

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	<u>Sumario</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de abril 2001	
2001/C 193/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía y de los transportes» .	1
2001/C 193/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras»	7
2001/C 193/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 73/239/CEE del Consejo por lo que respecta a los requisitos del margen de solvencia para las empresas de seguros no de vida»	16
2001/C 193/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 79/267/CEE del Consejo por lo que respecta a los requisitos del margen de solvencia para las empresas de seguros de vida»	21

Precio: 24,50 EUR

ES

(continúa al dorso)

2001/C 193/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica por vigesimocuarta vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (éter de pentabromodifenilo)»	27
2001/C 193/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 881/92 del Consejo relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros, en lo que se refiere a un certificado de conductor uniforme»	28
2001/C 193/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 90/425/CEE y 92/118/CEE relativas a las condiciones sanitarias de los subproductos animales» ...	31
2001/C 193/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano»	32
2001/C 193/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 1696/71 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lúpulo»	38
2001/C 193/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1254/1999 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno»	39
2001/C 193/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1251/1999 por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos»	42
2001/C 193/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior»	45
2001/C 193/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE con objeto de simplificar, modernizar y armonizar las condiciones impuestas a la facturación en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido»	53
2001/C 193/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La ampliación de la UE: el desafío que representa para los países candidatos el cumplimiento de los criterios económicos para la adhesión»	60
2001/C 193/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Segundo informe sobre la cohesión económica y social»	70
2001/C 193/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado»	77

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2001/C 193/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 93/7/CEE del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro»	84
2001/C 193/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3911/92, relativo a la exportación de bienes culturales»	85
2001/C 193/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El empleo y la situación social en los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión»	87
2001/C 193/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Desarrollo de los recursos humanos en los Balcanes occidentales»	99
2001/C 193/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco»	117

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 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía y de los transportes»

(2001/C 193/01)

El 8 de septiembre de 2000, de conformidad con el apartado segundo del artículo 47 y los artículos 55 y 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 7 de febrero de 2001 (ponente: Señor Bo Green).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 88 votos a favor, 17 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Tras el Libro Verde titulado «La contratación pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro», publicado por la Comisión Europea en noviembre de 1996⁽¹⁾, el Comité Económico y Social aprobó por unanimidad un dictamen el 28 de mayo de 1997⁽²⁾.

Las modificaciones propuestas por la Comisión a la Directiva de sectores especiales 93/38/CEE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones⁽³⁾, a consecuencia de la liberalización progresiva de

determinados sectores, implican un reajuste del marco legislativo europeo en materia de contratación pública. La Comisión propone igualmente refundir las directivas de suministros, obras y servicios, uno de cuyos aspectos se refiere a la exclusión del sector de las telecomunicaciones de su ámbito de aplicación. Asimismo se propone modificar las disposiciones actuales para tener en cuenta la liberalización efectiva de los mercados de las telecomunicaciones. La propuesta incluye modificaciones agrupadas en dos partes, relativas a la simplificación de la Directiva y a las modificaciones del marco jurídico.

1.2. El CES felicita a la Comisión, en particular, por el trabajo realizado en favor de la apertura de los mercados, objetivo que la cooperación europea ha venido promoviendo desde sus orígenes; no obstante, desea proponer algunas enmiendas al texto de la Directiva propuesta.

1.3. Tras formular las observaciones generales, por una parte, sobre las simplificaciones propuestas y, por otra, sobre las modificaciones legislativas que este texto propone, se presentarán las propuestas del CES.

(1) Dictamen sobre el Libro Verde, ponente: Sr. Malosse, DO C 287 de 22.9.1997, p. 92.

(2) «Libro Verde sobre la contratación pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro» COM(96) 583 final.

(3) Se trata de la Directiva 93/38/CEE sobre los procedimientos de adjudicación de los contratos de las entidades que operan en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones («Directiva sectores especiales»), modificada en último lugar por la Directiva 98/4/CE; y las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE relativas a la aplicación de los procedimientos de recurso («Directivas recurso»), DO L 199 de 9.8.1993, modificadas por la Directiva 94/22/CE de 30.5.1994 (DO L 164 de 30.6.1994) y la Directiva 98/4/CE de 16.2.1998 (DO L 101 de 1.4.1998).

2. Observaciones generales sobre las simplificaciones aportadas a la Directiva 93/38/CEE

2.1. Las modificaciones propuestas afectan al ámbito de aplicación de la Directiva 93/38/CEE relativa a los contratos en los sectores del agua, de la energía, del transporte y de las telecomunicaciones, para tener en cuenta la liberalización introducida progresivamente en estos sectores, así como la introducción de los mecanismos de compras electrónicas, una clarificación de las disposiciones relativas a las prescripciones técnicas para favorecer en particular a las empresas innovadoras, el refuerzo de las disposiciones relativas a los criterios de adjudicación, la simplificación de los umbrales y la introducción de un vocabulario común de los contratos públicos.

El CES suscribe estas modificaciones pero lamenta la excesiva frecuencia con que se modifica la legislación europea, lo que dificulta su conocimiento y su comprensión. El CES pide a la Comisión que reflexione sobre marcos generales más flexibles y estables con el fin de no perjudicar al necesario desarrollo del conocimiento del Derecho europeo.

2.2. El CES acoge con satisfacción la aclaración aportada por este nuevo texto de Directiva, que se divide en cuatro títulos: definiciones, normas aplicables a los contratos, normas específicas aplicables a los contratos de servicios y obligaciones estadísticas, más unas disposiciones finales. No obstante, el texto sigue siendo de difícil lectura por exceso de detalles sobre algunos puntos (por ejemplo, el antiguo artículo 26) y por una clara insuficiencia de precisiones sobre otros (como el artículo 9, que no se explicita).

2.3. Tras la aprobación de esta Directiva se deberá proceder necesariamente a una adaptación legislativa nacional, ya que se adoptan nuevas disposiciones en un sentido clarificador y común a la Directiva refundida, como las informaciones que se deberán proporcionar a los participantes en un procedimiento de adjudicación sobre el curso del mismo, o como las informaciones que deberán proporcionarse a los solicitantes de clasificación según un sistema de clasificación establecido de conformidad con la Directiva. El proyecto contiene otra modificación de fondo relativa a la obligación de informar sobre el resultado de un procedimiento de adjudicación, que se amplía —lo que resulta útil— a todas las entidades contratantes. La ampliación a la selección de los participantes en un procedimiento restringido y negociado constituye un progreso, porque expresa principios generales: el reconocimiento mutuo y la igualdad de trato.

2.3.1. A la hora de evaluar la calidad de las ofertas, los poderes adjudicadores podrán con toda legitimidad tomar en cuenta consideraciones de carácter social o medioambiental —siempre y cuando se respete al mismo tiempo el principio de igualdad de trato—, en cuanto a cumplir la legislación vigente nacional y europea en materia social y de medio ambiente, así como los convenios de la OIT (ratificados por los países miembros). Esto, no obstante, debería quedar reflejado en la propia Directiva.

2.4. El reconocimiento de sistemas de garantía de calidad tanto para los contratos de servicios como para los contratos de obras o suministros, y la obligación de referirse a las normas europeas en materia de garantía de calidad o de certificación (las normas de la serie EN 29 000 y EN 45 000) y de reconocer otros medios probatorios, son igualmente una acertada innovación. La propuesta de Directiva debería aclarar la referencia a normas experimentales en los Estados miembros, ya que puede generar confusión o un exceso de normas que encubra una limitación al acceso a los mercados. En cualquier caso, estos cambios frecuentes de legislación son un elemento perturbador para los agentes económicos.

2.5. El Comité se pregunta también las razones de la ausencia en el texto propuesto de referencias a cuestiones medioambientales, que tienen una importancia capital para el futuro de Europa. En el artículo 53 se podrían incluir de forma más específica criterios medioambientales, que fueran razonablemente compatibles y no desnaturalizaran el objeto del contrato. Sólo sería necesario tenerlos en cuenta cuando constituyeran un elemento determinante en las consecuencias que tendría en el medio ambiente el modo de realización de las obras propuesto por los concurrentes.

Llama en alto grado la atención la ausencia de aspectos sociales en los criterios de adjudicación de un contrato. Los criterios sociales también deberían desarrollarse de manera específica en el artículo 53. El Comité es consciente de la dificultad de tratar estos puntos en detalle y recomienda que las futuras comunicaciones interpretativas de la Comisión que se refieran a aspectos medioambientales y sociales se transformen en directrices para los Estados miembros, en las que se especifique cómo han de aplicarse estos aspectos. Además, la Comisión está trabajando en la actualidad en el Manual sobre «la compra verde» en contratación pública, a fin de orientar a los poderes públicos a la hora de tener en cuenta las características medioambientales en la adjudicación de un contrato. El CES recomienda la redacción de un manual social de contratación a fin de orientar a los poderes públicos también en este ámbito.

2.6. La desvinculación progresiva del Estado y el creciente rigor presupuestario han llevado a la Comisión a proponer medidas de simplificación, flexibilidad y modernización para tener en cuenta las nuevas tecnologías y aligerar normas a veces demasiado detalladas y complejas. No obstante, el CES observa que para extraer todas las consecuencias de dicha desvinculación del Estado habría sido necesario definir con mayor claridad los contratos públicos en su conjunto y superar las antiguas definiciones de las directivas anteriores que contienen imprecisiones, en particular, con respecto a las adjudicaciones. El CES lamenta que la Comisión no aproveche la ocasión de esta renovación de las directivas para definir claramente los modos de adjudicación y el marco contractual de todos los contratos de APP (asociación pública-privada) y concesión basándose en una nueva definición de los contratos de concesión y asociación pública-privada, como el CES lo ha sugerido ya en varios dictámenes y recientemente en el dictamen sobre «El refuerzo del derecho de concesiones y de contratos de asociación entre los sectores público y privado (APP)»⁽¹⁾: «Una concesión de obras públicas es un acto

⁽¹⁾ Dictamen de 20 de octubre, ponente: Sr. Levaux, DO C 14 de 16.1.2001, punto 4.1.3, p. 91.

(contrato o acto unilateral) por el cual una autoridad pública delega en una organización privada la tarea de concebir, construir, financiar, mantener y explotar una infraestructura o un servicio para un período largo y determinado». A juicio del CES, es imprescindible definir mejor las adjudicaciones de servicios, en particular, con respecto a los modos de adjudicación de contratos frente a todos los tipos de entidades públicas o privadas.

2.7. El CES lamenta profundamente que el texto examinado no regule la atribución de los derechos exclusivos al principio del procedimiento, mientras que el problema se plantea a ese nivel en lo relativo principalmente a la adjudicación de servicios. Esto confirma cuanto se ha indicado sobre definición de los contratos de concesión y de APP, y el CES insiste en que los elementos contenidos en la Comunicación interpretativa a este respecto son capitales, ya que indican claramente que la concesión de derechos exclusivos debe someterse a las normas del Tratado y a los principios generales de jurisprudencia europeos. Se trata de un problema complejo⁽¹⁾, que debe tomarse en serio, ya que las autoridades públicas excluyen ámbitos enteros de actividades de las normas de competencia sin justificación objetiva, lo que obstaculiza la integración del mercado europeo.

2.8. Como ya ha indicado el CES en varias ocasiones y recientemente en el dictamen de iniciativa⁽²⁾ antes citado, sigue pendiente una clarificación completa de los contratos públicos (contratos de delegación) en el Derecho europeo, porque la situación de los contratos de concesión y de APP en el Derecho europeo sigue siendo confusa, como demuestra la Comunicación interpretativa sobre el régimen jurídico de las adjudicaciones en el Derecho europeo⁽³⁾ de abril de 2000, obstaculizando así las inversiones privadas en infraestructuras públicas en un marco jurídico suficientemente claro y estable. Aun si la Comisión anuncia que esta Comunicación no prejuzga una posible propuesta legislativa específica para las concesiones, habría sido acertado y oportuno incluir una definición de los contratos de concesión y de APP en la Directiva propuesta a fin de no proceder a continuas transformaciones de la legislación europea. El apartado 3 del artículo 2 de la propuesta de Directiva es el lugar idóneo del texto

(1) En su sentencia de 12.12.1996, el Tribunal de Justicia declaró «que los derechos exclusivos o especiales a los que se hace referencia deben entenderse, de manera general, como los derechos que las autoridades de un Estado miembro conceden a una empresa o a un número limitado de empresas, según criterios que no son objetivos, proporcionados y no discriminatorios, y que afectan sustancialmente a la capacidad de las demás empresas para establecer o explotar redes de telecomunicaciones o prestar servicios de telecomunicaciones en el mismo territorio, en condiciones sustancialmente equivalentes».

(2) Dictamen del Sr. Levaux de 20 de octubre de 2000, DO C 14 de 16.1.2001, p. 91.

(3) Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario, DO C 121 de 29.4.2000, p. 2.

para recoger las propuestas del CES y el contenido de la Comunicación interpretativa relativa a las modalidades de adjudicación de los contratos de concesión o de APP. El Comité considera que la comunicación interpretativa de abril de 2000 debería recogerse en una directiva o un reglamento, a fin de establecer principios claros en cuanto a la atribución de los contratos públicos en Europa.

2.9. Por otra parte, el CES propone que el artículo 1 remita parcialmente al artículo 1 de la Directiva refundida, por ser más completo y de contenido bastante similar.

2.10. El CES desea recordar que los organismos públicos que actúan como agentes económicos no deben aprovecharse de las ventajas que les procura su estatuto para desvirtuar las condiciones de la competencia. Es de destacar que, en varios Estados miembros, entidades de gestión directa o sociedades parapúblicas de estatuto privilegiado disponen de ventajas competitivas con relación a las sociedades privadas. Es imprescindible que el texto de la propuesta aclare verdaderamente este punto, al que la jurisprudencia europea no aporta una respuesta clara por falta de principios europeos claramente afirmados. La jurisprudencia existente sobre el servicio universal no puede proporcionar una respuesta a una cuestión que el Derecho europeo no ha tratado con claridad.

2.11. Por lo tanto, es imprescindible introducir normas complementarias tendentes a exigir a los poderes adjudicadores que comprueben que los organismos públicos soportan las mismas cargas, en particular, fiscales, sociales y financieras, que los operadores privados. La obligación de recurrir a la competencia para la atribución de contratos, o de actividades con valor de contrato en el sector privado, debe también imponerse a los poderes adjudicadores por lo que se refiere a sus relaciones con las entidades públicas o parapúblicas o privadas, que dependen de ellos o de otros poderes adjudicadores. Por lo demás, este extremo se explica con claridad en la comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones y los APP, y el Comité considera que en la redacción de la presente Directiva sería necesario retomar los principios establecidos por aquélla.

2.12. Igualmente, no conviene que las condiciones monopolísticas prevalezcan en determinados contratos en beneficio de empresas privadas, por lo que se deberá garantizar que los operadores tanto públicos como privados no sean objeto de trato discriminatorio en los procesos de atribución de contratos públicos, y que las condiciones de competencia sean rigurosamente legales para todos los participantes y conformes al Derecho europeo.

3. Observaciones detalladas sobre las modificaciones propuestas

3.1. Los principios planteados, que el Comité apoya, son dos.

3.1.1. La Comisión había indicado que presentaría propuestas para excluir del ámbito de aplicación de la Directiva 93/38/CEE los sectores o servicios a los que se aplica (el agua, la energía, el transporte y las telecomunicaciones) que operen en un Estado miembro dado en condiciones de competencia real. Dada la liberalización completa del sector de las telecomunicaciones, por una parte, y, teniendo en cuenta, por otra, que la evolución de los demás sectores entra en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/38/CEE, la propuesta de Directiva introduce distintos tipos de soluciones para estos sectores. Este planteamiento merece aprobación.

3.2. El marco reglamentario para la liberalización de las telecomunicaciones se basa en el artículo 86 y en el artículo 95 del Tratado CE. Según la Directiva 90/388/CEE, modificada por la Directiva 96/19/CE, los Estados miembros debían adoptar las medidas necesarias para garantizar a toda empresa el derecho a prestar servicios de telecomunicaciones o a establecer o suministrar las redes de telecomunicaciones necesarias para la prestación de tales servicios antes del 1 de enero de 1998. Las medidas previstas se han transpuesto realmente a las legislaciones nacionales (autoridades reglamentarias nacionales, autorización, interconexión, servicio universal, tarifas, etc.), por lo que la Comisión ha llegado a la conclusión de que los contratos públicos en relación con la mayoría de los servicios de telecomunicaciones en la mayoría de los Estados miembros se consideran ya excluidos del ámbito de aplicación de esta Directiva⁽¹⁾. El CES toma nota de ello pero se interroga sobre los medios utilizados por la Comisión para hacer progresar la liberalización en los otros ámbitos cubiertos por la Directiva 93/38/CEE. El artículo 29 parece ofrecer un marco satisfactorio, pero puede dar lugar a una extrema diversidad de situaciones en Europa.

3.3. El Comité duda de la necesidad de prever, al realizarse una refundición de las «directivas clásicas» —presentada en paralelo a la presente propuesta—, disposiciones para seguir garantizando a las autoridades públicas su exclusión del ámbito de aplicación de estas directivas en lo que respecta a sus compras que afecten a sus actividades en el sector de las telecomunicaciones. El CES se pregunta en nombre de qué principio las entidades adjudicadoras no habrían de someterse a las normas de la competencia en este ámbito (véase el artículo 15 de la Directiva fusión).

3.4. Por lo que se refiere a las especificaciones técnicas, el Comité considera que, en cuanto a la referencia de los términos de rendimiento o los requisitos funcionales, la nueva redacción supone un claro avance, que permite luchar contra los obstáculos que se esconden en el proceso de competencia. Con relación a las especificaciones contempladas en el artículo 34, su apartado 3 precisa que «deberán formularse por referencia

a las normas europeas», y convendría indicar que estas referencias deben nombrarse explícitamente y constar de manera precisa en el pliego de condiciones, ya que el empresario no puede demostrar una equivalencia sino con relación a textos normativos claramente definidos y referenciados de manera limitada.

3.5. El reconocimiento de un principio de confidencialidad (art. 12) de las informaciones proporcionadas por los agentes económicos va en el sentido del apoyo a la innovación de las empresas mediante la protección de su contribución intelectual. Convendría, con todo, que un texto de esta importancia especifique con mayor claridad el ámbito de aplicación de este principio, en particular, en cuanto a su objeto y su duración. El CES considera que este principio de confidencialidad se refiere no sólo a las ofertas sino también a todas las propuestas transmitidas al órgano de contratación⁽²⁾, así como a toda clase de información comercial o relativa a las empresas. Por otra parte, esto podría hacerse mediante referencia al artículo XIV del Acuerdo relativo a la Contratación Pública. El Comité considera que el Derecho europeo debería tomar posición inequívoca sobre la protección de la propiedad de las ideas de los ofertantes y condenar las prácticas denominadas «cherry picking», contrarias a los principios de una consulta honesta.

4. Observaciones sobre los métodos de consulta

4.1. La introducción de mecanismos de compras electrónicas es necesaria debido a la evolución de los métodos actuales. El Comité subraya la incertidumbre que amenaza a la seguridad de estas comunicaciones y pide que la seguridad de las comunicaciones electrónicas y del almacenamiento de datos se plantee como un requisito para toda innovación en el ámbito de las consultas. La Comisión considera que la transmisión electrónica debería permitir reducir el plazo de doce días (necesarios actualmente para la transmisión a la Oficina de Publicaciones y la publicación en el Diario Oficial) a cinco días. Estas reducciones parecen excesivas y es dudoso que contribuyan a acrecentar la competencia europea sobre todo cuando se trata de prestaciones complejas, que a menudo requieren estudios previos y plazos de reflexión por parte de las empresas antes de comprometerse en procedimientos de contratos públicos. Se corre el riesgo de que las PYME tropiecen realmente con dificultades si pretenden tratar las ofertas en tales condiciones.

4.2. El refuerzo de las disposiciones relativas a los criterios de adjudicación y a la selección es una excelente innovación. Es sano establecer una norma general y previa que obligue a indicar una ponderación relativa de los criterios desde el principio de todo procedimiento. La propuesta de la nueva Directiva es imponer la obligación de mencionar desde la licitación o el pliego de condiciones la ponderación relativa de

⁽¹⁾ La introducción de una competencia efectiva en el sector implica que las compras de servicios de telefonía vocal, télex, radiotelefonía móvil, servicio de mensajería por radio y telecomunicaciones por satélite pueden efectuarse en adelante de acuerdo con las normas habituales aplicables a los mercados de servicios, como ya es el caso para otros servicios de telecomunicaciones.

⁽²⁾ Por ejemplo, los proyectos de soluciones, las variantes autorizadas, las propuestas emitidas en caso de negociaciones y todo lo relacionado con las comunicaciones entre la autoridad adjudicadora y las empresas.

cada criterio⁽¹⁾. El CES apoya plenamente la ponderación de los criterios de atribución a la oferta económicamente más ventajosa, lo que permitirá desarrollar la transparencia de los procedimientos de adjudicación de contratos y garantizar la igualdad de trato entre candidatos. La aplicación de los procedimientos restringidos y negociados que incluyen una restricción del número de candidatos a la licitación mediante la aplicación de criterios objetivos anunciados de antemano es también una disposición acertada. El artículo 54 podría contemplar en su enumeración los criterios sociales y medioambientales, a condición de no tener un carácter discriminatorio directo o indirecto. Dichos criterios deben respetar necesariamente el objeto principal del contrato. Los criterios sociales en la selección de los candidatos o en la adjudicación del contrato sólo pueden utilizarse de conformidad con la jurisprudencia actual del TJCE, es decir, en caso de ofertas equivalentes.

4.3. Respecto de las ofertas anormalmente bajas (artículo 55) convendría prever que los poderes adjudicadores examinen obligatoriamente las ofertas que parecen anormalmente bajas con relación a las demás ofertas presentadas de acuerdo con la normativa comunitaria sobre las normas del Acuerdo relativo a la Contratación Pública (artículo XIII, 4, a). Por otra parte, es necesario especificar que cuando estas justificaciones no resulten satisfactorias las ofertas en cuestión deberán rechazarse obligatoriamente. Conviene luchar eficazmente contra las prácticas de dumping social que perturban profundamente los contratos públicos, ya que los derechos sociales europeos y de los Estados vecinos son diferentes y permiten falsear la competencia; la Directiva no tiene en cuenta las repercusiones de esto. El Comité considera que el tema de la perturbación de la competencia por prácticas de dumping social debe ser tratado en la Directiva. En consecuencia, convendría introducir la frase siguiente: «A la hora de examinar las ofertas, las entidades contratantes deberán tener en cuenta el respeto efectivo de las obligaciones relativas a la protección de los asalariados, de la legislación laboral y de los regímenes correspondientes del país de acogida.»

4.4. Por lo que se refiere al artículo 52, el CES desea indicar que algunos países de la Comunidad han establecido certificaciones de servicios y que este tipo de certificación debe figurar entre los criterios considerados en este artículo. Con todo, ello no debe crear un obstáculo encubierto a la competencia, por lo tanto, se deberán poder aprobar referencias equivalentes.

4.5. El CES considera acertada la nueva redacción del artículo 36, que estipula el recurso a las variantes y su sujeción a las mismas disposiciones que las previstas para la elección de la oferta económicamente más ventajosa.

4.6. La redacción del artículo 37 relativo a la subcontratación no responde a las prácticas de todos los Estados miembros, en particular, en lo tocante a los subcontratistas designados, que constituye una práctica insólita. El CES pide que se mantenga la antigua redacción.

4.7. El CES se interroga sobre los medios probatorios en la utilización de los medios electrónicos, en particular, en relación con el artículo 46, y considera que se deberían reforzar los procedimientos de firma electrónica y cifrado.

4.8. La Directiva deja a la entidad contratante la tarea de fijar el nivel específico de capacidad (artículo 53) y experiencia requerido para un contrato determinado, lo que permite una selección efectiva de candidatos en función de sus aptitudes para ejecutar el contrato en condiciones óptimas. El recurso en los procedimientos restringidos o negociados con licitación a la obligación de reducir eventualmente el número de candidatos en función de niveles específicos de capacidad y experiencia aumenta la transparencia de estos procedimientos. Sin embargo, el CES lamenta que en los criterios de adjudicación, la Comisión omita referirse a los aspectos sociales y recomienda la modificación del artículo 53 al objeto de corregir esta omisión.

4.9. La consulta de las empresas en términos de resultados es un avance muy importante de las dos nuevas directivas, por lo que merece el apoyo del CES.

4.10. Los umbrales actuales son de difícil manejo, por ello se propone su simplificación. Por una parte, los umbrales serán los mismos para todos los contratos, sujetos o no al AMP. Por otra parte, todos los umbrales se expresan directamente en euros y se redondean en la centena de millares de euros inferior a los umbrales previstos por el AMP. Esta simplificación permite establecer dos umbrales:

- 5 300 000 euros, aplicable a los contratos de obras, cualquiera que sea el sector en el cual opera la entidad adjudicadora, y
- 400 000 euros, aplicable a los contratos de suministros y servicios así como a las licitaciones, cualquiera que sea el sector en el cual opera la entidad adjudicadora y cualquiera que sea el servicio en cuestión.

El Comité aprueba la simplificación de estas normas.

4.11. La utilización de un vocabulario común de contratos públicos (common procurement vocabulary — CPV) fue objeto de una recomendación de la Comisión en 1996⁽²⁾. Esta nomenclatura constituye una evolución y una mejora de las nomenclaturas CPA y NACE, en el sentido de una mejor adecuación a las características específicas del sector de los

(1) Ésta puede tomar distintas formas (en particular porcentajes, o expresarse en parte relativa con relación a otro criterio), y para preservar cierta flexibilidad, puede expresarse en términos de banda dentro de la cual se situará el valor conferido a cada criterio.

(2) Recomendación 96/527/CE de la Comisión de 30.7.1996 relativa a la utilización de un vocabulario común de contratos públicos (CPV) para la descripción del objeto de los contratos (DO L 222 de 3.9.1996).

contratos públicos. Sin embargo, dado que el CPV debe ser objeto de una propuesta de reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo, que lo aprobará oficialmente como nomenclatura comunitaria aplicable a los contratos públicos y organizará su mantenimiento, el CES no es favorable a su mantenimiento en la directiva que se estudia.

4.12. Los regímenes de monopolio que se concedieron en el pasado a empresas han dado paso progresivamente en Europa —especialmente, en el ámbito de las tecnologías de la información— a un entorno abierto a la competencia, pero en condiciones a las que conviene prestar atención, porque a

veces disimulan los gérmenes de importantes distorsiones de la competencia. Por ello la apertura —jurídica— a la competencia del mercado de la difusión numérica va acompañada en algunos Estados miembros de una distorsión entre los actores, dado que el operador público está situado en condiciones especialmente favorables, que le han permitido seguir beneficiándose durante el máximo tiempo posible de un régimen de monopolio, con el fin de poder practicar subvenciones cruzadas entre sus actividades monopolísticas y el lanzamiento de una nueva actividad supuestamente abierta a la competencia. El CES denuncia que la presente Directiva no contiene disposiciones firmes en este ámbito.

Bruselas, 26 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

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

Punto 4.3

Suprímase la última frase a partir de:

«En consecuencia, convendría ...»

Exposición de motivos

Con respecto al dumping social el Comité debería limitarse a exigir que se atienda a sus repercusiones en la competencia. El añadido del artículo que aquí se propone atentaría contra el principio de la proporcionalidad. La obligación de que, a la hora de examinar las ofertas, las entidades contratantes deberán verificar si también se respetan efectivamente todas las obligaciones nacionales de esta naturaleza, no supondría únicamente un esfuerzo desproporcionado para las autoridades, sino que también provocaría graves discriminaciones, en particular para los ofertantes extranjeros. Además, se daría la posibilidad a los competidores de incoar innumerables contenciosos legales basándose sólo en infracciones a la ley, por nimias que éstas fueran.

Resultado de la votación

Votos a favor: 46, votos en contra: 69, abstenciones: 8.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras»

(2001/C 193/02)

El 8 de septiembre de 2000, de conformidad con los artículos 47.2, 55 y 95 del Tratado CE, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo se encargó de los trabajos preparatorios (ponente: Sr. Green), y aprobó su dictamen el 7 de febrero de 2001.

En su 381º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social aprobó por 92 votos a favor, 21 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. A raíz de la aparición del Libro Verde sobre «La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro», publicado por la Comisión Europea en noviembre de 1996⁽¹⁾, el Comité Económico y Social aprobó por unanimidad un dictamen sobre este texto el 28 de mayo de 1997⁽²⁾.

Tras analizar las contribuciones recibidas, la Comisión expuso las perspectivas de su acción futura en la Comunicación «La contratación pública en la Unión Europea»⁽³⁾ en marzo de 1998. Las reacciones de los círculos afectados por el Libro Verde apuntaban a que era necesario simplificar el marco jurídico comunitario a este respecto y adaptarlo a la era electrónica, pero sin modificar su estructura fundamental. Por esta razón, la Comisión ha decidido refundir las directivas existentes, respondiendo a las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, en el que se pidieron reformas económicas para realizar el mercado interior y hacerlo plenamente operativo.

1.2. La propuesta de la Comisión que nos ocupa se propone refundir las directivas en las cuatro direcciones siguientes:

- simplificar el marco jurídico existente;
- clarificar las disposiciones oscuras o complejas;
- modificar algunos contenidos, y
- codificar las tres directivas «clásicas» refundiéndolas en un solo texto, lo que constituye el objeto de la actual propuesta.

El CES felicita a la Comisión por el trabajo realizado con vistas a cumplir estos cuatro objetivos, pero desea proponer modificaciones o enmiendas al texto de la Directiva propuesta.

1.3. Tras realizar algunos comentarios generales en relación con las simplificaciones propuestas, que tienen que ver sobre todo con la fusión de las tres directivas antiguas, y con las modificaciones en la legislación que se proponen en el texto, el Comité presenta sus propuestas.

2. Comentarios sobre la simplificación mediante fusión de las tres antiguas directivas

2.1. Las directivas sobre contratos públicos han tenido un impacto muy limitado en la apertura de los contratos públicos, por lo que la Comisión ha decidido actuar para eliminar algunas incoherencias entre las tres directivas «clásicas», a saber, la Directiva 92/50/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios⁽⁴⁾, la Directiva 93/36/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro⁽⁵⁾ y la Directiva 93/37/CEE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras⁽⁵⁾. Sin embargo, el objetivo de la clarificación no se ha logrado del todo, ya que el lugar que ocupan los contratos de concesión y las asociaciones entre los sectores público y privado (APP) en el Derecho europeo continúa siendo extremadamente confuso y, por otra parte, la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario⁽⁶⁾, de abril de 2000, debería haber sido integrada en la presente refundición, dada su importancia capital en este ámbito. Aun cuando la Comisión afirma que esta Comunicación no implica una posible propuesta legislativa específica para las concesiones, no hubiera sido una mala idea incluir una definición más próxima a la realidad de los contratos de concesión y de las asociaciones entre los sectores público y privado en la Directiva propuesta, con el fin de evitar la necesidad de modificar constantemente la legislación europea. Convendría que la Comisión eligiera claramente entre dos posibilidades: o bien se definen mejor las concesiones

(1) Libro Verde sobre «La contratación pública en la Unión Europea — Reflexiones para el futuro» (COM(96) 583 final).

(2) Dictamen sobre el Libro Verde; ponente: Sr. Henri Malosse; DO C 287 de 22.9.1997, p. 92.

(3) COM(98) 143 final de 11.3.1998.

(4) DO L 209 de 24.7.1992, modificado por la Directiva 97/52/CE de 13.10.1997 (DO L 328 de 28.11.1997).

(5) DO L 199 de 9.8.1993, modificado por la Directiva 97/52/CE de 13.10.1997 (DO L 328 de 28.11.1997).

(6) Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario, DO C 121 de 29.4.2000, p. 2.

de obras públicas, los contratos de asociación entre los sectores público y privado y las concesiones de servicios, ya que este proyecto de Directiva los abarca a todos, o bien se señala que estos contratos están excluidos de la presente Directiva y serán objeto de una Directiva futura, tal como ha propuesto el Comité.

2.2. Las directivas actuales se reestructuran pero sin modificar de forma radical las obligaciones jurídicas que imponen en la actualidad: a partir de ahora se impondrá un texto único para los mercados de suministro, de servicios y de obras. Esta simplificación presenta ventajas para los usuarios, pero resulta inevitable pensar que una legislación demasiado inestable en este ámbito resulta negativa para la propia legislación y para la correcta aplicación de las normas que se pretende imponer. Por otra parte, el carácter sumamente protector de los intereses públicos plantea interrogantes en un ámbito en el que las empresas se hallan, a menudo, en una postura más débil que los compradores públicos, especialmente, por lo que se refiere a los plazos de pago.

2.3. A la hora de evaluar la calidad de las ofertas, los poderes adjudicadores podrán con toda legitimidad tomar en cuenta consideraciones de carácter social o medioambiental —siempre y cuando se respete al mismo tiempo el principio de igualdad de trato—, en cuanto a que se cumple la legislación vigente nacional y europea en materia social y de medio ambiente. De la Directiva debe desprenderse que se respetará el Convenio nº 94 de la OIT sobre las cláusulas laborales (contratos celebrados por las autoridades públicas).

2.4. El CES constata la existencia de varios factores por los que convendría aprobar un Reglamento en este ámbito:

- la importancia y la complejidad de los textos propuestos;
- el número actual de reglamentaciones nacionales de los Estados miembros, que constituye un obstáculo decisivo para la armonización del mercado europeo;
- el número de países que en el futuro van a incorporarse a la Comunidad, y que estarán dotados, o no, de reglamentaciones nacionales; algunos de estos países jamás han contado con una legislación en materia de contratos públicos;
- el número de reglamentaciones a nivel local;
- por otra parte, las directivas deben ser transpuestas a las legislaciones nacionales a causa de las novedades legislativas que contienen.

Cabe preguntarse, además, sobre la conveniencia de aprobar una nueva Directiva en un ámbito en el que los operadores económicos, así como los poderes adjudicadores, se remiten a menudo a los textos de las directivas para interpretar sus textos nacionales; el CES opina que un Reglamento sería más adecuado y evitaría variaciones de redacción nacionales en un ámbito en que la unificación del mercado se realiza de forma laboriosa en razón, especialmente, de la variedad de reglamentaciones nacionales que obstaculizan la apertura de los mercados. Para garantizar la eficacia de la reglamentación europea, es necesario disponer de un texto común.

2.5. El Comité se pregunta también las razones de la ausencia en el texto propuesto de referencias a cuestiones medioambientales, que tienen una importancia capital para el futuro de Europa. En el artículo 53 se podrían incluir de forma más específica criterios medioambientales, que fueran razonablemente compatibles y se relacionaran directamente con los productos o prestaciones objeto del contrato. Sólo sería necesario tenerlos en cuenta cuando constituyeran un elemento determinante en las consecuencias que tendría en el medio ambiente el modo de realización de las obras propuesto por los concurrentes.

2.6. Llama en alto grado la atención la ausencia de aspectos sociales en los criterios de adjudicación de un contrato. Los criterios sociales también deberían desarrollarse de manera específica en el artículo 53. El Comité es consciente de la dificultad de tratar estos puntos en detalle y recomienda que las futuras Comunicaciones interpretativas de la Comisión que se refieran a aspectos medioambientales y sociales se transformen en directrices para los Estados miembros, en las que se especifique cómo han de aplicarse estos aspectos. Además, la Comisión está trabajando en la actualidad en el Manual sobre compra verde en contratación pública, a fin de orientar a los poderes públicos a la hora de tener en cuenta las características medioambientales en la adjudicación de un contrato. El CES recomienda la redacción de un manual social de contratación a fin de orientar a los poderes públicos también en este ámbito.

2.7. El Comité apoya esta fusión simplificadora, con la que se logra, por tanto, reemplazar tres textos distintos que tratan en gran parte sobre las mismas cuestiones y que incluyen, respectivamente, 35 artículos (suministro), 37 artículos (obras) y 45 artículos (servicios), que pasan a estar reunidos en un solo texto de 82 artículos. El Comité señala, sin embargo, que la fusión de las tres directivas obligará a los Estados miembros a realizar una nueva transposición, ya que nos hallamos ante modificaciones y la introducción de nuevas disposiciones, pese a que en la introducción de la nueva Directiva se afirma lo contrario.

2.8. El Comité señala que sería necesario introducir una auténtica igualdad en la competencia en todos los Estados miembros, sin que algunos de ellos conserven «superlegislaciones» más estrictas que obstaculicen la apertura de los mercados. Esta observación no afecta al derecho laboral.

2.9. El Comité tiene serias dudas sobre si la confidencialidad de las ofertas está realmente garantizada en los métodos electrónicos de adjudicación de contratos, teniendo en cuenta que en la actualidad la piratería informática parece algo habitual, incluso en las redes mejor protegidas.

3. Observaciones generales sobre las modificaciones legislativas

3.1. El Comité acoge con satisfacción la aclaración que aporta este nuevo texto de Directiva, que está estructurado en seis títulos, a saber: definiciones, normas específicas aplicables a los contratos públicos, concesión de derechos especiales

o exclusivos, normas específicas aplicables a concursos de proyectos en el sector de servicios, normas sobre concesiones y disposiciones finales. Las disposiciones están ordenadas de tal manera que sigan el desarrollo lógico de un procedimiento de adjudicación de contratos. No obstante, al CES no le satisface la definición sobre los organismos públicos (art. 1.5), que convendría completar y clarificar. El proyecto de Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las actividades administrativas internas («in house») debería ser integrado en el actual proyecto de Directiva, ya que conviene conocer con precisión y certeza los casos en los que se aplican las normas de concesión de la legislación europea entre las entidades adjudicadoras y los operadores que dependen de ellas. A este respecto, la Comunicación interpretativa sobre las concesiones aporta elementos decisivos, que el proyecto que nos ocupa debería recoger, especialmente la obligación de competir y la regla de transparencia.

3.2. El Comité desea recordar que cuando los organismos públicos actúan como operadores económicos, no deben aprovecharse de las ventajas que les confiere su estatuto para incumplir las normas de la competencia. Puede observarse que, en Europa, los entes administrativos o empresas con un estatuto privilegiado disponen de ventajas competitivas. Por ello, resultan indispensables normas complementarias para imponer a los poderes adjudicadores la obligación de verificar que los organismos públicos estén sujetos a las mismas cargas, especialmente fiscales, sociales y financieras, que los operadores privados. La obligación de competir para la atribución de contratos o de misiones comparables a los contratos en el sector privado debe ser impuesta también a los poderes adjudicadores por lo que respecta a sus relaciones con las entidades públicas, parapúblicas o privadas, ya dependen de ellos mismos o de otros poderes adjudicadores.

3.3. De igual modo, tampoco es deseable que prevalezcan condiciones monopolísticas en beneficio de empresas privadas en determinados mercados. Debe garantizarse, por tanto, que no se discrimine ni a los operadores públicos ni a los privados en los procesos de adjudicación de contratos públicos, así como que las condiciones de la competencia sean rigurosamente iguales para todos los participantes, y conformes a la legislación europea.

3.4. El Comité suscribe los tres principios que la Comisión se ha impuesto para la redacción de estas nuevas disposiciones: modernización, simplificación y flexibilidad, con el fin de tener en cuenta el surgimiento de la sociedad de la información, la desvinculación progresiva por parte del Estado de determinadas actividades económicas y un mayor rigor presupuestario. No obstante, el CES señala que para sacar todas las consecuencias de esta desvinculación del Estado sería necesario definir más claramente los contratos públicos que la Directiva pretende regular y, especialmente, precisar qué entiende en el artículo 1 por «... los contratos ... cuyo objeto sea ... la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador». En general, resulta insatisfactoria la forma en que se han mantenido las antiguas definiciones de las directivas precedentes, ya que no son claras, especialmente en relación con las concesiones, sobre las que trata el siguiente punto.

3.5. La Comisión propone siete modificaciones sustanciales, a saber: la introducción de mecanismos de compras electrónicas; la introducción de un nuevo mecanismo negociado, que permita, para los contratos especialmente complejos, el «diálogo competitivo» entre el poder adjudicador y los distintos candidatos; la posibilidad que se da a los compradores públicos de concluir acuerdos llamados «marco»; una clarificación de las disposiciones en relación con las especificaciones técnicas; un refuerzo de las disposiciones relativas a los criterios de atribución y a la selección y, por último, una simplificación de los umbrales. Cabe acoger con satisfacción todas estas modificaciones, deseadas tanto por las partes públicas como privadas, pero hay que lamentar que la Comisión no aproveche la ocasión de la renovación de estas directivas para ofrecer una nueva definición de los contratos de concesión y de las asociaciones entre los sectores público y privado, como el CES ha sugerido en numerosos dictámenes, incluyendo, recientemente, el dictamen sobre «El refuerzo del derecho de concesiones y de contratos de asociación entre los sectores público y privado (APP)»⁽¹⁾: «Una concesión de obras públicas es un acto (contrato o acto unilateral) por el cual una autoridad pública delega en una organización privada la tarea de concebir, construir, financiar, mantener y explotar una infraestructura o un servicio para un período largo y determinado».

3.6. Las modificaciones que propone la Comisión en relación con la Directiva «sectores especiales» 93/38/CEE, que trata sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones⁽²⁾, como consecuencia de la liberalización progresiva de determinados sectores, hacen necesario, en algunos casos, modificar algunas disposiciones de las directivas «clásicas». Para ello será necesario adoptar un procedimiento de orden general.

4. Observaciones específicas sobre las modificaciones propuestas

4.1. El reconocimiento de un principio de confidencialidad (por el artículo 5) de las informaciones proporcionadas por los operadores económicos tiene por objetivo apoyar la innovación en las empresas mediante la protección de sus aportaciones intelectuales y técnicas. No obstante, convendría que un texto de esta importancia precisara algo más claramente el ámbito de aplicación de este principio de confidencialidad, sobre todo, por lo que respecta a su objeto y su duración. El Comité considera que este principio de confidencialidad afecta no solamente a las ofertas, sino también a todas las propuestas transmitidas al poder adjudicador⁽³⁾, incluidas las variantes y

⁽¹⁾ Dictamen del 20 de octubre de 2000, DO C 14 de 16.1.2001 (ponente: Sr. Levaux); punto 4.1.3.

⁽²⁾ DO L 199 de 9.8.1993, modificada por la Directiva 94/22/CE de 30.5.1994 (DO L 164 de 30.6.1994) y la Directiva 98/4/CE de 16.2.1998 (DO L 101 de 1.4.1998).

⁽³⁾ Por ejemplo, los esbozos de soluciones, las variantes autorizadas, las propuestas emitidas durante negociaciones y todo lo que tiene que ver con las comunicaciones entre el poder adjudicador y las empresas.

las informaciones sobre los otros licitadores, así como toda información comercial o de cualquier naturaleza en relación con la operación o con las empresas. Esto podría lograrse, por otra parte, haciendo referencia al artículo XIV del Acuerdo sobre contratos públicos.

4.2. La introducción de mecanismos de compra electrónica constituye una necesidad debido a la evolución de los métodos actuales. En las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000, se pedía a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que «adopten las medidas necesarias para garantizar que a más tardar en 2003 sea posible efectuar las contrataciones públicas comunitarias y nacionales por vía electrónica»⁽¹⁾. El Comité está de acuerdo con esta petición, siempre y cuando se tenga en cuenta lo ya señalado: debe aumentarse significativamente la seguridad de las comunicaciones por vía electrónica y del almacenamiento de datos. Los Estados no pueden correr el riesgo de que informaciones confidenciales caigan en manos de terceros o sean hechas públicas de forma ilegal, por lo que la seguridad de las transmisiones electrónicas y de la aceptación de la ofertas constituye un requisito indispensable. Deberían reforzarse los mecanismos de firma electrónica y de cifrado.

4.3. La legislación actual no prevé ni autoriza el recurso exclusivo a medios electrónicos⁽²⁾. Gracias a la transmisión electrónica debería ser posible reducir el plazo de doce días necesario actualmente para la transmisión a la Oficina de Publicaciones y la publicación en el Diario Oficial, con lo que el plazo máximo de publicación pasaría de doce a cinco días. Estas reducciones parecen excesivas en dos casos: 1) por un lado, en el de una reducción del plazo mínimo de presentación de ofertas a cinco días a partir del envío del anuncio de licitación siempre que se pueda acceder al pliego de condiciones por vía electrónica desde la fecha de envío de este anuncio. Las empresas, en la práctica, no tendrán conocimiento de esta posibilidad antes de la publicación del anuncio. 2) Por otro lado, en el de la reducción a un mínimo de diez días del plazo para que las empresas presenten sus ofertas en el marco de los procedimientos restringidos o negociados, en caso de urgencia. En todo caso, lo que es importante es que el ahorro de tiempo que permiten la publicación electrónica y otros métodos redunde también en beneficio de las empresas y de los licitadores.

4.4. El «diálogo competitivo» entre el poder adjudicador y los candidatos constituye una innovación adecuada, ya que los poderes adjudicadores deben poder examinar soluciones innovadoras cuando desconocen o son objetivamente incapaces de evaluar lo que el mercado puede ofrecer en términos de soluciones técnicas o financieras. La jurisprudencia del Tribunal

de Justicia no permite la existencia de este diálogo en el marco de los procedimientos abiertos y restringidos actuales, y las disposiciones en vigor en relación con el recurso al procedimiento negociado con publicación previa de un anuncio están limitadas a situaciones excepcionales. El Comité apoya esta propuesta, pero reafirma que se debe reforzar y precisar la aplicación del principio de confidencialidad de las informaciones proporcionadas por los operadores.

4.4.1. Es correcto, por tanto, que la Comisión desee introducir disposiciones que permitan que tenga lugar un diálogo dentro de un procedimiento de adjudicación único que finalice con la firma del contrato. Sería deseable, sin embargo, que el método consistiera en una fase durante la cual las especificaciones se establecerían sobre la base de una negociación con los participantes seleccionados, seguida de una entrega de ofertas por los participantes en la negociación, con la atribución del contrato, por último, a la mejor oferta. Sólo con este procedimiento se respetarían de verdad los intereses de las empresas que participan en este diálogo. Ahora bien, éste no es el caso, ya que la Comisión prevé que tras la negociación con los participantes seleccionados para examinar quién puede satisfacer mejor sus necesidades, el poder adjudicador definirá las especificaciones técnicas finales, o bien seleccionando una de las soluciones presentadas por uno de los participantes, o bien combinando más de una de las soluciones presentadas (cherry picking).

4.4.2. El CES señala que, de esta forma, la Comisión consagra la posibilidad para un poder adjudicador de apropiarse de los frutos de los esfuerzos de inventiva e innovación de los candidatos para ponerlos de nuevo a competir entre sí. También cabe suponer que, en estas condiciones, los candidatos no presentarán propuestas seriamente estudiadas si éstas pueden ser utilizadas por sus competidores. Si tras la fase de negociación se apelara a todos los candidatos a presentar su mejor oferta definitiva, a partir de las propuestas anteriormente presentadas, el proyecto de Directiva sería conforme a la Ley tipo sobre la adjudicación de contratos públicos de bienes, obras y servicios de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, que prevé un procedimiento de «solicitud de propuestas» (art. 48). En consecuencia, el CES considera que las disposiciones relativas a los contratos complejos deben ser modificadas y precisadas en el sentido señalado en este punto, con el fin de garantizar un mejor equilibrio entre los intereses de los poderes adjudicadores y los de los operadores económicos. Asimismo, el Comité rechaza categóricamente el método llamado «cherry picking». El CES también considera que estos procedimientos abren a las PYME la posibilidad de participar en grandes proyectos.

4.5. La Comisión presenta la introducción de técnicas de compra más flexibles mediante la utilización de acuerdos marco como una necesidad de modificar las directivas con el fin de permitir el uso de técnicas de compra que permitan a los compradores beneficiarse de la evolución de los productos y de los precios. Los acuerdos marco no constituyen contratos en la medida en que algunos términos no quedan fijados en ellos y, por lo tanto, no pueden dar lugar a ejecución a la manera de un contrato, por lo que el Comité tiene sus dudas

(1) Véase el punto 17, cuarto guión de estas conclusiones.

(2) La Comisión descarta utilizar un periodo transitorio con el objetivo de obligar a utilizar paralelamente medios tradicionales, ya que considera que debido a los plazos necesarios para la adopción y la transposición de la presente Directiva, las empresas disfrutarán, de hecho, de un periodo de transición.

respecto a la adopción de esta medida. No parece que una medida así deba figurar en la Directiva. Se trata solamente de una preselección, ya que los «acuerdos marco» serían utilizados, en caso de compras repetitivas, para escoger determinados operadores económicos que, llegado el momento, serían capaces de responder a las necesidades del comprador y permitirle realizar compras en mejores condiciones, dada la constante evolución del mercado para determinados productos y servicios. La exoneración de la obligación de publicar un anuncio sobre los resultados de la adjudicación de los contratos concluidos con posterioridad a un acuerdo marco parece criticable, visto el objetivo de la transparencia de las condiciones de atribución de los contratos públicos. Con el procedimiento previsto se corre el riesgo, además, de generar prácticas de regateo de los precios por parte de determinados poderes adjudicadores.

4.6. En relación con las especificaciones técnicas, las actuales disposiciones ⁽¹⁾ tienen por objetivo obligar a los compradores públicos a emplear determinados instrumentos exhaustivamente enumerados para la definición de las especificaciones técnicas, de forma que se evite favorecer a un determinado operador económico o a la producción nacional. Entre estos instrumentos figuran, en primer lugar, la norma, preferiblemente europea, internacional o, en su defecto, nacional, y el documento de idoneidad técnica europeo, en especial para los productos de la construcción, tal como se prevé en la Directiva 89/106/CEE.

4.6.1. La aplicación de estas disposiciones de las directivas ha llevado, en algunos casos, a una situación en que la norma se ha considerado un instrumento obligatorio de facto, y que han limitado en consecuencia la elección del comprador a la compra únicamente de los productos conformes a la norma, por lo que se puede hablar, en efecto, de una obligación encubierta.

4.6.2. Ello impide la introducción de innovaciones técnicas. Las modificaciones previstas se aplican a todas las compras de productos, obras y servicios sometidas a las directivas llamadas «clásicas» y a las sometidas a la Directiva de sectores especiales.

4.6.3. El Comité considera muy buena la nueva redacción (artículo 24) que contiene la referencia a términos de rendimiento o de requisitos funcionales, así como la ampliación de las referencias válidas (artículo 24, apartado 5 y siguientes).

4.7. La afirmación del recurso a las variantes en el artículo 25 y su sometimiento a las mismas disposiciones previstas para las especificaciones técnicas constituye una buena formulación. El uso de las normas en los distintos Estados miembros no debe llevar a una situación en la que una norma experimental obtenga el mismo reconocimiento que una norma europea totalmente validada.

4.8. Las Directivas en vigor prevén la obligación de publicar la oferta en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas

(suplemento «S») y en la base de datos TED. La propuesta de Directiva se limita a mencionar que la Oficina de Publicaciones de la UE debe publicar los anuncios de licitación por los canales oficiales. Ya no se exige, por tanto, que los textos de las licitaciones sean accesibles en una base de datos determinada, sino únicamente que sean hechos públicos en Internet sin estar clasificados. Teniendo en cuenta que semanalmente se publican entre 3 000 y 4 000 licitaciones, para las empresas es difícil, sobre todo en el caso de las PYME, determinar las que se corresponden con sus ámbitos de actividad. A este respecto, el Comité ve con inquietud el hecho de que dejen de publicarse las licitaciones en la base TED, o en una base de datos equivalente en que los datos estén clasificados de forma que se puedan efectuar búsquedas rápidas y precisas. El Comité estima, por tanto, que las licitaciones deberían, como mínimo, continuar siendo publicadas en esta base de datos.

4.9. El refuerzo de las disposiciones relativas a los criterios de adjudicación y a la selección constituye una excelente innovación, ya que en las actuales disposiciones sobre criterios de adjudicación (apartado 2 del artículo 36 de la Directiva 92/50/CEE, apartado 2 del artículo 26 de la Directiva 93/36/CEE y apartado 2 del artículo 30 de la Directiva 93/37/CEE), se prevé que dichos criterios deben enumerarse en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones «en la medida de lo posible» en orden decreciente según la importancia que les atribuya el poder adjudicador. Esta disposición es poco restrictiva en lo que se refiere a la mención de un orden de importancia decreciente, y los poderes adjudicadores siguen teniendo un margen discrecional considerable a la hora de adjudicar el contrato. Es conveniente fijar una norma general y previa que obligue a indicar una ponderación relativa de los criterios desde el comienzo de todo procedimiento. La propuesta de la nueva Directiva es imponer la obligación de mencionar ya en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones la ponderación relativa de cada criterio ⁽²⁾. El Comité apoya plenamente la ponderación de los criterios de atribución a la oferta económicamente más ventajosa, en el marco del artículo 53 de la Directiva, lo que permitirá una mayor transparencia de los procedimientos de adjudicación de los contratos y garantizar la igualdad de trato entre los licitadores. También constituye una disposición adecuada la aplicación de los procedimientos restringidos y negociados que comprenden una restricción del número de candidatos llamados a presentar ofertas mediante la aplicación de criterios objetivos anunciados anticipadamente. No se puede pedir una garantía de remuneración (de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales) exclusivamente para los servicios prestados por profesiones liberales, como, por ejemplo, arquitectos y abogados. Análogamente, la Directiva deberá regular también con carácter vinculante una protección material por derechos adquiridos para los trabajadores de la UE. Por tanto, en el artículo 53.1 convendría añadir tras «determinados servicios» el texto siguiente: «y sin perjuicio igualmente de las obligaciones vigentes en materia de remuneraciones que en el lugar de la prestación resulten de las disposiciones legales sobre convenios colectivos [los criterios en que se basarán ...]».

⁽¹⁾ Las directivas suministros (93/46/CEE), obras (93/37/CEE) y servicios (92/50/CEE) contienen disposiciones análogas en materia de normas técnicas comunes. La Directiva «sectores especiales» (93/38/CEE) contiene disposiciones sustancialmente equivalentes.

⁽²⁾ Ésta puede adoptar distintas formas (principalmente, porcentajes o parte relativa en relación con otro criterio) y, para mantener cierta flexibilidad, se puede expresar en forma de una banda de valores dentro de la cual se situará el valor asignado a cada criterio.

4.9.1. Si el poder adjudicador justifica las medidas previstas para los contratos complejos (artículo 29), el dispositivo previsto parece satisfactorio. El Comité desea señalar que no es deseable una delimitación demasiado precisa del concepto de contrato público especialmente complejo, ya que las evoluciones económicas y técnicas hacen difícil la apreciación de este concepto. Por contra, el CES se congratula por el hecho de que el poder adjudicador deba indicar los criterios y las ponderaciones en la invitación a presentar ofertas, como muy tarde (para los procedimientos restringidos o negociados), o en la invitación al diálogo (en los procedimientos negociados en caso de contratos complejos). En los demás casos —procedimientos abiertos—, el no haber indicado la ponderación relativa desde el inicio del procedimiento podrá acarrear su nulidad.

4.9.2. La Directiva deja al poder adjudicador la tarea de fijar el nivel específico de capacidad y de experiencia exigido para un contrato determinado, lo que permite una selección efectiva de los candidatos en función de sus aptitudes para realizar el contrato en condiciones óptimas. El recurso, en los procedimientos restringidos o negociados con publicación de un anuncio, a la obligación de argumentar una posible limitación del número de candidatos en función de niveles específicos de capacidad y de experiencia, aumenta la transparencia de estos procedimientos.

4.9.3. De modo similar, el Comité propone que el texto de la Directiva especifique que se puede excluir a un licitador en caso de infracción grave probada de la legislación social o medioambiental. Esto ya es posible con arreglo a las Directivas en vigor, pero una mención específica en el texto de la futura Directiva reforzará y aportará claridad a esta posibilidad.

4.9.3.1. En particular, el Comité estima que se debe tener en cuenta el historial personal del licitador y se excluya de participación en un contrato a cualquier agente económico que haya infringido la legislación laboral, incluidas las disposiciones relativas a la igualdad de trato, de los Estados miembros. De este modo, las agencias de contratación podrían excluir a licitadores que no respeten la reglamentación nacional y regional encaminada a obtener determinados objetivos sociales.

4.9.3.2. Igualmente, es importante evaluar la capacidad técnica y profesional de los licitadores mediante el establecimiento de determinados criterios que permitan verificar el cumplimiento de la legislación obligatoria relativa al fomento del empleo, la integración de las personas excluidas del mercado laboral y la igualdad de trato, y que dichos criterios se publiquen debidamente en el aviso de licitación.

4.9.4. En relación con el artículo 49, el Comité desea señalar que en determinados países de la Comunidad se han creado certificaciones de servicios, y que este tipo de certificación debería figurar entre los criterios que se recogen en este artículo, sin que ello se convierta en un obstáculo encubierto para la competencia.

4.10. En relación con las ofertas anormalmente bajas (art. 54), sería conveniente prever el examen por los poderes adjudicadores de las ofertas anormalmente bajas en comparación con las otras ofertas presentadas de conformidad con el Acuerdo sobre contratación pública (artículo XIII, 4, a). Por otra parte, es necesario especificar que cuando estas justificaciones sean insatisfactorias, las ofertas en cuestión deberán ser obligatoriamente rechazadas. El CES propone que la Directiva incluya un método para garantizar los contratos o los resultados, por el que una tercera parte garantizaría las ofertas presentadas, así como que se dé a los poderes adjudicadores la posibilidad de exigir estas garantías en caso de contratos importantes, es decir, aquellos cuyo importe supere los umbrales previstos en la letra c) del artículo 8 de esta directiva. El objetivo debe ser garantizar la transparencia y la igualdad de trato fiscal y económico a la hora de examinar las ofertas. Los poderes adjudicadores deben estar sometidos a un procedimiento especial en relación con la detección, el examen y la eliminación de estas ofertas, tanto si se trata de concurrentes públicos o privados.

4.11. Los actuales umbrales son extremadamente diferentes. A menudo, no es fácil determinar el umbral aplicable a un contrato público específico. Por lo tanto, hay una necesidad urgente de simplificar estos umbrales, reduciendo el número de umbrales diferentes, eliminando toda referencia al «equivalente en euros de DEG» e indicando todos los umbrales en euros, hasta un grado compatible con las obligaciones internacionales de la Comunidad, derivadas del Acuerdo sobre contratación pública, resultante de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay⁽¹⁾. En adelante, los umbrales se indicarán en euros y se fijarán en números redondos. El Comité considera satisfactorios los umbrales señalados⁽²⁾.

4.12. El uso de un vocabulario común de contratos públicos (common procurement vocabulary — CPV) fue objeto de una Recomendación de la Comisión en 1996⁽³⁾. Esta nomenclatura constituye una evolución y mejora de las nomenclaturas CPA y NACE, en el sentido de que se adecua mejor al carácter específico del sector de la contratación pública. Pero dado que el CPV será objeto de una propuesta de Reglamento del Consejo y del Parlamento, por la que se adoptará formalmente como nomenclatura comunitaria aplicable a la contratación pública que contiene disposiciones para revisarlo, el Comité no es favorable a su mantenimiento en la Directiva que nos ocupa.

⁽¹⁾ Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO L 336 de 23.12.1994, p. 1).

⁽²⁾ 93/37/CEE: un umbral único de 5 300 000 euros aplicable a todos los contratos y concesiones que entren en su ámbito de aplicación. 93/36/CEE y 92/50/CEE: dos umbrales, aplicables a todos los contratos y a los concursos de proyectos que entren en los respectivos ámbitos de las Directivas; estos umbrales son de 130 000 o de 200 000 euros, según que el poder adjudicador tenga estatuto central o no.

⁽³⁾ Recomendación 96/527/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1996, relativa al empleo del vocabulario común de contratos públicos (CPV) para la descripción del objeto del contrato (DO L 222 de 3.9.1996).

4.13. El Comité apoya plenamente la repetición del artículo 55 sobre los derechos exclusivos, que reviste gran importancia. Por desgracia, la simple repetición de este artículo no soluciona la cuestión de la atribución previa de los derechos exclusivos, mientras que éste es el principal problema que se plantea, sobre todo en relación con la atribución de concesiones de servicios. Ello nos remite a las observaciones ya formuladas en el presente dictamen en relación con los

contratos de concesión y las asociaciones entre los sectores público y privado, y el Comité desea recordar que los elementos que contiene la Comunicación interpretativa a este respecto son de una gran importancia e indican claramente que la concesión de derechos exclusivos debe estar sometida a las normas del Tratado y a los grandes principios de la jurisprudencia europea.

Bruselas, 26 de abril de 2001.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron más de la cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el debate.

Punto 2.3

Se propone que la redacción de este punto sea como sigue:

«A la hora de evaluar la calidad de las ofertas, los poderes adjudicadores deberán en principio ajustarse a los criterios objetivos referidos directamente al producto o a la prestación y que cumplan el objetivo de elegir la oferta mejor y más favorable, de manera que no produzcan discriminación entre los presuntos adjudicatarios.

No obstante, los poderes adjudicadores podrán con toda legitimidad tomar en cuenta consideraciones de carácter social o medioambiental, siempre que se dirijan a asegurar el cumplimiento de la legislación nacional o comunitaria vigente en materia social y de medio ambiente.»

Exposición de motivos

La evaluación de ofertas para la adjudicación de un contrato público debe hacerse en base a criterios directamente relacionados con el objeto del contrato, que respondan a la finalidad de seleccionar la mejor y más ventajosa oferta, en aras de la transparencia, la competencia y no discriminación y la mejor atribución de los contratos públicos.

Mientras que los criterios medioambientales podrían admitirse como criterios de evaluación siempre y cuando se respete el principio enunciado en el párrafo anterior, el establecimiento de consideraciones de índole social si no se refieren exclusivamente al cumplimiento de una disposición legal, entendemos que no tiene como finalidad valorar la oferta en sí objetivamente en relación con el proyecto a ejecutar, sino que puede responder a cuestiones políticas y a reivindicaciones de determinadas organizaciones sociales, que no tienen que trasladarse al ámbito de la adjudicación de los contratos públicos. Más allá del cumplimiento de la legalidad, la posibilidad de que una Administración pública pueda arbitrariamente establecer este tipo de cláusulas, conduce inevitablemente a distorsionar la competencia y perjudica al principio de igualdad de oportunidades y la transparencia, efectos todos ellos contrarios a lo que se pretende con la propuesta de Directiva: armonizar procedimientos y promover un mejor funcionamiento del mercado interior.

Resultado de la votación

Votos a favor: 46, votos en contra: 59, abstenciones: 0.

Punto 2.6

Modifíquese la segunda frase del modo siguiente:

«En el artículo 53 podrían desarrollarse también de manera específica los criterios sociales, a condición de no tener un carácter discriminatorio directo o indirecto y de que respeten necesariamente el objeto principal del contrato.»

Exposición de motivos

El criterio adicional de la no discriminación es importante para prevenir abusos de carácter proteccionista. Por lo demás, el texto de la enmienda coincide en su formulación con el del dictamen paralelo de INT/074. Convendría velar por la coherencia entre ambos dictámenes.

Resultado de la votación

Votos a favor: 50, votos en contra: 61, abstenciones: 1.

Punto 4.9

Suprimanse las tres últimas frases (a partir de «No se puede pedir una garantía de remuneración ...»).

Exposición de motivos

La garantía de remuneración del artículo 53 (de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales) tiene ya un carácter muy problemático. Aplicarla también a las remuneraciones «que en el lugar de la prestación resulten de las disposiciones legales sobre convenios colectivos» tendría a gran escala un efecto inhibitorio de cualquier competencia transfronteriza si es que no la haría incluso literalmente imposible. Tener en cuenta «las disposiciones legales en el lugar de la prestación» es poner un listón muy alto para los competidores extranjeros. Por lo demás, los convenios colectivos no son disposiciones legales, sino acuerdos entre interlocutores sociales. Tenerlos en cuenta obligatoriamente sería discriminatorio para las empresas no afectadas por dichos convenios.

Resultado de la votación

Votos a favor: 51, votos en contra: 61, abstenciones: 1.

Punto 4.9.3

Complétese la primera frase del siguiente modo:

«... en caso de infracción grave probada por sentencia judicial ...».

Exposición de motivos

Excluir a un licitador sólo es admisible cuando ha sido condenado mediante resolución judicial.

Resultado de la votación

Votos a favor: 40, votos en contra: 73, abstenciones: 4.

Puntos 4.9.3.1 y 4.9.3.2

Suprímense.

Exposición de motivos

Las dos peticiones que se hacen (excluir indefinidamente a un licitador que «haya infringido la legislación laboral de los Estados miembros» y evaluarlo mediante «determinados criterios que permitan verificar el cumplimiento de la legislación [nacional] obligatoria») tendrían un efecto discriminatorio completamente incontrolable, y posiblemente también arbitrario, particularmente de los competidores extranjeros. Incluso las infracciones de poca monta contra la legislación nacional podrían llevar a la exclusión de licitadores o a complicados procedimientos de control y conflictos judiciales. Ya únicamente el control de dichos criterios plantearía enormes problemas a las administraciones públicas.

La nueva versión del punto 4.9.3 es suficiente para contrarrestar infracciones graves. Las demás peticiones vulneran el principio de proporcionalidad y convendría no incorporarlas.

Resultado de la votación

Votos a favor: 53, votos en contra: 71, abstenciones: 1.

El siguiente texto, que formaba parte del Dictamen de la Sección, fue rechazado en el curso del debate para ser sustituido por una enmienda, pero obtuvo más de la cuarta parte de los votos emitidos.

«2.5. El Comité se pregunta también las razones de la ausencia en el texto propuesto de referencias a cuestiones medioambientales, que tienen una importancia capital para el futuro de Europa. En el artículo 53 se podrían incluir de forma más específica criterios medioambientales, que fueran razonablemente compatibles y no desnaturalizaran el objeto del contrato. Sólo sería necesario tenerlos en cuenta cuando constituyeran un elemento determinante en las consecuencias que tendría en el medio ambiente el modo de realización de las obras propuesto por los concurrentes.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 48, votos en contra: 30, abstenciones: 4.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 73/239/CEE del Consejo por lo que respecta a los requisitos del margen de solvencia para las empresas de seguros no de vida»

(2001/C 193/03)

El 16 de noviembre 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 Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril de 2001 (ponente: Sr. Pelletier; coponente: Sr. Vaucoret).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El margen de solvencia es uno de los elementos principales para la supervisión de las empresas de seguros, dado que permite garantizar la solidez financiera de las empresas y, por ende, su capacidad para cumplir sus compromisos en caso de riesgos imprevistos. El requisito del margen de solvencia es uno de los puntos más antiguos de la armonización europea en el ámbito de los seguros, que ya se introdujo en las primeras directivas sobre seguros de vida y no de vida⁽¹⁾. Dicha antigüedad ha hecho necesario modernizar las exigencias de solvencia, razón por la cual la Comisión Europea ha elaborado dos propuestas de directiva⁽²⁾.

1.2. Ambas propuestas de directiva pretenden reforzar la protección de los asegurados mejorando las normas relativas al margen de solvencia de las empresas de seguros. Las dos propuestas presentan numerosas medidas comunes.

1.3. Las propuestas de directiva de referencia afectan únicamente a los principios reglamentarios de determinación del margen de solvencia, excluidos otros elementos que puedan contribuir a la solvencia de una empresa en el sentido general del término, como las provisiones técnicas estimadas de forma cautelar y los activos invertidos correctamente.

2. Antecedentes

2.1. Las exigencias del margen de solvencia se introdujeron con la primera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, de 24 de julio de 1973 (73/239/CEE), y la primera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida, de 5 de marzo de 1979 (79/267/CEE).

2.2. Las Directivas 92/49/CEE de 18 de junio de 1992 (tercera Directiva relativa al seguro directo distinto del seguro de vida)⁽³⁾ y 92/96/CEE del Consejo de 10 de noviembre de 1992 (tercera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida)⁽⁴⁾ no modificaron los requisitos de margen de solvencia porque dicha modificación habría retrasado la adopción de las Directivas. No obstante, el legislador comunitario, por considerar que dicha modificación podría ser necesaria, preveía en los artículos 25 y 26 respectivamente de ambas Directivas que «la Comisión presentará al Comité de seguros un informe sobre la necesidad de una armonización ulterior del margen de solvencia».

2.3. Posteriormente, la Conferencia de Autoridades de Supervisión de Seguros de los Estados miembros de la Unión Europea elaboró, bajo la presidencia del Dr. Müller, un informe sobre la solvencia de las empresas de seguros, el llamado «informe Müller». Dicho informe fue aprobado por la Conferencia de Autoridades de Supervisión en abril de 1997. El informe final de la Comisión Europea de 24 de julio de 1997⁽⁵⁾, que retomaba ampliamente el estudio recogido en el informe Müller, concluía con la posible necesidad de mejorar el margen de solvencia.

2.4. Los trabajos de la Comisión desde el verano de 1997 terminaron en dos propuestas presentadas el 25 de octubre de 2000.

2.5. A más largo plazo, sobre todo en el ámbito de los informes sobre la aplicación de los proyectos de Directiva, se prevé emprender una revisión fundamental de los métodos de análisis de la situación financiera general de las empresas de seguros; dicho ejercicio se ha bautizado con el nombre de «Solvencia II».

(1) Primera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, 73/239/CEE, DO L 228 de 16.8.1973, p. 3. Primera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida, 79/2667/CEE, DO L 63 de 13.3.1979, p. 1.

(2) COM(2000) 634 final — 2000/0251(COD) y COM(2000) 617 final — 2000/0249 (COD) de 25.10.2000.

(3) DO L 228 de 11.8.1992, p. 1.

(4) DO L 360 de 9.9.1992, p. 1.

(5) Informe para el Comité de seguros sobre la necesidad de una ulterior armonización del margen de solvencia, COM(97) 398 final de 24.7.1997.

3. Observaciones generales

3.1. Por lo que se refiere al método de trabajo de la Comisión Europea, el Comité Económico y Social considera que el ejercicio «Solvencia I» ha sido ejemplar en materia de consultas a los profesionales: la Comisión consultó a las instituciones profesionales (sobre todo el CEA, la ACME, la AISAM⁽¹⁾) y el grupo consultivo de actuarios europeos) a partir de 1996 y a lo largo de todo el ejercicio.

3.2. Las principales modificaciones propuestas por la Comisión afectan a los siete puntos siguientes:

3.2.1. Las nuevas propuestas se aplican a las mutuas sólo a partir de un umbral de cotización igual a cinco millones de euros, frente a los 0,5 millones de euros para seguros de vida y 1 millón de euros para seguros no de vida actualmente. Las mutuas con un nivel de cotización inferior al umbral de 5 millones de euros no se beneficiarán del pasaporte único europeo y seguirán estando sujetas a los requisitos cautelares nacionales. No obstante, una mutua que, incluso estando por debajo de dicho umbral, cumpla sus obligaciones en materia de margen de solvencia podrá, previa solicitud, acogerse a las nuevas directivas y beneficiarse del pasaporte único.

3.2.2. Se aumentan los fondos de garantía mínimos que, en el futuro, se indexarán en función de la inflación.

3.2.3. Las nuevas directivas conceden a los seguros de vida el derecho de contabilizar en el margen de solvencia registrado el 50 % de los beneficios futuros, que no se calculan ya de manera retrospectiva, como ahora, sino con una perspectiva de seis años. No obstante, dichos beneficios futuros deberán ser confirmados por un informe actuarial y la media anual de los mismos no deberá superar la de los cinco años anteriores.

3.2.4. De entre los elementos admisibles en el margen de solvencia, las acciones preferentes, los préstamos subordinados y los títulos de duración indeterminada estarán sometidos a determinadas restricciones, en tanto que la fracción no desembolsada del capital social o del fondo inicial sólo se tendrá en cuenta previo acuerdo de las autoridades de control, hasta un máximo del 50 %. Las empresas pierden asimismo la posibilidad de contabilizar en el margen de solvencia las acciones propias de propiedad directa y de descontar las provisiones técnicas no de vida (hasta ahora, los Estados miembros podían autorizar un descuento explícito tendiendo

en cuenta los ingresos en concepto de inversiones, de conformidad con la letra g del apartado 1 del artículo 60 de la Directiva 91/674/CEE)⁽²⁾. Asimismo, la inclusión en el margen de solvencia de derramas de cuotas realizadas por las sociedades mutuas de seguros no de vida queda sujeta a la aprobación de la autoridad de supervisión. Cabe añadir que la lista de elementos que entran a formar parte del margen de solvencia se dividirá a partir de ahora en tres categorías cerradas, mientras que actualmente constituye una lista abierta, con la posibilidad de incluir otros elementos no enumerados. Por último, hay que señalar que el fondo mínimo de garantía sólo podrá estar compuesto a partir de ahora de elementos de calidad superior, lo que excluye sobre todo los beneficios futuros (pese a que éstos siguen estando incluidos en el margen de solvencia) y la fracción no desembolsada del capital social o del fondo inicial. Por contra, las plusvalías latentes pueden incluirse si figuran en el margen de solvencia.

3.2.5. El cálculo de los requisitos del margen de solvencia sufre una evolución de gran alcance en el caso de los seguros no de vida: dichos requisitos se elevan al 50 % para los ramos 11, 12 y 13, que corresponden a la responsabilidad civil general y a la responsabilidad civil por uso de vehículos aéreos, marítimos, lacustres o fluviales.

3.2.6. La Directiva permite a las autoridades de control intervenir de forma preventiva, antes de que el margen de solvencia registrado caiga por debajo del límite normativo, siempre que consideren que los derechos de los asegurados están en peligro. Las autoridades competentes pueden, en ese caso, exigir un plan de recuperación financiera o un margen de solvencia más elevado y revisar a la baja el valor de determinados activos.

3.2.7. La Directiva elimina la ambigüedad existente hasta hoy sobre si los Estados miembros eran o no libres de imponer normas más rigurosas a las empresas que autorizan: la Comisión propone conceder dicha libertad a los Estados miembros, es decir, que aplica una «armonización mínima».

3.3. Las propuestas de directiva de referencia actualizan, por tanto, la obligatoriedad del margen de solvencia revalorizando varios umbrales: el importe de las cotizaciones a partir del cual dichas directivas son aplicables a las mutuas y el valor mínimo del fondo de garantía, el umbral de las primas que separan los dos tramos a los que se aplican los tipos del 18 % y del 16 % para determinar el margen de solvencia obligatorio de las empresas de seguros no de vida y el umbral de los siniestros que define asimismo dos tramos sujetos a unos tipos del 26 % y el 23 % a la hora de determinar los requisitos del margen de

(1) CEA — Comité Europeo de Seguros; ACME — Asociación de Cooperativas y Mutuas de Seguros Europeas; AISAM — Asociación Internacional de Mutuas de Seguros.

(2) Directiva 91/674/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de las empresas de seguros, DO L 374 de 31.12.1991, p. 7.

solvencia. Las propuestas de directiva precisan asimismo las normas de solvencia estableciendo una lista exhaustiva de los elementos admisibles para la constitución del margen de solvencia y adaptando el cálculo del margen de solvencia para los ramos que presentan un tipo de riesgo especialmente volátil. Por último, refuerzan la protección de los asegurados concediendo capacidad de intervención inmediata a las autoridades de control.

3.4. Por estos tres motivos, el Comité emite un dictamen favorable a las dos propuestas de directiva que se examinan. No obstante, señala algunos aspectos técnicos que recomienda modificar; dichos puntos se abordan en las observaciones particulares. De manera más general, el Comité suscribe el espíritu del texto propuesto salvo en lo que se refiere al principio de armonización mínima.

3.5. *El principio de armonización mínima*

3.5.1. Las propuestas prevén que los Estados miembros sean libres de imponer a las empresas por ellos autorizadas unas normas más estrictas que las recogidas en las Directivas con el fin de tener en cuenta las características específicas de sus respectivos mercados nacionales. Así se indica claramente en el considerando 14 de la propuesta de directiva sobre los seguros no de vida y en el considerando 11 de la propuesta de directiva sobre los seguros de vida.

3.5.2. El Comité es consciente de que un enfoque semejante puede constituir una etapa en la construcción del mercado único de los seguros, pero considera absolutamente necesario que, en el futuro, se aspire a una armonización más general. El Comité aprueba, sobre todo, algunas disposiciones de las propuestas de directiva que van en ese sentido, por ejemplo, la eliminación de la ventaja concedida a las sociedades que descuenten las provisiones técnicas. No obstante, en virtud del principio de armonización mínima, las autoridades nacionales de supervisión podrían imponer a algunas empresas unas normas relativas al margen de solvencia obligatorio más estrictas que las aplicables a las empresas de otros Estados miembros; esta obligatoriedad de un margen de solvencia elevado aumentaría el coste de sus fondos propios, con lo que podría reducirse su rentabilidad; ello provocaría una distorsión de la competencia contraria al principio de igualdad del mercado único. Esta preocupación se agrava ante la perspectiva de la ampliación de dicho mercado.

3.5.3. Por tanto, el Comité estima que, una vez aprobadas estas propuestas, habrá que proceder a superar nuevas etapas. En ellas se deberá aspirar a una máxima armonización de las normas de competencia para que las empresas europeas de seguros puedan ejercer su actividad en unas condiciones perfectamente equitativas que protejan los derechos de los asegurados.

3.6. *Derecho de intervención inmediata de las autoridades de supervisión*

3.6.1. Los artículos 20 bis de la propuesta sobre los seguros no de vida y 24 bis (apartado 2) de la propuesta sobre los seguros de vida permiten a las autoridades competentes intervenir de forma inmediata cuando consideren que los intereses de los asegurados están amenazados. En dicha circunstancia, las autoridades podrán exigir a una empresa aseguradora un plan de recuperación financiera o imponer un aumento del margen de solvencia obligatorio.

3.6.2. El Comité es favorable al principio que rige dicha medida, dado que permite a la autoridad de control intervenir en una fase temprana, cuando es más fácil corregir la situación financiera de la empresa; la medida mejora además la protección de los asegurados, dado que favorece un enfoque de prevención de riesgos.

3.6.3. No obstante, el Comité desearía que dicha prevención estuviera definida por un mínimo de normas objetivas; es decir, que se determinaran concretamente las condiciones de la intervención inmediata de modo que ésta esté justificada, sea proporcional a la entidad del problema financiero detectado y resulte eficaz a la hora de resolverlo.

4. **Observaciones particulares**

4.1. *Disposiciones comunes a las propuestas de directiva sobre seguros de vida y no de vida*

4.1.1. *Artículos 17 y 17 bis de la propuesta sobre seguros no de vida: el fondo de garantía mínimo*

4.1.1.1. Estos artículos aumentan el valor del fondo de garantía mínimo a 3 millones de euros tanto para las empresas de seguros de vida como para las de seguros no de vida, ramos 10 a 15, y a 2 millones de euros para las restantes empresas de seguros no de vida, e introducen para el futuro una indexación de dichos mínimos en función de la inflación.

4.1.1.2. El Comité aprueba la indexación en función de la inflación porque ello permite mantener unos valores de los fondos de garantía mínimos coherentes con la evolución de la situación económica. Sin embargo, el Comité lamenta que los nuevos valores de los fondos de garantía mínimos y de los márgenes de solvencia obligatorios no hayan sido armonizados entre sí: con el umbral propuesto, el margen de solvencia obligatorio puede llegar a resultar inferior al fondo de garantía obligatorio, lo que contradice los fines de estos dos requisitos cautelares.

4.1.1.3. De este modo, los importes definidos en la propuesta de directiva pueden resultar incoherentes en el caso de las pequeñas mutuas cuyas cotizaciones estuvieran cerca de los 5 millones de euros. Por ejemplo, una mutua reasegurada al 50 % que ejerza una actividad de seguros no de vida y cuyas cotizaciones anuales asciendan a 5 millones de euros estaría sujeta a un margen de solvencia obligatorio equivalente a un máximo del $18 \% \times 5 \text{ millones} \times 50 \%$, es decir, de 450 000 euros. Ahora bien, según el artículo 17 de la Directiva, el fondo de garantía para una mutua de esas características no puede ser inferior a 1,5 millones de euros (2 millones de euros menos la reducción específica concedida a las mutuas), con lo que el fondo de garantía obligatorio sería superior al margen de solvencia obligatorio, lo que contradice las definiciones de ambos importes, toda vez que el fondo de garantía se define como un tercio del margen de solvencia obligatorio. Parece, pues, necesario revisar los distintos umbrales con el fin de hacerlos coherentes entre sí.

4.1.1.4. Por otro lado, para evitar que el aumento del «billete de entrada» frene la penetración de nuevas sociedades en el sector, el Comité propone que, para las sociedades de nueva creación, la constitución del suplemento al margen necesario para lograr el fondo de garantía mínimo pueda escalonarse en el tiempo, previo acuerdo de las autoridades de supervisión, hasta un plazo máximo de cinco años. Por ejemplo, una empresa de seguros recién creada que, dado su nivel aún escaso de actividad, tenga un margen de solvencia obligatorio de dos millones de euros y haya de disponer de un fondo de garantía mínimo de tres millones de euros, podría lograr el millón de euros adicional en un plazo de cinco años. Dicho plazo no penalizaría en modo alguno la seguridad de los asegurados, puesto que tendría la ventaja de coincidir con el periodo de supervisión particular de las sociedades de nueva creación.

4.1.2. Artículo 20 bis de la propuesta sobre los seguros no de vida y artículo 24, apartado 4, de la propuesta sobre los seguros de vida: inclusión del reaseguro

4.1.2.1. El margen de solvencia obligatorio disminuye actualmente en proporción al porcentaje de riesgos asumidos por el reaseguro, dentro de un límite determinado (el 50 % para los seguros no de vida, por ejemplo); por tanto, cuanto más reasegurada está una empresa, menor es su margen de solvencia obligatorio. Incluso en el caso de un porcentaje de reaseguro inferior al máximo posible, las autoridades competentes podrían disminuir la reducción del margen de solvencia obligatorio aplicable en función del reaseguro cuando la calidad del plan de reaseguro les parezca insuficiente.

4.1.2.2. El Comité recomienda que esta posibilidad de revisión a la baja vaya acompañada de una posibilidad de revisión al alza que tenga a su vez en cuenta la calidad del plan de reaseguro, y especialmente el nivel de solvencia del reasegurador. En efecto, el techo establecido en las directivas

actuales es arbitrario y no se justifica por una apreciación de la calidad óptima potencial del reaseguro. Pero cuando se introduce el concepto de calidad, se está reconociendo implícitamente la posibilidad de apreciar la calidad del reaseguro, con lo que dicha apreciación deberá poder aplicarse tanto para aumentar como para disminuir el límite de reducción del margen de solvencia obligatorio.

4.1.2.3. Podría añadirse esta posibilidad al final de apartado 4 con la formulación siguiente: «Los Estados miembros velarán asimismo por que las autoridades competentes estén facultadas para incrementar la reducción del margen de solvencia establecido de conformidad con el artículo 19 siempre que consideren que la calidad del plan de reaseguro justifica dicho incremento.»

4.1.2.4. El Comité subraya que la revalorización de dicho límite tendría que ser optativa y estar sujeta a la autorización previa de la autoridad de supervisión en ambos sentidos. Por lo tanto, para evitar toda distorsión de la competencia es necesario que la apreciación de la calidad del reasegurador se base en datos objetivos: el Comité expresa su deseo de que la introducción del control de los reaseguros en Europa permita en último extremo definir dichos criterios de forma objetiva y armonizada.

4.1.3. Existencia de un fondo de garantía de los asegurados

4.1.3.1. Algunos países europeos se han dotado de mecanismos «colectivos» de asunción (total o parcial) de los compromisos contraídos con los asegurados en caso de liquidación.

4.1.3.2. Se han creado dos tipos de fondos: fondos privados y fondos públicos. Los fondos privados sirven para proteger al conjunto de empresas a él acogidas; los fondos públicos o para-públicos se crean para el total de una profesión concreta y se destinan a resarcir a los asegurados en caso de liquidaciones en dicho sector.

4.1.3.3. Ni las propuestas de directiva ni el Informe Müller han abordado esta cuestión. No obstante, en algunos casos, la solución ha consistido en admitir, en la constitución del margen de solvencia obligatorio todo o parte de la reserva de las cotizaciones no versadas al fondo de garantía. El Comité sugiere que el tratamiento de las cotizaciones al fondo de garantía se examine a nivel europeo.

4.1.4. El caso concreto de la sustitución

4.1.4.1. Cuando una mutua de seguros retrocede la totalidad de sus compromisos a otra, el cesionario se encuentra en situación de sustitución plena de los compromisos del cesionista. En ese caso, se debería poder pedir que el margen de solvencia lo calcule únicamente el cesionario. Esta facultad de sustitución ha sido introducida por el artículo 3.2 de la Directiva 73/239/CEE (seguros no de vida) y, al parecer, también por el artículo 3.2 de la Directiva 79/367/CEE (seguros de vida). Ahora bien, hay un conflicto aparente entre las disposiciones del artículo 3.2, que autorizan la sustitución, y el apartado 4 del artículo 16 bis, que limita al 50 % la asunción del reaseguro de la mutua cesionista. Sin perjuicio de análisis o dictámenes en contra por parte de la Comisión Europea, sugerimos que el párrafo 7 del apartado 4 del artículo 16 bis se modifique como sigue: «dicha relación no podrá ser en ningún caso inferior al 50 % salvo en caso de aplicación del artículo 3.2 de la presente Directiva».

4.2. Disposiciones específicas de la propuesta de directiva sobre los seguros de vida

4.2.1. El Comité señala que la versión francesa de la Exposición de motivos de la propuesta de directiva presenta un error de traducción: en el punto 1.4.5, en vez de «il s'agit des branches 11, 12, 13 qui correspondent à la responsabilité civile liée à l'utilisation de véhicules terrestres automoteurs, de véhicules aériens et de véhicules maritimes, lacustres et fluviaux», debe decir: «il s'agit des branches 11, 12, 13, qui correspondent à la responsabilité civile liée à l'utilisation de véhicules aériens et de véhicules maritimes, lacustres et fluviaux, et à la responsabilité civile générale». [trad. ES: «Éstos son los ramos 11, 12 y 13, que corresponden a la responsabilidad civil marítima, aérea y general.»]

4.2.2. El Comité aprueba el incremento del margen de solvencia obligatorio en los ramos 11, 12 y 13, dado que la siniestralidad de dichos ramos es especialmente volátil. Esta disposición confirma la voluntad de la Comisión de adaptar el margen de solvencia en función de la naturaleza de los riesgos cubiertos por la empresa. Desde este punto de vista, el Comité recomienda que el margen de solvencia obligatorio o, más concretamente, determinados riesgos dentro de un mismo ramo cuya siniestralidad tenga una volatilidad escasa puedan también revisarse a la baja.

4.2.3. Artículo 16 bis: empresas «run-off»

4.2.3.1. El apartado 5 de dicho artículo introduce una disposición destinada a compensar las lagunas de la fórmula actual del requisito de margen de solvencia para empresas «run-off». Efectivamente, en el caso extremo de las empresas «run-off», que ya no aceptan nuevos contratos, la aplicación de la fórmula actual puede llevar a un margen de solvencia obligatorio nulo. El nuevo mecanismo propuesto consiste en reducir progresivamente el requisito del margen de solvencia de forma proporcional a la disminución de las provisiones técnicas.

4.2.3.2. El Comité aprueba este mecanismo, que permite mantener un margen de solvencia obligatorio mínimo y protege, por ende, a la empresa y a los asegurados contra una degradación demasiado rápida de la solvencia.

4.2.4. Derrama de cuotas

4.2.4.1. La letra b) del apartado 4 del punto 2 del artículo 1 (por el que se modifica el artículo 16 de la Directiva 73/239/CEE) establece que las derramas de cuotas que puedan reclamar las mutuas, pueden ser aceptadas como partidas aptas a los fines del margen de solvencia «a petición debidamente justificada de la empresa ante la autoridad competente de control del Estado miembro de origen y con el acuerdo de dicha autoridad competente». La novedad de este texto reside en que somete al acuerdo de las autoridades competentes de control del Estado miembro de origen una medida que, de conformidad con las directivas de 1973 y 1979, es hoy en día general, automática y legítima.

4.2.4.2. Sin embargo, esta medida podría provocar un falseamiento de la competencia entre mutuas establecidas en diferentes Estados, según las autoridades nacionales de control sean más o menos partidarias de ese tipo de empresas y de ese tipo de financiación.

4.2.4.3. Por este motivo, el Comité considera indispensable que la directiva delimite de manera muy precisa la libertad de decisión de las autoridades de control, definiendo las condiciones de autorización o de rechazo de la aceptación de derramas de cuotas en el margen de solvencia de las mutuas.

5. Conclusiones

5.1. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de Directiva de la Comisión Europea y la aprueba en su conjunto.

5.1.1. Es previsible que las nuevas disposiciones tiendan más bien a aumentar el nivel cuantitativo del margen de solvencia; sin embargo, la alternativa consistente en mejorar la calidad del mismo mediante una reglamentación más precisa de los activos que componen dicho margen no se contempla en la revisión que se examina, por lo que el CES espera que el proyecto «Solvencia II» permita explorar esta segunda vía.

5.2. No obstante, hay una serie de puntos que deberían precisarse o modificarse. Más concretamente, el Comité insta a la Comisión a que tenga en cuenta su inquietud por los siguientes aspectos:

- armonización de los importes del margen de solvencia obligatorio y del fondo de garantía mínimo para las pequeñas mutuas (punto 4.1.1 y siguientes)
- inclusión del reaseguro en función de la calidad del mismo (punto 4.1.2)
- existencia de un fondo de garantía de los asegurados (punto 4.1.3)
- el caso concreto de la sustitución (punto 4.1.4)
- empresas «run-off» (punto 4.2.3)
- derrama de cuotas (punto 4.2.4).

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 79/267/CEE del Consejo por lo que respecta a los requisitos del margen de solvencia para las empresas de seguros de vida»

(2001/C 193/04)

El 13 de diciembre 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 Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril de 2001 (ponente: Sr. Pelletier; coponente: Sr. Vaucoret).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El margen de solvencia es uno de los elementos principales para la supervisión de las empresas de seguros, dado que permite garantizar la solidez financiera de las empresas y, por ende, su capacidad para cumplir sus compromisos en caso de riesgos imprevistos. El requisito del margen de solvencia es uno de los puntos más antiguos de la armonización europea en el ámbito de los seguros, que ya se introdujo en las primeras directivas sobre seguros de vida y no de vida⁽¹⁾. Dicha antigüedad ha hecho necesario modernizar

las exigencias de solvencia, razón por la cual la Comisión Europea ha elaborado dos propuestas de directiva⁽²⁾.

1.2. Ambas propuestas de directiva pretenden reforzar la protección de los asegurados mejorando las normas relativas al margen de solvencia de las empresas de seguros. Las dos propuestas presentan numerosas medidas comunes.

1.3. Las propuestas de directiva de referencia afectan únicamente a los principios reglamentarios de determinación del margen de solvencia, excluidos otros elementos que puedan contribuir a la solvencia de una empresa en el sentido general del término, como las provisiones técnicas estimadas de forma cautelar y los activos invertidos correctamente.

⁽¹⁾ Primera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, 73/239/CEE, DO L 228 de 16.8.1973, p. 3. Primera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida, 79/2667/CEE, DO L 63 de 13.3.1979, p. 1.

⁽²⁾ COM(2000) 617 final — 2000/0249(COD) y COM(2000) 634 final — 2000/0251 (COD) de 25.10.2000.

2. Antecedentes

2.1. Las exigencias del margen de solvencia se introdujeron con la primera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, de 24 de julio de 1973 (73/239/CEE), y la primera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida, de 5 de marzo de 1979 (79/267/CEE).

2.2. Las Directivas 92/49/CEE de 18 de junio de 1992 (tercera Directiva relativa al seguro directo distinto del seguro de vida)⁽¹⁾ y 92/96/CEE del Consejo de 10 de noviembre de 1992 (tercera Directiva relativa al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida)⁽²⁾ no modificaron los requisitos de margen de solvencia porque dicha modificación habría retrasado la adopción de las Directivas. No obstante, el legislador comunitario, por considerar que dicha modificación podría ser necesaria, preveía en los artículos 25 y 26 respectivamente de ambas Directivas que «la Comisión presentará al Comité de seguros un informe sobre la necesidad de una armonización ulterior del margen de solvencia».

2.3. Posteriormente, la Conferencia de Autoridades de Supervisión de Seguros de los Estados miembros de la Unión Europea elaboró, bajo la presidencia del Dr. Müller, un informe sobre la solvencia de las empresas de seguros, el llamado «informe Müller». Dicho informe fue aprobado por la Conferencia de Autoridades de Supervisión en abril de 1997. El informe final de la Comisión Europea de 24 de julio de 1997⁽³⁾, que retomaba ampliamente el estudio recogido en el informe Müller, concluía con la posible necesidad de mejorar el margen de solvencia.

2.4. Los trabajos de la Comisión desde el verano de 1997 terminaron en dos propuestas presentadas el 25 de octubre de 2000.

2.5. A más largo plazo, sobre todo en el ámbito de los informes sobre la aplicación de los proyectos de Directiva, se prevé emprender una revisión fundamental de los métodos de análisis de la situación financiera general de las empresas de seguros; dicho ejercicio se ha bautizado con el nombre de «Solvencia II».

3. Observaciones generales

3.1. Por lo que se refiere al método de trabajo de la Comisión Europea, el Comité Económico y Social considera que el ejercicio «Solvencia I» ha sido ejemplar en materia de consultas a los profesionales: la Comisión consultó a las instituciones profesionales (sobre todo el CEA, la ACME, la AISAM⁽⁴⁾) y el grupo

consultivo de actuarios europeos) a partir de 1996 y a lo largo de todo el ejercicio.

3.2. Las principales modificaciones propuestas por la Comisión afectan a los siete puntos siguientes:

3.2.1. Las nuevas propuestas se aplican a las mutuas sólo a partir de un umbral de cotización igual a cinco millones de euros, frente a los 0,5 millones de euros para seguros de vida y 1 millón de euros para seguros no de vida actualmente. Las mutuas con un nivel de cotización inferior al umbral de 5 millones de euros no se beneficiarán del pasaporte único europeo y seguirán estando sujetas a los requisitos cautelares nacionales. No obstante, una mutua que, incluso estando por debajo de dicho umbral, cumpla sus obligaciones en materia de margen de solvencia podrá, previa solicitud, acogerse a las nuevas directivas y beneficiarse del pasaporte único.

3.2.2. Se aumentan los fondos de garantía mínimos que, en el futuro, se indexarán en función de la inflación.

3.2.3. Las nuevas directivas conceden a los seguros de vida el derecho de contabilizar en el margen de solvencia registrado el 50 % de los beneficios futuros, que no se calculan ya de manera retrospectiva, como ahora, sino con una perspectiva de seis años. No obstante, dichos beneficios futuros deberán ser confirmados por un informe actuarial y la media anual de los mismos no deberá superar la de los cinco años anteriores.

3.2.4. De entre los elementos admisibles en el margen de solvencia, las acciones preferentes, los préstamos subordinados y los títulos de duración indeterminada estarán sometidos a determinadas restricciones, en tanto que la fracción no desembolsada del capital social o del fondo inicial sólo se tendrá en cuenta previo acuerdo de las autoridades de control, hasta un máximo del 50 %. Las empresas pierden asimismo la posibilidad de contabilizar en el margen de solvencia las acciones propias de propiedad directa y de descontar las provisiones técnicas no de vida (hasta ahora, los Estados miembros podían autorizar un descuento explícito tendiendo en cuenta los ingresos en concepto de inversiones, de conformidad con la letra g del apartado 1 del artículo 60 de la Directiva 91/674/CEE)⁽⁵⁾. Asimismo, la inclusión en el margen de solvencia de derramas de cuotas realizadas por las sociedades mutuas de seguros no de vida queda sujeta a la aprobación de la autoridad de supervisión. Cabe añadir que la lista de elementos que entran a formar parte del margen de solvencia

(1) DO L 228 de 11.8.1992, p. 1.

(2) DO L 360 de 9.9.1992, p. 1.

(3) Informe para el Comité de seguros sobre la necesidad de una ulterior armonización del margen de solvencia, COM(97) 398 final de 24.7.1997.

(4) CEA — Comité Europeo de Seguros; ACME — Asociación de Cooperativas y Mutuas de Seguros Europeos; AISAM — Asociación Internacional de Mutuas de Seguros.

(5) Directiva 91/674/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de las empresas de seguros, DO L 374 de 31.12.1991, p. 7.

se dividirá a partir de ahora en tres categorías cerradas, mientras que actualmente constituye una lista abierta, con la posibilidad de incluir otros elementos no enumerados. Por último, hay que señalar que el fondo mínimo de garantía sólo podrá estar compuesto a partir de ahora de elementos de calidad superior, lo que excluye sobre todo los beneficios futuros (pese a que éstos siguen estando incluidos en el margen de solvencia) y la fracción no desembolsada del capital social o del fondo inicial. Por contra, las plusvalías latentes pueden incluirse si figuran en el margen de solvencia.

3.2.5. El cálculo de los requisitos del margen de solvencia sufre una evolución de gran alcance en el caso de los seguros no de vida: dichos requisitos se elevan al 50 % para los ramos 11, 12 y 13, que corresponden a la responsabilidad civil general y a la responsabilidad civil por uso de vehículos aéreos, marítimos, lacustres o fluviales.

3.2.6. La Directiva permite a las autoridades de control intervenir de forma preventiva, antes de que el margen de solvencia registrado caiga por debajo del límite normativo, siempre que consideren que los derechos de los asegurados están en peligro. Las autoridades competentes pueden, en ese caso, exigir un plan de recuperación financiera o un margen de solvencia más elevado y revisar a la baja el valor de determinados activos.

3.2.7. La Directiva elimina la ambigüedad existente hasta hoy sobre si los Estados miembros eran o no libres de imponer normas más rigurosas a las empresas que autorizan: la Comisión propone conceder dicha libertad a los Estados miembros, es decir, que aplica una «armonización mínima».

3.3. Las propuestas de directiva de referencia actualizan, por tanto, la obligatoriedad del margen de solvencia revalorizando varios umbrales: el importe de las cotizaciones a partir del cual dichas directivas son aplicables a las mutuas y el valor mínimo del fondo de garantía, el umbral de las primas que separan los dos tramos a los que se aplican los tipos del 18 % y del 16 % para determinar el margen de solvencia obligatorio de las empresas de seguros no de vida y el umbral de los siniestros que define asimismo dos tramos sujetos a unos tipos del 26 % y el 23 % a la hora de determinar los requisitos del margen de solvencia. Las propuestas de directiva precisan asimismo las normas de solvencia estableciendo una lista exhaustiva de los elementos admisibles para la constitución del margen de solvencia y adaptando el cálculo del margen de solvencia para los ramos que presentan un tipo de riesgo especialmente volátil. Por último, refuerzan la protección de los asegurados concediendo capacidad de intervención inmediata a las autoridades de control.

3.4. Por estos tres motivos, el Comité emite un dictamen favorable a las dos propuestas de directiva que se examinan. No obstante, señala algunos aspectos técnicos que recomienda

modificar; dichos puntos se abordan en las observaciones particulares. De manera más general, el Comité suscribe el espíritu del texto propuesto salvo en lo que se refiere al principio de armonización mínima.

3.5. *El principio de armonización mínima*

3.5.1. Las propuestas prevén que los Estados miembros sean libres de imponer a las empresas por ellos autorizadas unas normas más estrictas que las recogidas en las Directivas con el fin de tener en cuenta las características específicas de sus respectivos mercados nacionales. Así se indica claramente en el considerando 14 de la propuesta de directiva sobre los seguros no de vida y en el considerando 11 de la propuesta de directiva sobre los seguros de vida.

3.5.2. El Comité es consciente de que un enfoque semejante puede constituir una etapa en la construcción del mercado único de los seguros, pero considera absolutamente necesario que, en el futuro, se aspire a una armonización más general. El Comité aprueba, sobre todo, algunas disposiciones de las propuestas de directiva que van en ese sentido, por ejemplo, la eliminación de la ventaja concedida a las sociedades que descuenten las provisiones técnicas. No obstante, en virtud del principio de armonización mínima, las autoridades nacionales de supervisión podrían imponer a algunas empresas unas normas relativas al margen de solvencia obligatorio más estrictas que las aplicables a las empresas de otros Estados miembros; esta obligatoriedad de un margen de solvencia elevado aumentaría el coste de sus fondos propios, con lo que podría reducirse su rentabilidad; ello provocaría una distorsión de la competencia contraria al principio de igualdad del mercado único. Esta preocupación se agrava ante la perspectiva de la ampliación de dicho mercado.

3.5.3. Por tanto, el Comité estima que, una vez aprobadas estas propuestas, habrá que proceder a superar nuevas etapas. En ellas se deberá aspirar a una máxima armonización de las normas de competencia para que las empresas europeas de seguros puedan ejercer su actividad en unas condiciones perfectamente equitativas que protejan los derechos de los asegurados.

3.6. *Derecho de intervención inmediata de las autoridades de supervisión*

3.6.1. El artículo 20 bis de la propuesta sobre los seguros no de vida y el artículo 24 bis (apartado 2) de la propuesta sobre los seguros de vida permiten a las autoridades competentes intervenir de forma inmediata cuando consideren que los intereses de los asegurados están amenazados. En dicha circunstancia, las autoridades podrán exigir a una empresa aseguradora un plan de recuperación financiera o imponer un aumento del margen de solvencia obligatorio.

3.6.2. El Comité es favorable al principio que rige dicha medida, dado que permite a la autoridad de control intervenir en una fase temprana, cuando es más fácil corregir la situación financiera de la empresa; la medida mejora además la protección de los asegurados, dado que favorece un enfoque de prevención de riesgos.

3.6.3. No obstante, el Comité desearía que dicha prevención estuviera definida por un mínimo de normas objetivas; es decir, que se determinaran concretamente las condiciones de la intervención inmediata de modo que esté justificada, sea proporcional a la entidad del problema financiero detectado y resulte eficaz para resolverlo.

4. Observaciones particulares

4.1. Disposiciones comunes a las propuestas de directiva sobre seguros de vida y no de vida

4.1.1. Artículos 17 y 17 bis de la propuesta sobre seguros no de vida y artículos 20 y 20 bis de la propuesta sobre seguros de vida: el fondo de garantía mínimo

4.1.1.1. Estos artículos aumentan el valor del fondo de garantía mínimo a 3 millones de euros tanto para las empresas de seguros de vida como para las de seguros no de vida, ramos 10 a 15, y a 2 millones de euros para las restantes empresas de seguros no de vida, e introducen para el futuro una indexación de dichos mínimos en función de la inflación.

4.1.1.2. El Comité aprueba la indexación en función de la inflación porque ello permite mantener unos valores de los fondos de garantía mínimos coherentes con la evolución de la situación económica. Sin embargo, el Comité lamenta que los nuevos valores de los fondos de garantía mínimos y de los márgenes de solvencia obligatorios no hayan sido armonizados entre sí: con el umbral propuesto, el margen de solvencia obligatorio puede llegar a resultar inferior al fondo de garantía obligatorio, lo que contradice los fines de estos dos requisitos cautelares.

4.1.1.3. De este modo, los importes definidos en la propuesta de directiva pueden resultar incoherentes en el caso de las pequeñas mutuas cuyas cotizaciones estuvieran cerca de los 5 millones de euros. Por ejemplo, una mutua reasegurada al 50 % que ejerza una actividad de seguros no de vida y cuyas cotizaciones anuales asciendan a 5 millones de euros estaría sujeta a un margen de solvencia obligatorio equivalente a un máximo del $18 \% \times 5 \text{ millones} \times 50 \%$, es decir, de 450 000 euros. Ahora bien, según el artículo 17 de la Directiva, el fondo de garantía para una mutua de esas características no puede ser inferior a 1,5 millones de euros (2 millones de euros menos la reducción específica concedida a las mutuas), con lo que el fondo de garantía obligatorio sería superior al margen de solvencia obligatorio, lo que contradice las definiciones de ambos importes, toda vez que el fondo de garantía se define

como un tercio del margen de solvencia obligatorio. Parece, pues, necesario revisar los distintos umbrales con el fin de hacerlos coherentes entre sí.

4.1.1.4. Por otro lado, para evitar que el aumento del «billete de entrada» frene la penetración de nuevas sociedades en el sector, el Comité propone que, para las sociedades de nueva creación, la constitución del suplemento al margen necesario para lograr el fondo de garantía mínimo pueda escalonarse en el tiempo, previo acuerdo de las autoridades de supervisión, hasta un plazo máximo de cinco años. Por ejemplo, una empresa de seguros recién creada que, dado su nivel aún escaso de actividad, tenga un margen de solvencia obligatorio de dos millones de euros y haya de disponer de un fondo de garantía mínimo de tres millones de euros, podría lograr el millón de euros adicional en un plazo de cinco años. Dicho plazo no penalizaría en modo alguno la seguridad de los asegurados, puesto que tendría la ventaja de coincidir con el periodo de supervisión particular de las sociedades de nueva creación.

4.1.2. Artículo 20 bis de la propuesta sobre los seguros no de vida y artículo 24, apartado 4, de la propuesta sobre los seguros de vida: inclusión del reaseguro

4.1.2.1. El margen de solvencia obligatorio disminuye actualmente en proporción al porcentaje de riesgos asumidos por el reaseguro, dentro de un límite determinado (el 50 % para los seguros no de vida, por ejemplo); por tanto, cuanto más reasegurada está una empresa, menor es su margen de solvencia obligatorio. Incluso en el caso de un porcentaje de reaseguro inferior al máximo posible, las autoridades competentes podrían disminuir la reducción del margen de solvencia obligatorio aplicable en función del reaseguro cuando la calidad del plan de reaseguro les parezca insuficiente.

4.1.2.2. El Comité recomienda que esta posibilidad de revisión a la baja vaya acompañada de una posibilidad de revisión al alza que tenga a su vez en cuenta la calidad del plan de reaseguro, y especialmente el nivel de solvencia del reasegurador. En efecto, el techo establecido en las directivas actuales es arbitrario y no se justifica por una apreciación de la calidad óptima potencial del reaseguro. Pero cuando se introduce el concepto de calidad, se está reconociendo implícitamente la posibilidad de apreciar la calidad del reaseguro, con lo que dicha apreciación deberá poder aplicarse tanto para aumentar como para disminuir el límite de reducción del margen de solvencia obligatorio.

4.1.2.3. Podría añadirse esta posibilidad al final de apartado 4 con la formulación siguiente: «Los Estados miembros velarán asimismo por que las autoridades competentes estén facultadas para incrementar la reducción del margen de solvencia establecido de conformidad con el artículo 19 siempre que consideren que la calidad del plan de reaseguro justifica dicho incremento.»

4.1.2.4. El Comité subraya que la revalorización de dicho límite tendría que ser optativa y estar sujeta a la autorización previa de la autoridad de supervisión en ambos sentidos. Por lo tanto, para evitar toda distorsión de la competencia es necesario que la apreciación de la calidad del reasegurador se base en datos objetivos: el Comité expresa su deseo de que la introducción del control de los reaseguros en Europa permita en último extremo definir dichos criterios de forma objetiva y armonizada.

4.1.3. Existencia de un fondo de garantía de los asegurados

4.1.3.1. Algunos países europeos se han dotado de mecanismos «colectivos» de asunción (total o parcial) de los compromisos contraídos con los asegurados en caso de liquidación.

4.1.3.2. Se han creado dos tipos de fondos: fondos privados y fondos públicos. Los fondos privados sirven para proteger al conjunto de empresas a él acogidas; los fondos públicos o para-públicos se crean para el total de una profesión concreta y se destinan a resarcir a los asegurados en caso de liquidaciones en dicho sector.

4.1.3.3. Ni las propuestas de directiva ni el Informe Müller han abordado esta cuestión. No obstante, en algunos casos, la solución ha consistido en admitir, en la constitución del margen de solvencia obligatorio todo o parte de la reserva de las cotizaciones no versadas al fondo de garantía. El Comité sugiere que el tratamiento de las cotizaciones al fondo de garantía se examine a nivel europeo.

4.1.4. El caso concreto de la sustitución

4.1.4.1. Cuando una mutua de seguros retrocede la totalidad de sus compromisos a otra, el cesionario se encuentra en situación de sustitución plena de los compromisos del cesionista. En ese caso, se debería poder pedir que el margen de solvencia lo calcule únicamente el cesionario. Esta facultad de sustitución ha sido introducida por el artículo 3.2 de la Directiva 73/239/CEE (seguros no de vida) y, al parecer, también por el artículo 3.2 de la Directiva 79/367/CEE (seguros de vida). Ahora bien, hay un conflicto aparente entre las disposiciones del artículo 3.2, que autorizan la sustitución, y el apartado 4 del artículo 16 bis, que limita al 50 % la asunción del reaseguro de la mutua cesionista. Sin perjuicio de análisis o dictámenes en contra por parte de la Comisión Europea, sugerimos que el párrafo 7 del apartado 4 del artículo 16 bis se modifique como sigue: «dicha relación no podrá ser en

ningún caso inferior al 50 % salvo en caso de aplicación del artículo 3.2 de la presente Directiva.»

4.2. Disposiciones específicas de la propuesta de directiva sobre los seguros de vida

4.2.1. Artículo 18, apartado 4.a: inclusión de los beneficios futuros

4.2.1.1. Este apartado modifica las condiciones de inclusión de los beneficios futuros en el margen de solvencia registrado. El periodo de anticipación de los beneficios se reduce de 10 a 6 años y la inclusión de los beneficios futuros debe ir justificada por un informe actuarial. Además, la media anual de los beneficios futuros no debe superar la de los beneficios de los cinco años anteriores.

4.2.1.2. La fijación de un límite máximo de los beneficios futuros es útil porque éstos constituyen un anticipo sobre el futuro y su importe es susceptible de notables modificaciones por causas imprevistas, por lo que no deben constituir una parte demasiado importante del margen de solvencia.

4.2.1.3. Sin embargo, el Comité desearía una visión más amplia de dichos beneficios, visión que resulta obstaculizada por el mecanismo propuesto de limitación de los beneficios futuros mediante la media de beneficios de los cinco últimos años. Este enfoque penaliza a las empresas que, en un contexto de bajada de los tipos de interés, han dado muestras de prudencia aumentando sus provisiones, con lo que los beneficios pasados han disminuido; ello es contrario a la filosofía de los beneficios futuros.

4.2.1.4. Podría preverse, pues, un límite máximo de naturaleza diversa, a saber, un porcentaje del margen. Además, si se introduce dicho límite y el cálculo de los beneficios futuros se justifica mediante un informe actuarial, la reducción del horizonte de cálculo de 10 a 6 años ya no sería necesaria.

Con vistas a dicho objetivo, el Comité recomienda sustituir la primera frase de la letra a) por la frase siguiente:

«un importe que represente el 50 % de los beneficios futuros de la empresa; el importe de los beneficios futuros se evalúa como el valor actual neto del resultado global neto de la empresa calculado sobre los próximos seis años; dicho importe no excederá del 50 % del total de los restantes elementos constitutivos del margen de solvencia mencionados en el presente artículo;»

4.2.1.5. Cabe señalar que el informe actuarial enviado a las autoridades competentes encontraría aquí su verdadera utilidad, dado que serviría para justificar el cálculo del valor actual (actualizado) neto del resultado global. Dicho informe podría explicitar el método de cálculo de los distintos valores de los beneficios previstos para los años siguientes e indicar el tipo de descuento aplicado.

4.2.2. Artículo 19, apartado 2.a: base para el cálculo del margen de solvencia

4.2.2.1. Por lo que se refiere a la base aplicada para el cálculo del margen de solvencia, sería deseable que el texto dejara claro el significado de la expresión «provisión para el seguro de vida».

4.2.2.2. Efectivamente, el término «provisión para el seguro de vida» parece significar aquí «reserva matemática», pero podría ser entendido como un concepto que abarcara un ámbito más amplio que la mera «reserva matemática» y en el que se incluyera, además de la reserva matemática, el conjunto de provisiones técnicas de seguro de vida, como la provisión para riesgos financieros o la provisión para el riesgo de exigibilidad de los compromisos técnicos. Mientras que las reservas matemáticas representan el valor actuarial neto de los compromisos con los asegurados, las demás provisiones técnicas de seguro de vida cubren riesgos específicos, como, por ejemplo, alteraciones bruscas del mercado de valores bursátiles. Incluir dichas provisiones técnicas en el cálculo del margen de solvencia equivaldría a exigir capitales por unos riesgos que, por definición, ya han sido aprovisionados. Por este motivo, el Comité propugna la introducción de una precisión respecto al significado de «provisión para el seguro de vida» que podría introducirse haciendo referencia al texto de la Directiva de 1991, como sigue: después de «provisión

para el seguro de vida», añadir: «en el sentido en que se define en el artículo 27 de la Directiva 91/674/CEE»⁽¹⁾.

5. Conclusiones

5.1. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de Directiva de la Comisión Europea y la aprueba en su conjunto.

5.1.1. Es previsible que las nuevas disposiciones tiendan más bien a aumentar el nivel cuantitativo del margen de solvencia; sin embargo, la alternativa consistente en mejorar la calidad del mismo mediante una reglamentación más precisa de los activos que componen dicho margen no se contempla en la revisión que se examina, por lo que el CES espera que el proyecto «Solvencia II» permita explorar esta segunda vía.

5.2. No obstante, hay una serie de puntos que deberían precisarse o modificarse. Más concretamente, el Comité insta a la Comisión a que tenga en cuenta su inquietud por los siguientes aspectos:

- armonización de los importes del margen de solvencia obligatorio y del fondo de garantía mínimo para las pequeñas mutuas (punto 4.1.1 y siguientes)
- inclusión del reaseguro en función de la calidad del mismo (punto 4.1.2)
- existencia de un fondo de garantía de los asegurados (punto 4.1.3)
- el caso concreto de la sustitución (punto 4.1.4)
- la inclusión de los beneficios futuros (punto 4.2.1)
- la base para el cálculo del margen de solvencia (punto 4.2.2).

⁽¹⁾ Directiva 91/674/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de las empresas de seguros, DO L 374 de 31.12.1991, p. 7.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica por vigesimocuarta vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (éter de pentabromodifenilo)»

(2001/C 193/05)

El 12 de febrero de 2001, 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 10 de abril de 2001 (ponente: Sr. Colombo).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 65 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Objetivo de la propuesta

1.1. La propuesta de modificación de la Directiva 76/769/CEE⁽¹⁾ pretende introducir disposiciones armonizadas para la comercialización y uso del éter de pentabromodifenilo (pentaBDE).

1.2. La propuesta tiene como objetivo la protección de la salud humana y del medio ambiente mediante la prohibición del uso y la comercialización de productos que contengan pentaBDE.

2. Introducción

2.1. El pentaBDE es un material ignífugo bromado empleado casi exclusivamente (aproximadamente en el 95% de los casos) en la fabricación de espuma de poliuretano flexible utilizada en diversos sectores de producción de bienes de consumo. También se utiliza, aunque en menor medida, como aditivo ignífugo en resinas epoxídicas y de fenol, poliésteres no saturados y materias textiles.

2.2. Hay otros retardadores de llama utilizados en la producción de espuma flexible de poliuretano que se introdujeron tras la aprobación por la Unión Europea y los Estados miembros de las normas que restringían el uso del pentaBDE. El más común es el trifosfato (de 2-cloro-1-metiletil), que figura en la cuarta lista de prioridades para la evaluación de riesgos.

2.3. Los datos sobre los riesgos medioambientales muestran la presencia de altas concentraciones de pentaBDE en los pescados y las lombrices de tierra en las proximidades de los lugares donde se produce espuma de poliuretano.

2.4. Los riesgos para la salud humana, evaluados de conformidad con el Reglamento de la Comunidad [793/93/CEE]⁽²⁾ ofrecen datos insuficientes sobre los efectos en la salud

humana, en particular en los trabajadores expuestos al pentaBDE. A pesar de que en relación con dichos trabajadores se dispone de algunos datos (presencia de cloracne), es importante que se ahonde en los efectos que el pentaBDE tiene en la absorción dérmica.

2.5. Por otra parte, algunos estudios de toxicidad sobre los animales demuestran trastornos significativos del metabolismo en el hígado, y otros estudios en animales sugieren que el pentaBDE puede ser bioacumulable en los tejidos grasos.

2.6. También se ha observado la presencia de pentaBDE en la leche materna, pero se desconocen los orígenes de esta exposición y la toxicocinética relativa a estos niveles de exposición. Por consiguiente, es necesario seguir realizando estudios de toxicidad.

3. Observaciones generales

3.1. Sobre la base de la evaluación de los riesgos, recomendada en el Reglamento (793/93/CEE), y de conformidad con el principio de cautela adoptado por la Comunidad, el Comité, considerando la consulta y el dictamen favorable de la industria y demás partes interesadas, y dada la importancia de los riesgos potenciales del pentaBDE para la salud humana y el medio ambiente, está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de restringir la comercialización y el uso de productos que contengan esta sustancia.

3.2. El Comité, teniendo en cuenta el escaso conocimiento de los efectos que produce esta sustancia en la salud humana, exhorta también a la Comisión a que tome medidas para que se lleven a cabo estudios epidemiológicos sobre la salud de los trabajadores que entran en contacto con el pentaBDE durante su vida laboral, en especial para determinar los efectos de la bioacumulación en tejidos grasos.

⁽¹⁾ DO L 262 de 27.9.1976, pp. 201-203.

⁽²⁾ DO L 224 de 3.9.1993, p. 34.

3.3. Además, dada la preocupación mostrada por el Comité científico de la toxicidad, la ecotoxicidad y el medio ambiente (CSTEA), y sobre la base de los datos relativos a la exposición de niños amamantados al pentaBDE, el CES pide que se elabore un programa de investigación científica para determinar y evaluar qué otras medidas protectoras pueden ser necesarias.

3.4. Aunque la evaluación del riesgo sobre éter de octabromodifenil (octaBDE) mencionada en el quinto considerando no sea todavía completa, el Comité invita a la Comisión a evaluar si están reunidas las condiciones para aplicar el principio de cautela a este producto igualmente.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 881/92 del Consejo relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros, en lo que se refiere a un certificado de conductor uniforme»

(2001/C 193/06)

El 7 de marzo de 2001, de conformidad con el artículo 71 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 2 de abril de 2001 (ponente: Sr. Kielman).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 60 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 881/92 tiene por objetivo introducir un documento uniforme que certifique que el conductor de un vehículo destinado al transporte internacional de mercancías está habilitado para conducir dicho vehículo por cuenta del transportista. La inexistencia de un documento uniforme de esta clase ha ocasionado graves problemas de aplicación, debido a las múltiples irregularidades en el empleo de conductores, a menudo de procedencia extracomunitaria.

1.2. La propuesta se deriva de una encuesta realizada por la Comisión, en 1999, en los Estados miembros, cuyos resultados fueron objeto de debate en reuniones celebradas con los expertos de los Estados miembros y los interlocutores sociales del sector del transporte por carretera. La contratación de

conductores de procedencia extracomunitaria se realiza generalmente en la frontera de un Estado miembro. Allí, el conductor nacional en regla es sustituido por otro conductor contratado de forma irregular, encargado de seguir conduciendo el vehículo por territorio comunitario. Estos conductores perciben salarios inferiores no declarados y trabajan en unas condiciones que escapan al control de los Estados miembros, lo cual crea problemas de falseamiento de la competencia.

1.3. Esta práctica es posible porque el control efectivo de la legalidad de la situación laboral del conductor sólo puede llevarse a cabo en el Estado miembro de establecimiento del transportista. El desconocimiento de las disposiciones legales pertinentes de otros Estados miembros en ese ámbito y la enorme diversidad de documentos e idiomas de redacción impiden en la actualidad una supervisión eficaz.

1.4. Los Estados miembros han puesto de manifiesto que desearían poder comprobar si un conductor está habilitado por el Estado miembro de establecimiento del transportista para conducir por cuenta de éste el vehículo de que se trate.

1.5. Por su parte, los interlocutores sociales se muestran de acuerdo sobre la necesidad de que el control sea más eficaz, pues consideran que la actual situación genera una distorsión de competencia entre aquellos transportistas que tienen a su alcance la posibilidad de emplear conductores de modo irregular y aquellos que no la tienen o no la utilizan. Los primeros suelen ser grandes empresas de transporte que prestan habitualmente servicios de transportes internacionales, mientras que para las empresas más pequeñas o que operan principalmente a escala nacional es más difícil recurrir a tales prácticas.

1.6. La encuesta realizada por la Comisión en los Estados miembros también puso de manifiesto que las condiciones laborales de los conductores contratados de manera irregular suelen ser extremadamente inadecuadas, circunstancia que, según la Comisión, suscita preocupaciones en materia de seguridad vial.

1.7. La mayoría de los Estados miembros y los interlocutores sociales parecen acoger favorablemente la adopción de una solución a escala comunitaria que no suponga una carga administrativa excesiva, mediante el recurso al instrumento de control simple pero concluyente que constituiría un certificado de conductor.

2. Observaciones de carácter general

2.1. La propuesta tiene por objeto garantizar en la Comunidad que la legalidad de la situación laboral de los conductores de los vehículos comunitarios con los que se realizan transportes internacionales al amparo de una licencia comunitaria podrá ser comprobada de manera eficaz por los agentes de control de los Estados miembros, gracias a la introducción de un documento uniforme (certificado de conductor) de ámbito comunitario.

2.2. Estos controles son tanto más necesarios cuanto que, al parecer, no es infrecuente que los vehículos comunitarios sean conducidos por conductores procedentes de terceros países. Para las autoridades de control, es imposible determinar si dichos conductores han sido contratados legalmente y si sus condiciones de trabajo son conformes a la legislación vigente en el Estado miembro de establecimiento de la empresa. En consecuencia, el objetivo de la introducción de un certificado de conductor uniforme es evitar la competencia desleal en materia de condiciones de remuneración y trabajo.

2.3. Teniendo en cuenta que el acceso al mercado del transporte de mercancías por carretera en la Comunidad ya se supedita a la obtención de una licencia comunitaria, es natural relacionar el certificado de conductor con la licencia

comunitaria. La modificación que se propone requiere que los conductores de cualquier vehículo dedicado al transporte internacional posean un certificado de conductor, como complemento de la licencia comunitaria. En su reunión de los días 20 y 21 de diciembre de 2000, el Consejo de Ministros decidió que el certificado de conductor sólo sería necesario para los conductores nacionales de terceros países, al objeto de limitar al máximo la carga administrativa que suponen los controles y aumentar en la mayor medida posible la flexibilidad para las empresas. El Comité se declara de acuerdo con la relación que se establece entre el certificado de conductor y la licencia comunitaria y con la restricción acordada por el Consejo de Ministros en lo referente a los conductores nacionales de terceros países y que conduzcan vehículos matriculados en la UE.

2.4. La Comisión considera que la posesión de un certificado de conductor a bordo del vehículo no siempre es necesaria. Por ejemplo, en los casos en que el nombre del conductor y el nombre del titular de la licencia comunitaria sean idénticos (como sucede para la inmensa mayoría de conductores propietarios) bastará con la licencia comunitaria. En todos los demás casos, se necesitará, además de la licencia comunitaria, un certificado de conductor, siempre que el conductor no tenga nacionalidad comunitaria. Teniendo en cuenta la reducción de la carga administrativa que ello supone, el Comité suscribe este planteamiento.

2.5. La propuesta de la Comisión por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 881/92 se aplica exclusivamente al transporte de mercancías por carretera, dado que este tipo de transporte es el único que requiere la posesión de una licencia comunitaria. En consecuencia, el transporte por cuenta propia queda excluido del ámbito de aplicación de la propuesta de Reglamento, dado que este tipo de transporte no está sujeto al Reglamento relativo al acceso a la profesión de transportista. Sin embargo, el transporte por cuenta propia también puede ser internacional, aunque sea en proporciones mínimas. El Comité considera que, si se introduce un certificado de conductor para el conductor de un vehículo comunitario utilizado para el transporte de mercancías por cuenta ajena, debería aclararse cómo podrían evitarse los posibles problemas planteados por los conductores por cuenta propia que efectúen transportes internacionales. La propuesta de la Comisión no establece nada al respecto.

2.6. La Comisión considera que se pueden dejar en gran medida a la discreción de cada Estado miembro los aspectos concretos de la puesta en práctica del certificado de conductor, ya que este documento se limitará a dar fe del cumplimiento de las disposiciones legales por las que se rige la contratación de conductores en el Estado miembro de que se trate. Corresponderá a cada Estado miembro determinar las modalidades de aplicación que entrañen la menor carga administrativa. A juicio del Comité, es éste un enfoque útil y pragmático.

2.7. Aunque el nivel de formación de los conductores procedentes de terceros países sea generalmente elevado, el hecho de que, en la práctica, se vean sometidos a largos períodos de trabajo y a estancias prolongadas en la cabina de sus vehículos (casi siempre utilizan la cabina como vivienda y duermen en ella), suscita preocupaciones en cuanto a los riesgos para su salud. El Comité pide que, por lo tanto, se preste especial atención a las posibles consecuencias de esta situación en materia de seguridad vial.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. El certificado de conductor se expedirá a petición de la empresa de transportes para cada conductor legalmente contratado o legalmente puesto a disposición de ésta, habilitado para efectuar transportes internacionales por cuenta de empresas de transportes en su propio territorio. Ello significa que los Estados miembros no podrán expedir certificados de conductor supeditados a la condición de que el titular sólo conduzca en el extranjero. El Comité considera que esto es acertado. Por otra parte, el Comité desea subrayar que los Estados miembros deberán cuidar de que la noción de «establecimiento» se interprete de forma correcta y uniforme. Es preciso evitar que en determinados Estados miembros esta noción se aplique a un establecimiento real desde el que se dirijan de forma permanente y efectiva actividades de transporte, mientras que en otros pueda ser suficiente un simple apartado de correos o una filial que contratara a los conductores procedentes de terceros países.

3.2. La estructura del modelo de certificado de conductor se ajusta a la de la licencia comunitaria. Con esta similitud formal se pretende poner de relieve el estrecho vínculo existente entre ambos documentos. Como ya ocurre con la actual licencia comunitaria, el certificado de conductor sólo se expedirá en copia impresa, quedando excluidos otros formatos como, por ejemplo, las tarjetas de plástico. De esta forma podrá expedirse en plazos más breves y se consigue así mayor flexibilidad, conforme a los deseos de las empresas. El Comité suscribe estas disposiciones.

3.3. Los Estados miembros que expidan el certificado podrán determinar su período de validez, al objeto de hacer posible una puesta en práctica flexible que permita, por ejemplo, adecuarlo a la duración del contrato de trabajo. El certificado de conductor tendrá un período máximo de validez de cinco años. Podrá renovarse en la medida en que no se hayan modificado las condiciones en que se produjo su expedición. Tan pronto como dejen de cumplirse tales condiciones, el transportista deberá devolverlo inmediatamente a las autoridades que lo expidieron. Dado que el período máximo de validez se adecua con la práctica relativa a la licencia comunitaria, el Comité se declara de acuerdo con ello.

3.4. Los Estados miembros están obligados a comprobar periódicamente el cumplimiento de las condiciones en que se produjo la expedición del certificado de conductor. Pese a que

la aplicación de este control incumbe a los Estados miembros, el Comité considera que, al igual que para los controles previstos en el Reglamento (CEE) nº 3821/85 en relación con las disposiciones relativas al tiempo de conducción y de descanso, sería preciso establecer a nivel comunitario un número o un porcentaje mínimo de controles.

3.5. En lo referente a las sanciones previstas en caso de incumplimiento de las disposiciones, la Comisión las equipara con las aplicables a la licencia comunitaria. El Comité considera acertado este planteamiento.

4. Resumen y conclusiones

4.1. El Comité acoge favorablemente en sus líneas generales la propuesta de la Comisión dirigida a introducir un certificado de conductor para el transporte internacional de mercancías por carretera, por considerarla una forma relativamente sencilla de luchar, con ayuda de un modelo comunitario determinado, contra la competencia desleal en el ámbito de los costes laborales. Suscribe la restricción impuesta por el Consejo de Ministros consistente en limitar su aplicación a los conductores nacionales de terceros países.

4.2. El Comité desea que exista mayor uniformidad en los Estados miembros en cuanto a la interpretación del concepto de «establecimiento», para aclarar si la expedición de los certificados de conductor únicamente se autorizará en los establecimientos reales, o si también podrán concederse en el caso de filiales o incluso de apartados de correos desde donde no se realicen de forma permanente y efectiva actividades de transporte.

4.3. El Comité desea que las cargas administrativas derivadas de la introducción del certificado de conductor se mantengan en el nivel más bajo posible, por lo que comparte la idea de la Comisión de vincular el certificado a la licencia comunitaria.

4.4. En los casos en que coincidan el nombre del titular de la licencia comunitaria y el nombre del conductor, como sucede para la inmensa mayoría de conductores propietarios, la Comisión propone que la licencia comunitaria sea suficiente, y que no se exija el certificado de conductor. Teniendo en cuenta la reducción de la carga administrativa que ello supone, el Comité suscribe este planteamiento.

4.5. Puesto que para el transporte por cuenta propia no se requiere una licencia comunitaria, tampoco se requiere un certificado de conductor para el conductor del vehículo que efectúa transportes internacionales. En la propuesta de la Comisión no se dispone nada al respecto. A juicio del Comité, convendría proporcionar indicaciones a esta categoría de conductores sobre la forma de actuar en caso de control en otro Estado miembro.

4.6. En lo referente a los controles que deben efectuar los Estados miembros en relación con los certificados de conductor, el Comité considera que la Comisión debería determinar un número o un porcentaje mínimo de controles obligatorios.

Dicho número deberá fijarse en función de la representatividad y eficacia de los controles, pero sin que ello entrañe una carga administrativa excesiva.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 90/425/CEE y 92/118/CEE relativas a las condiciones sanitarias de los subproductos animales»

(2001/C 193/07)

El 7 de noviembre de 2000, de conformidad con la letra b) del apartado 4 del artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de marzo de 2001 (ponente: Sr. Nielsen).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 77 votos a favor, 1 voto en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

Tras la nueva «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano»⁽¹⁾, deberán modificarse en consecuencia las Directivas 90/425/CEE y 92/118/CEE.

⁽¹⁾ COM(2000) 574 final.

2. Observaciones generales

El Comité da su aprobación a la propuesta de Directiva como consecuencia necesaria de la nueva «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano».

Bruselas, 26 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano»

(2001/C 193/08)

El 10 de noviembre de 2000, de conformidad con la letra b) del apartado 4 del artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de marzo de 2001 (ponente: Sr. Nielsen).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor, 7 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. Desde la detección en 1986 de casos de encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en el ganado vacuno y la determinación de su relación con una nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakobs (nv-CJD) descrita en 1996, se han adoptado una serie de medidas con miras a bloquear las vías de infección de la EEB y a eliminar el riesgo de transmisión a los humanos. Con toda probabilidad, la EEB se ha propagado a través de piensos animales que contenían material contaminado con el agente infeccioso. Por lo tanto, las restricciones más duras afectan principalmente a la producción y el uso de carne con hueso. Entre estas restricciones se encuentran:

- prohibición, a mediados de 1994, de la utilización como alimento para los rumiantes de proteínas derivadas de mamíferos, complementada con disposiciones más restrictivas en algunos Estados miembros⁽¹⁾,
- desde el 1 de abril de 1997, el requisito de que la producción de harinas de carne y huesos respete unos parámetros mínimos que se consideran suficientes para los agentes del escrapie⁽²⁾ y la EEB⁽³⁾ queden inactivos,
- desde el 1 de mayo de 1998, introducción de disposiciones relativas a la detección, control y eliminación de la EEB,
- desde el 1 de octubre de 2000, eliminación de material de riesgo especificado⁽⁴⁾ de la cadena alimentaria y de alimentación animal.

(1) Decisión 94/381/CE, aplicada en los quince Estados miembros. Además, Suecia, Francia, el Reino Unido y Portugal introdujeron voluntariamente disposiciones más estrictas.

(2) El escrapie (tembladera) es una enfermedad que afecta a las ovejas y es conocida desde el siglo XVIII. Se ha detectado en todos los países con la excepción de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda.

(3) Directiva del Consejo 90/667/CEE y decisiones 92/562/CEE, 95/348/CE y 1999/534/CE.

(4) El material de riesgo especificado (MRE) se define como el cráneo, las amígdalas, la espina dorsal, etc. del ganado vacuno, ovino y caprino. Además, en el Reino Unido y Portugal debe extraerse la cabeza entera, el timo, el bazo, el intestino y la médula espinal del ganado vacuno mayor de seis meses y la columna vertebral del ganado vacuno mayor de 30 meses.

1.2. En diciembre de 2000 el Consejo aprobó una prohibición temporal durante la primera mitad de 2001 relativa al uso de harina de carne y huesos en los piensos para ganado productivo y el requisito de hacer la prueba de la EEB al sacrificar todas las cabezas de ganado vacuno mayores de 30 meses para que éstas puedan destinarse al consumo humano. Por otra parte, en enero de 2001 el Consejo aprobó la obligatoriedad de eliminar la totalidad de la columna vertebral de los rumiantes. Se espera adoptar en un futuro próximo la Propuesta de la Comisión por la que se establecen disposiciones para la prevención y el control de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles (EET)⁽⁵⁾. Esto tendrá como efecto, entre otras cosas, adaptar la obligatoriedad de eliminar el material de riesgo a la calificación sanitaria de los distintos Estados miembros con respecto a la EEB/EET.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta de Reglamento⁽⁶⁾, a la que se hace referencia en el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria (COM(1999) 719 final), establece nuevas disposiciones marco para los subproductos animales. Se elimina de la cadena alimentaria a los animales muertos por causas naturales y el material animal de desecho. Las únicas materias primas autorizadas para la producción de harina de carne y huesos serían entonces las derivadas de animales declarados aptos para el consumo humano. En la propuesta se establecen métodos alternativos para el uso y eliminación de los subproductos animales. Además, se establece un vínculo con la normativa medioambiental comunitaria.

2.2. De este modo, la propuesta sustituye las actuales normas sobre la eliminación y transformación de los subproductos animales, así como sobre la producción de piensos de origen animal, con el objetivo de evitar la presencia de agentes patógenos. Los subproductos animales se definen como canales o partes de animales, incluidos los peces, o productos de origen animal no destinados al consumo humano directo. Se dividen en material de alto y bajo riesgo, estando esta última categoría formada por productos cuyo consumo está autorizado. La propuesta introduce el término colectivo «subproductos animales», que luego se divide en tres categorías, con distintos requisitos para su uso posterior.

(5) «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», COM(98) 623 final, DO C 214 de 10.7.1998, p. 11.

(6) COM(2000) 574 final.

2.3. El Comité director científico ha emitido una serie de dictámenes científicos sobre los subproductos animales, según los cuales la exclusión del material procedente de animales muertos por causas naturales o el material animal de desecho de la cadena alimentaria animal supondría una reducción aún mayor del riesgo de transmisión de enfermedades y de concentraciones inaceptablemente elevadas de residuos químicos en los piensos. Las alternativas distintas de la incineración, la co-incineración o el depósito en el vertedero se limitan a determinados subproductos animales.

2.4. La categoría 1 es la de mayor riesgo e incluye los subproductos animales que presentan un riesgo relacionado con una encefalopatía esponjiforme transmisible (EET), un riesgo desconocido o un riesgo derivado de la presencia de residuos de sustancias prohibidas (por ejemplo, hormonas, β -agonistas, etc.⁽¹⁾) o de contaminantes ambientales (por ejemplo, dioxinas, PCB, etc.); los subproductos animales que se inscriban en esta categoría sólo pueden eliminarse totalmente como residuos mediante incineración, co-incineración o ser descargados en un vertedero.

2.5. La categoría 2 incluye los subproductos animales que presentan algún riesgo relacionado con enfermedades animales distintas de las EET o con la presencia de residuos de medicamentos veterinarios. Pertenecen a esta categoría productos como el estiércol, los contenidos del tubo digestivo y los lodos de los vertederos. Los subproductos animales que se incluyen en esta categoría pueden reciclarse para determinados usos distintos no relacionados con la alimentación animal (por ejemplo, producción de biogás, compostaje y elaboración de abonos o productos oleoquímicos) tras los tratamientos térmicos adecuados.

2.6. La categoría 3 incluye los subproductos animales derivados de animales sanos (es decir, los sacrificados en un matadero que hayan superado la inspección sanitaria establecida por la normativa comunitaria). Sólo los subproductos animales que pertenezcan a esta categoría pueden utilizarse como material para pienso, siempre que sean sometidos a los tratamientos adecuados. Por consiguiente, esta categoría establece una «lista positiva» de materiales para la preparación de ingredientes de origen animal que pueden ser incorporados a los piensos para animales. Además, esta categoría incluye productos, como la lana, los cueros, las pieles y las plumas destinados a fines distintos del consumo humano o animal (es decir, los productos industriales).

2.7. La propuesta contiene controles detallados para garantizar una clara separación de las distintas categorías de subproductos animales durante la recogida y el transporte así como la posibilidad de localizar su origen (rastreadibilidad) mediante un sistema de registros y de documentos o certificados sanitarios adjuntos a los envíos. Al mismo tiempo, introduce un sistema de identificación y registro de los productos finales (por ejemplo, la coloración mediante un tinte adecuado de las grasas extraídas y la harina de proteína animal).

2.8. Según la propuesta de la Comisión, los productos de la extracción de grasas (harinas de carne y huesos y grasas extraídas) no están regulados por la Directiva 90/667/EEC. Por lo tanto, cuando son objeto de alguna operación de

eliminación o valorización, recaen en el ámbito de aplicación de la Directiva marco sobre residuos⁽²⁾, que establece disposiciones para la manipulación, eliminación y valorización de residuos.

2.9. Por lo tanto, la propuesta ofrece la oportunidad de aclarar la relación entre la Directiva sobre desperdicios animales y la Directiva marco sobre residuos, y crear un vínculo entre ambas. Se proponen, para los subproductos animales tanto transformados como sin transformar, tres salidas posibles:

- operación de eliminación de residuos (por ejemplo, vertedero, enterramiento, incineración),
- operación de valorización de los residuos (por ejemplo, co-incineración),
- comercialización (es decir, extracción de grasas para la producción de proteínas animales transformadas y grasas extraídas con vistas a su utilización en la alimentación animal y la elaboración de abonos, productos cosméticos y farmacéuticos, etc.).

2.10. Si los subproductos animales se destinan a una de las operaciones de eliminación o valorización indicadas, deben tratarse como residuos. Por consiguiente, los controles de esas operaciones de eliminación y valorización deben dirigirse a asegurar que los residuos se eliminan o valorizan de una forma que garantice la consecución de los objetivos del artículo 4 de la Directiva marco sobre residuos y la protección de la salud humana y el medio ambiente.

2.11. La Comisión admite que la eliminación de harina de carne y huesos mediante incineración o depósito en vertedero lleva aparejados gastos extraordinarios, importantes desventajas ecológicas y problemas derivados de la falta de capacidad a escala local. La co-incineración de grasas, por el contrario, proporciona ventajas económicas limitadas. El compostaje y la utilización de la harina de carne y huesos como abono podrían proporcionar bastantes ventajas ecológicas y contribuirían a una recuperación de los costes igualmente limitada. Según la Comisión, la producción de biogás es una tecnología en evolución que, además de múltiples efectos beneficiosos para el medio ambiente, ofrece la perspectiva de una recuperación neta de los costes junto con la producción de «energía ecológica».

3. Observaciones generales

3.1. La incertidumbre que rodea la crisis de la EEB se ha reflejado en gran medida en las decisiones del Consejo y en las sucesivas medidas legislativas adoptadas por la UE y los Estados miembros desde 1986. Actualmente se reconoce que la importancia de la crisis se debe a los retrasos en la aprobación y aplicación de disposiciones, así como a su cumplimiento desigual. Las misiones comunitarias de inspección efectuadas a los Estados miembros desde 1996 por la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión (OAV) han revelado que, en cierto número de casos, no se están respetando las disposiciones. El CES considera que una aplicación mucho más estricta de las normas vigentes en todos los Estados miembros habría sido decisiva para frenar la propagación de la enfermedad y la transmisión de la enfermedad de Creutzfeldt-Jacobs a los seres humanos. También existe una necesidad muy clara de medidas para la formación de todas las categorías de personas interesadas.

⁽¹⁾ Estas sustancias se definen con mayor precisión en la Directiva del Consejo 96/22/CE, DO L 125 de 13.5.1996.

⁽²⁾ Directiva 91/156/CEE del Consejo de 18.3.1991 por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos.

3.2. El CES ya propuso anteriormente la prohibición del uso de harina de carne y huesos para el ganado productivo, así como un análisis detallado de los riesgos y una evaluación de la gestión de riesgos en los Estados miembros antes de que se adopte ninguna decisión sobre la reanudación de su uso. Ya en 1996, en su Dictamen de iniciativa sobre las múltiples consecuencias de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en la Unión Europea⁽¹⁾, el CES propuso que se investigase si la prohibición de piensos realizados a base de harina de carne y huesos vigente para rumiantes debería ampliarse para incluir a los no rumiantes. Esta propuesta se reiteró en el dictamen del CES de 1999 sobre 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⁽²⁾. En el mismo contexto, el CES hizo hincapié en la necesidad de una estrategia prudente en este ámbito y en la estrecha relación entre la propuesta relativa a las EET y la manipulación de subproductos animales.

3.3. En la situación actual, la cuestión clave es determinar si la prohibición temporal del uso de harina de carne y huesos para el ganado productivo debería ampliarse o hacerse permanente, lo que eliminará la justificación de algunas de las disposiciones de la presente propuesta. Por la misma razón, las disposiciones relativas a la eliminación y valorización de residuos abarcarán cantidades mucho mayores de subproductos animales⁽³⁾. El CES estima que mientras no sea posible considerar la exclusión de cualquier riesgo para la salud animal y de cualquier riesgo de transmisión a los seres humanos, y en particular mientras persistan los riesgos de EEB y variantes de Creutzfeldt-Jakob, la prohibición del uso de harina de carne y huesos para la alimentación de los animales no rumiantes y no vegetarianos debe mantenerse y aplicarse estrictamente. En cualquier caso, debe pasar a ser permanente para los animales normalmente vegetarianos, lo cual supone la adopción de medidas urgentes para la producción masiva de proteínas vegetales de sustitución.

3.4. El CES considera en primer lugar que la utilización de partes sanas de animales sanos autorizadas para el consumo humano puede considerarse completamente segura, siempre que se respeten las disposiciones vigentes, y que con ello se garantiza el reaprovechamiento de los recursos. No obstante, en lo que respecta a la gestión de riesgos, debería seguir en vigor la actual prohibición del uso de harina de carne y huesos para los rumiantes, al tiempo que deberían eliminarse totalmente los materiales de rumiantes de la cadena alimentaria siempre que exista la posibilidad de utilización de materiales destinados o procedentes de no rumiantes. Por otra parte, podría introducirse una prohibición contra el reciclado entre

especies («canibalismo»). No obstante, la prohibición temporal debería sin duda seguir vigente hasta que se logren normas de seguridad adecuadas en la producción y uso de harina de carne y huesos.

3.5. El riesgo de que se burlen las normas debe eliminarse a toda costa. Esto puede lograrse mediante los programas HACCP, la certificación o acreditación de las distintas empresas (mataderos, fábricas de piensos cárnicos, empresas de alimentos para animales, etc.) así como la obligatoriedad de establecer líneas de producción separadas, con el fin de garantizar una producción de la harina de carne y huesos plenamente responsable. Una consecuencia necesaria de ello es la plena rastreabilidad en todas las fases de producción y la declaración de los piensos que contengan carne y huesos. Esto no sólo es importante para el mercado de la carne y, en particular, de la carne de vacuno, sino también para los consumidores, que deben poder comprar carne que no sea perjudicial para la salud, con toda confianza.

3.5.1. La Comisión debería garantizar inmediatamente la retirada urgente y sin plazos de todos los productos potencialmente contaminados o sospechosos de tal riesgo. Por otra parte, el Comité estima que, por razones éticas y de respeto de la naturaleza de los animales, los animales omnívoros o carnívoros no deberían ser alimentados con subproductos animales procedentes de su propia especie, medida que, además, puede contribuir a evitar el riesgo —más directo y frecuente que la contaminación entre especies— de transmisión de una enfermedad en el seno de una misma especie.

3.6. En lo que se refiere a la evaluación concreta de la actual propuesta, al CES no le cabe duda —desde el punto de vista ético y considerando las pruebas documentadas científicamente sobre enfermedades— de que, para la producción de piensos, no deberían seguir utilizándose animales muertos por causas naturales ni material de desecho de subproductos animales y que debería resolverse la actual vaguedad existente en las disposiciones relativas a los residuos. Por lo tanto, el CES considera que la propuesta debería aplicarse lo antes posible. Sin embargo, debe ponerse claramente como condición previa que todos los Estados miembros puedan cumplirla en la práctica tan pronto como entre en vigor, evitando así que se falsee la competencia.

3.7. Sin embargo, es necesario reconocer los problemas técnicos, ecológicos, económicos y comerciales que surgirán inevitablemente como resultado de la aplicación de la propuesta. No obstante, estos problemas tendrán mucho menos alcance que si se prolonga la prohibición total de utilizar harina de carne y huesos⁽⁴⁾.

(1) DO C 295 de 7.10.1996, p. 55.

(2) Dictamen del CES sobre el COM(98) 623 final, DO C 258 de 10.9.1999, pp. 19-23.

(3) Según la Comisión, los subproductos animales en la UE totalizaron 16,1 millones de toneladas en 1998. De este volumen, 14,3 millones de toneladas procedían de animales declarados aptos para el consumo y 1,8 millones de toneladas de animales muertos por causas naturales o material animal de desecho. Una prohibición permanente implicaría la eliminación o recuperación de una cantidad nueve veces mayor de subproductos animales que si sólo se tratase como desperdicios a los animales muertos por causas naturales y a los cadáveres.

(4) La Asociación europea de fabricantes de harinas cárnicas calcula que el coste acumulado anual de una prohibición total es de al menos dos mil millones de euros. No obstante, el Comité estima totalmente incorrecto utilizar este argumento en una situación en la que tanto la salud humana como la salud animal están amenazadas por la EEB.

3.8. La eliminación alternativa acarrearía graves consecuencias medioambientales como, por ejemplo, la producción de óxido de nitrógeno, dioxina y otras sustancias nocivas generadoras durante la incineración. A este respecto, es por consiguiente muy importante fomentar las investigaciones con el fin de reducir al mínimo el impacto medioambiental. Es preciso dar la máxima prioridad a los riesgos para el medio ambiente (contaminación), la salud pública y la salud animal, incluidos los riesgos asociados con la eliminación incontrolada de los animales muertos por causas naturales.

3.9. Según la propuesta, las importaciones de subproductos animales están sujetas a disposiciones comunitarias. No obstante, resulta cuestionable si las importaciones de carne y productos cárnicos destinados al consumo satisfacen los requisitos en materia de seguridad de los consumidores en igual grado que la propia producción de la UE, si resulta posible en la práctica controlar el cumplimiento de estos requisitos y en qué medida se ajustan a las disposiciones de la OMC.

3.10. La simplificación propuesta traerá consigo una mayor transparencia con respecto a las normas técnicas específicas en materia de salud aplicables a los productos animales no destinados al consumo humano. No obstante, el CES considera que la simplificación no debería bajo ningún concepto implicar una desregulación. Cuando están en juego la protección de la salud humana y animal, es indispensable hacer respetar y endurecer las normas sanitarias más explícitas relativas a los subproductos animales.

3.11. El rechazo a la instalación de centrales incineradoras de harina de carne y huesos dificulta la construcción de nuevas plantas; de manera similar, la incineración de harina de carne y huesos en centrales eléctricas y hornos de cemento no deja de ser problemática por los mismos motivos. En varios Estados miembros existen incentivos para utilizar residuos en la producción de energía y en el reciclado; este enfoque debería fomentarse en la medida de lo posible mediante el intercambio de experiencias e iniciativas relevantes a escala de la UE. Los resultados de la investigación y las decisiones relativas a las normas aplicables a las centrales incineradoras deben hacerse accesibles a la opinión pública.

3.12. La necesidad de opciones alternativas de uso y eliminación varía de un Estado miembro a otro en función de su calificación sanitaria respecto de la EEB. La situación de las leyes fiscales, incluidos los impuestos sobre la energía y la contaminación, es también muy compleja. El CES insta también a que se adopten a este respecto soluciones adecuadas con visión de futuro a escala de la UE.

3.13. De conformidad con el artículo 36 de la propuesta de Reglamento, la Comisión elaborará un informe sobre la ayuda financiera a la transformación y eliminación de los subproductos animales. La forma de esta ayuda financiera varía enormemente de un Estado miembro a otro, entre otras cosas, debido a las diferencias existentes en la situación jurídica. A fin de evitar que ello afecte a las condiciones de la competencia, la Comisión debería iniciar este análisis sin demora adoptando las medidas oportunas. Ello es necesario para garantizar que la propuesta se aplique efectivamente sin riesgo de falsear la competencia entre los Estados miembros y con respecto a terceros países.

4. Observaciones específicas

4.1. Sería conveniente coordinar la propuesta con las demás normas relativas a los productos de origen animal utilizados para la alimentación animal. A tal fin, la propuesta debería contener las pertinentes excepciones, referencias, coordinación, etc. con productos como las grasas animales, el hidrolizado parcial de proteínas y el fosfato dicálcico, así como con otros residuos alimentarios procedentes de las cocinas privadas e institucionales, restaurantes, minoristas, etc.

4.2. Los residuos de comida y restauración («catering waste») pueden contener material procedente de rumiantes y, por tanto, deberían considerarse material de la categoría 2.

4.3. El material de la categoría 2 incluye el estiércol de todas las especies animales y el contenido del tubo digestivo de los mamíferos, con la excepción del estiércol procedente de las explotaciones ordinarias. Incluye, por lo tanto, el estiércol y el contenido del estómago y los intestinos de rumiantes de los residuos de los mataderos. De conformidad con la letra e) del apartado 2) del artículo 5, el estiércol, el contenido del tubo digestivo, etc., pueden utilizarse en una planta de biogás sin requisitos especiales. Esto refleja la práctica actual y reviste especial importancia.

4.4. En virtud de la letra c) del apartado 2 del artículo 5, el material de la categoría 2 que ha sido sometido a esterilización por presión puede emplearse como abono orgánico o enmienda del suelo, o tratarse en una planta de biogás o de compostaje (véase el artículo 12). Si se trata en una planta de biogás es necesaria la pasteurización, con requisitos específicos de tiempo y temperatura. Como el material ya ha sido sometido a esterilización por presión, eliminando así los contaminantes correspondientes, no es necesario imponer requisitos específicos de pasteurización antes del tratamiento para la obtención de biogás de los subproductos animales de la categoría 2. Por consiguiente, el requisito [capítulo II(A)(1)(a) del anexo IV] de una unidad especial de pasteurización, debería suprimirse, pero debería seguir siendo obligatorio que el reactor de biogás estuviese equipado con instalaciones para comprobar la evolución de la temperatura, etc. También se propone la supresión, por el mismo motivo, del capítulo II(B)(1). En el capítulo II C) sobre condiciones del tratamiento térmico, la expresión «unidad de pasteurización» debería sustituirse por «reactor». Además debería indicarse que pueden utilizarse tratamientos con efecto equivalente a 60 minutos a 70°.

4.5. Con arreglo a la letra e) del apartado (2) del artículo 5, el estiércol, el contenido del tubo digestivo y el material recogido en mataderos al que se hace referencia en la letra b) del apartado 1 del artículo 5 puede esparcirse por las tierras con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento, cuando no se sospeche que pueda propagar una enfermedad transmisible grave. La UE necesita una referencia y una definición internacional de enfermedades transmisibles graves, como la fiebre porcina clásica, la fiebre aftosa, etc.

4.6. El Comité recomienda que las proteínas procedentes de los rumiantes no se utilicen como abono.

4.7. De conformidad con la letra f) del apartado 2 del artículo 6, la transformación del material de la categoría 3 deberá llevarse a cabo en una planta de biogás o de compostaje autorizada con arreglo al artículo 12, lo que exige la pasteurización con requisitos especiales de tiempo y temperatura. Sin embargo, para la transformación de material de la categoría 3 en plantas de biogás no es necesario imponer requisitos específicos de pasteurización, ya se trate de un material que no evidencia enfermedades que puedan transmitirse a los animales y a los seres humanos.

4.8. La letra d) del apartado 1 del artículo 6 debería limitarse a que solo la sangre de animales declarados aptos para el consumo humano pueda considerarse material de la categoría 3 y utilizarse para piensos. A fin de garantizar que todas las proteínas animales procedentes de mamíferos y que vayan a utilizarse en los piensos sean sometidas a esterilización por presión, la sangre del material de la categoría 3 también debería tratarse con este procedimiento.

Bruselas, 26 de abril de 2001.

5. Conclusiones

5.1. El CES celebró el 9 de marzo de 2001 una amplia audiencia con vistas a esclarecer en mayor medida la información sobre los aspectos —científicos, veterinarios, industriales y agrarios y referentes al control y a los consumidores— de la problemática de la EEB. Gracias a esa audiencia, el CES considera que la propuesta sobre subproductos animales y la referente a la EEB constituyen una base sólida para una solución viable a largo plazo de la futura utilización de subproductos animales de conformidad con las recomendaciones en el actual dictamen.

5.2. Por tanto, teniendo en cuenta las reservas y recomendaciones efectuadas anteriormente, el CES suscribe los distintos elementos de la propuesta. La seguridad en la eliminación de las diferentes categorías de subproductos animales, y entre ellos, los piensos para el ganado productivo, mejorará considerablemente ya que sólo podrán utilizarse las partes sanas de animales sanos declarados aptos para el consumo.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

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

Punto 3.3

Modifíquese del modo siguiente:

«En la situación actual, la cuestión clave es determinar si la prohibición temporal del uso de harina de carne y huesos para el ganado productivo debería ampliarse o hacerse permanente. El Comité considera que no cabe seguir hablando en términos de “ampliar” o “hacer permanente” la prohibición temporal del uso de harina de carne y huesos para el ganado productivo, sino en términos de “prohibición definitiva”. Esta consideración viene dictada por el riesgo, siempre latente, de aparición de la EEB en el ganado productivo y transmisión de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakobs al ser humano. En consecuencia, se debe hacer todo lo posible por erradicar la EEB.»

Exposición de motivos

Adecuación a las opiniones expresadas por el Comité en anteriores dictámenes.

Resultado de la votación

Votos a favor: 28, votos en contra: 36, abstenciones: 9.

Punto 3.7

Las dos primeras frases de este punto deberían mantenerse sin modificación, y sólo debería suprimirse la nota a pie de página, para crear un nuevo punto 3.8:

«Sin embargo, es necesario reconocer los problemas técnicos, ecológicos, económicos y comerciales que surgirán inevitablemente como resultado de la aplicación de la propuesta. No obstante, estos problemas tendrán mucho menos alcance que si se prolonga la prohibición total de utilizar harina de carne y huesos.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 40, votos en contra: 47, abstenciones: 5

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 1696/71 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lúpulo»

(2001/C 193/09)

El 22 de diciembre del 2000, el Consejo decidió, de conformidad con los artículos 36 y 37 del Tratado CE, consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de marzo de 2001 (ponente: Sr. Kienle).

En su 381° Pleno, celebrado los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social aprobó por 61 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el siguiente dictamen.

1. Antecedentes

1.1. El lúpulo es el alma de la cerveza, reza un proverbio. El lúpulo (*humulus lupulus*) es una planta trepadora cuyas espigas (conos de lúpulo) contienen lupulino, una sustancia amarga que, junto con la malta, levadura y agua, constituye una de las materias primas fundamentales para la fabricación de cerveza. No obstante, el lúpulo representa tan sólo un 0,3 del coste de producción de la cerveza.

1.2. El lúpulo, que se cultiva actualmente en ocho Estados miembros de la Unión Europea, es un cultivo tradicionalmente muy orientado a la exportación y a los mercados mundiales. La superficie total cultivada asciende a cerca de 22 700 hectáreas, con una producción de unas 35 000 toneladas de conos de lúpulo. Así, de la producción total mundial de aproximadamente 94 000 toneladas, un 37 % procede de la Unión Europea.

1.3. El cultivo del lúpulo requiere grandes inversiones y muchas horas de trabajo.

1.4. La comercialización del lúpulo se realiza en su mayor parte por medio de contratos con una validez de hasta cinco años, con el fin de minimizar los importantes riesgos que presenta este mercado. En todos los países productores europeos, las agrupaciones de productores desempeñan un importante papel en los esfuerzos por lograr una mejora constante de la calidad que responda a las exigencias del mercado.

1.5. La tendencia a la concentración en el sector de la cerveza no se detiene. En la actualidad, unas 30 industrias y consorcios cerveceros producen dos tercios de toda la cerveza del mundo.

1.6. En 1971 se estableció la organización común de mercados en el sector del lúpulo. Los presupuestos comunitarios que se le destinan disminuyeron de 13 millones de euros en 1997 a 12,4 en 2000.

2. Resumen de las propuestas de la Comisión

2.1. La letra a) del apartado 5 del artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 1696/71 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lúpulo estableció unas ayudas a la producción para las cosechas entre 1996 y 2000, incluido, de 480 euros por hectárea. Ahora, la Comisión propone prolongar este régimen dos años más.

3. Observaciones

3.1. El Comité está de acuerdo con las estimaciones de la Comisión y de las asociaciones de productores de todos los países en que se cultiva el lúpulo de que el programa quinquenal de ayudas ha influido decisivamente en la mejora de las calidades y en la reconversión varietal y, con ello, en la estabilización de la producción de lúpulo en la UE.

3.2. También parece que en este caso las medidas especiales de barbecho temporal o de arranque definitivo adoptadas, respectivamente, por cuatro y cinco países, encajan bien en la organización común de mercados.

3.3. Cabe prever que los procesos de concentración que se están produciendo en la industria de la cerveza y en el comercio del lúpulo en todo el mundo no van a detenerse, mientras que la producción de lúpulo, a pesar de las transformaciones estructurales, se realiza en explotaciones relativamente pequeñas.

3.4. Por ello, el Comité opina que en razón de los importantes riesgos que entrañan el cultivo y la comercialización de lúpulo —relacionados, a su vez, con una mayor reconversión varietal—, en el futuro continuará teniendo gran importancia la producción ligada a contratos a partir de unos precontratos de, por lo general, cinco años de duración.

3.5. El Comité reconoce que las agrupaciones de productores fomentadas en el marco de las ayudas han tenido una influencia fundamental en los últimos cinco años en la mejora de la producción de lúpulo por lo que respecta a la calidad, la protección de los cultivos, la comercialización y la logística, de forma que han contribuido considerablemente a mejorar la competitividad de la producción europea de lúpulo. Por consiguiente, debería continuarse con estas actividades en aras de un cultivo sostenible del lúpulo y de una producción contractual con perspectivas de futuro.

3.6. Los productores individuales y las agrupaciones de productores se enfrentan a una importante concentración por parte de la industria internacional de la cerveza y del comercio mundial de lúpulo. El comercio de lúpulo se ha concentrado en los cuatro últimos años en dos grandes consorcios que reúnen respectivamente cerca del 40 % y del 30 % del volumen del comercio en los mercados mundiales.

3.7. Para responder adecuadamente a los riesgos especiales y a las exigencias de calidad que plantea el cultivo y la comercialización de lúpulo, pero también para dar a los socios comerciales de la industria mundial de la cerveza una señal

clara en relación con la seguridad y continuidad de la producción de lúpulo de la UE, el Comité opina que convendría fijar las ayudas a los productores prolongando por cinco años el actual Reglamento.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1254/1999 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno»

(2001/C 193/10)

El 26 de febrero de 2001, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El 27 de febrero de 2001, la Mesa del Comité Económico y Social encargó a la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

En vista de la urgencia de los trabajos, en su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social nombró ponente general al Sr. Kienle y aprobó por 76 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. La aparición de nuevos casos de encefalopatía espongiforme bovina ha precipitado a una crisis existencial la confianza de los consumidores en la carne de vacuno y la explotación del ganado vacuno en su conjunto.

1.2. Las amplias medidas de precaución adoptadas —como la prohibición de harinas animales, los tests de la EEB y la eliminación de los materiales especificados de riesgo— son condiciones necesarias para que pueda restablecerse la confianza de los consumidores. El miembro de la Comisión responsable de la sanidad y protección de los consumidores, Sr. David Byrne, señaló en la audiencia sobre la EEB celebrada por el Comité Económico y Social el 9 de marzo de 2001 que, en su opinión, difícilmente cabe concebir nuevas medidas que puedan proporcionar una mejor protección.

1.3. El consumo de carne de vacuno ha experimentado una considerable disminución en muchos Estados miembros, y se han perdido importantes mercados de exportación. Los precios de producción se desplomaron en consecuencia. Otro golpe fuerte ha sido la aparición y propagación de la fiebre aftosa, tanto para el mercado interior como para el comercio exterior.

1.4. La explotación del ganado vacuno tiene una extraordinaria importancia económica y de protección del paisaje en numerosas regiones, con frecuencia también en las regiones de montaña y en otras regiones desfavorecidas por la naturaleza. El miedo existencial y la resignación se han extendido entre los ganaderos afectados por la crisis de los mercados.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. La Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1254/1999 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno es una parte esencial de un «plan de siete puntos» para hacer frente a la crisis de la carne de vacuno, presentado por el Comisario Fischler el 13 de febrero de 2001.

2.2. La Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1251/1999, según la cual las explotaciones ecológicas deberán tener en el futuro la posibilidad de cultivar determinados cultivos herbáceos en superficies agrícolas en barbecho, es objeto de otro dictamen del Comité.

2.3. Por el contrario, no se ha consultado al Comité, ni tampoco al Parlamento Europeo, sobre la propuesta de la Comisión de promulgar, para la descarga del mercado, otra reglamentación especial sobre la compra de cabezas de ganado vacuno mayores de 30 meses para todos los Estados miembros. La decisión relativa a este programa ha correspondido al Comité de gestión de la carne de vacuno de la Comisión Europea.

2.4. Las propuestas de la Comisión que se someten a la valoración del Comité se refieren a los puntos siguientes:

- Fomento de una producción extensiva, reduciendo la carga ganadera;
- Fomento de la ganadería extensiva mediante un límite obligatorio de 90 cabezas con derecho a la prima en cada explotación;
- Introducción de derechos individuales de las explotaciones a recibir una prima por los bovinos machos;
- Modificación de las disposiciones relativas a las primas por vaca nodriza;
- No aplicación de los límites máximos para la compra de intervención.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que es necesario adoptar sin demora medidas de urgencia para hacer frente a las graves alteraciones del mercado de carne de vacuno ocasionadas por la crisis de la EEB. El Comité apoya la adopción de medidas adecuadas para poner término a corto plazo a las alteraciones del mercado y reequilibrar el mercado a medio plazo. No debe darse el caso de que, mediante las ayudas nacionales, se susciten nuevas distorsiones de la competencia o, quizás, tendencias a una nueva nacionalización de la política agrícola común.

3.2. Aun cuando el Comité no ha sido consultado directamente acerca de otro reglamento sobre las compras especiales, como propuso el Comisario de Agricultura en su «plan de siete puntos», acoge con satisfacción esta propuesta, ya que puede conducir de manera decisiva a la descarga necesaria del mercado. En vista de las consideraciones éticas de numerosos ciudadanos contra la destrucción de alimentos, el Comité considera oportuno que se dé a los Estados miembros, haciéndose éstos cargo de los costes, la posibilidad de almacenar o poner a disposición para suministros de carácter humanitario la carne de vacuno de más de 30 meses sana, etiquetada y a la que se haya aplicado el test de la EEB.

3.3. El Comité señala que, con las anteriores reformas agrarias, ya se ha dado un paso importante para una mayor orientación del mercado y se han creado incentivos para una producción extensiva de ganado vacuno. Recuerda, asimismo, que en el año pasado, hasta que surgió la actual crisis de la EEB, existía un mercado equilibrado de carne de vacuno sin intervención y con beneficios razonables para el productor. Por lo tanto, ahora no debe en principio ponerse en tela de juicio las resoluciones de la Agenda 2000 relativas a la organización común de mercados en el sector de la carne de

vacuno, toda vez que la Agenda 2000 se ha elaborado para seis años y sólo está en vigor desde hace un año. Además, en los años 2002 y 2003 está prevista la elaboración de informes intermedios, en los que también se examinarán las decisiones relativas a la organización de mercados en el sector de la carne de vacuno. El Comité se muestra preocupado por la posibilidad de que una combinación de medidas eficaces a corto, medio y largo plazo pueda obstaculizar la rápida superación de la actual crisis. Esto también se ha demostrado en los primeros debates sobre las propuestas de la Comisión en el Comité Especial de Agricultura y en el Consejo de Agricultura, que han ahondado al máximo la controversia y en los que no se ha vislumbrado una línea de consenso.

3.4. En opinión del Comité, la crisis de la EEB pone en peligro la existencia de las explotaciones grandes y pequeñas, con independencia de la forma de cría. Por lo tanto, debería garantizarse que las propuestas no conduzcan a nuevas pérdidas de renta para determinadas explotaciones agrarias y regiones. También deberían darse los pasos necesarios para no menoscabar los esfuerzos comunitarios con un aumento de las importaciones, posiblemente con normas sanitarias y controles menos estrictos.

3.5. El Comité critica que en las propuestas no se establezca ningún incentivo para reducir la oferta de carne de vacuno mediante la reducción del peso en canal. Esto sería posible, por ejemplo, acoplando las primas por los límites de peso de sacrificio o los límites máximos de edad, como se practica con éxito absoluto en el caso de las primas por sacrificio para las terneras. Al mismo tiempo, también podría regularse un mayor fomento del engorde de terneros, a fin de limitar aún más el engorde de animales más pesados.

3.6. Habida cuenta de la situación dramática que atraviesan los mercados de carne de vacuno, que ha adquirido una nueva dimensión con el brote de fiebre aftosa, el Comité considera necesario intentar una armonización a escala de la UE de la asunción de los costes por el erario público. Los productores y la industria transformadora no pueden en la actual crisis de los mercados cargar ellos solos con los elevados costes adicionales de las amplias medidas de seguridad contra la EEB. Además, han de evitarse nuevas distorsiones de la competencia. En vista de las dificultades y de la crisis, el Comité considera que la Comunidad debe proporcionar también medios de financiación extraordinarios para mitigarlas y solucionarlas.

3.7. El Comité pide a la Comisión Europea que adopte más iniciativas, y más agresivas, además de las medidas relativas a la oferta, también en lo que se refiere a la demanda. Debería acompañarse las amplias medidas para la protección de los consumidores con una campaña mucho mayor de información y comunicación. Al mismo tiempo, también se debería destacar la importancia de la carne de vacuno como alimento valioso y de la producción de carne de vacuno para el medio rural y la economía de la alimentación. Para esta campaña comunitaria deberían también destinarse, en particular, recursos previstos en el Reglamento (CE) n° 2826/2000 para la promoción de las ventas de productos agrarios.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité observa que determinadas regiones y explotaciones se verían afectadas muy negativamente con las propuestas de reducir repetidas veces la carga ganadera y establecer el límite de las 90 cabezas, sin que pueda esperarse una descongestión del mercado a corto plazo. Por consiguiente, este debate debería plantearse ampliamente en relación con los informes intermedios.

4.2. El Comité señala que introducir cantidades de referencia para las primas especiales por bovinos machos en las distintas explotaciones conduciría a un cambio profundo de la organización del mercado. Aunque la reacción del mercado a corto plazo es incierta, este cambio va claramente asociado a un aumento adicional y permanente de los gastos de

administración, que no es compatible con la simplificación administrativa de la Política Agrícola Común deseada y defendida por la Comisión Europea. Además, se dificultaría a los agricultores la adaptación a la futura evolución del mercado.

4.3. El Comité subraya que la propuesta relativa a la modificación de la prima por vaca nodriza no debe conducir a una carga unilateral para las pequeñas explotaciones agrarias.

4.4. El Comité advierte sobre una vuelta a la intervención permanente de la carne de vacuno. No obstante, en vista de las actuales alteraciones extremas del mercado, el Comité considera conveniente la propuesta de un incremento temporal de 350 000 toneladas de los límites cuantitativos establecidos para la intervención en la Agenda 2000. Para ello deberían reconsiderarse también las disposiciones que se aplican para la intervención, en particular en lo que se refiere al peso en canal.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1251/1999 por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos»

(2001/C 193/11)

El 26 de febrero de 2001, de conformidad con los artículos 36 y 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

Con fecha 27 de febrero de 2001, la Mesa del Comité Económico y Social encargó a la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social, habida cuenta de la urgencia de los trabajos, nombró al Sr. Sabin ponente general y aprobó por una amplia mayoría, con 3 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En un primer momento, la Comisión aplicó un conjunto de medidas encaminadas a suprimir toda exposición de los consumidores a los riesgos de transmisión del prión de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB). Una de estas medidas, que tiene por objeto la prohibición de las harinas de carne en la alimentación animal, lleva aparejado el agravamiento del déficit de proteínas vegetales que padece la Unión Europea. A raíz de la crisis de confianza de los consumidores respecto de la carne de vacuno, la Comisión presentó, el 13 de febrero de 2001, medidas de ajuste del mercado, dentro del margen de maniobra que permite el acuerdo de Berlín, así como una medida en favor de las leguminosas forrajeras producidas con arreglo a los principios de la agricultura ecológica. El presente dictamen analiza la propuesta destinada a fomentar el cultivo de leguminosas forrajeras y contiene recomendaciones al respecto.

2. Contenido de la propuesta de la Comisión Europea

2.1. El Reglamento (CE) nº 1251/1999 dispone que, para disfrutar de pagos por superficie, los productores deben retirar de la producción un porcentaje de sus tierras previamente establecido y que las tierras dejadas en barbecho pueden dedicarse a ciertos usos no alimentarios.

2.2. Asimismo, la Comisión presentó un Reglamento, que el Consejo aprobó el 24 de junio de 1991, con el fin de establecer un marco específico para el desarrollo de la agricultura ecológica⁽¹⁾.

2.2.1. En el anexo I de dicho Reglamento se precisa que los principios de producción ecológica deberán haberse aplicado normalmente en las parcelas durante un período de conversión de al menos dos años antes de la siembra, con el fin de poder utilizar la denominación de productos ecológicos.

2.3. La Comisión Europea propone fomentar el cultivo de leguminosas forrajeras que se utilizan en la composición de la alimentación animal mediante el método de producción ecológica, para lo que autoriza el cultivo de leguminosas forrajeras en tierras dejadas en barbecho, de forma obligatoria o voluntaria.

2.3.1. Las explotaciones de que se trate deberán adoptar en su totalidad los principios de producción ecológica. Esta autorización se aplicará a partir de la campaña 2000/2001 y es neutra desde el punto de vista presupuestario.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité toma buena nota de la propuesta de la Comisión relativa al cultivo de leguminosas forrajeras en tierras dejadas en barbecho de forma obligatoria o voluntaria. Recuerda que este tipo de cultivo presenta un interés tanto para la alimentación animal como desde un punto de vista agronómico.

3.2. No obstante, hay que señalar que esta medida no tiene una relación directa con la gestión del mercado de la carne de vacuno. Más bien, la propuesta plantea el tema, mucho más general, de la alimentación animal y del aprovisionamiento en proteínas de la Unión Europea.

4. Propuesta relativa al régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos

4.1. La propuesta de la Comisión se inscribe dentro de las conclusiones de la cumbre de Niza celebrada los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. En efecto, se señala que el Consejo Europeo «ha tomado nota de la intención de la Comisión de [...] profundizar en su análisis sobre la oferta y la demanda de plantas oleaginosas y proteaginosas, respetando rigurosamente las perspectivas financieras». El Comité considera que esta propuesta es positiva, aunque muy insuficiente, y que sólo responde parcialmente al problema que se plantea.

(1) DO L 198 de 22.7.1991, p. 1. Reglamento cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 2020/2000 de la Comisión (DO L 241 de 26.9.2000, p. 39).

4.2. Efectivamente, la propuesta de la Comisión suscita varias cuestiones:

4.2.1. La propuesta se refiere exclusivamente a las leguminosas forrajeras. Sin embargo, el Comité señala que las leguminosas de grano y las proteaginosas también presentan un gran interés, tanto para la alimentación animal como desde un punto de vista agronómico. Efectivamente, estas plantas contribuyen al mantenimiento de la estructura del suelo.

4.2.2. Aunque esta propuesta de la Comisión sea positiva, el Comité se interroga sobre la necesidad de limitar esta medida a las explotaciones que practican la agricultura ecológica, dado que no todos los cultivos de leguminosas y proteaginosas requieren grandes cantidades de abonos o pesticidas (ningún abono nitrogenado).

4.3. Dada la conveniencia de incitar a los agricultores a que adopten buenas prácticas de gestión del suelo, el Comité considera que el recurso a ciclos rotatorios de producción que incluyan cultivos que bonifican el suelo (leguminosas y proteaginosas) permitiría alcanzar un doble objetivo:

- aumentar la producción de proteínas vegetales de calidad y
- fomentar las buenas prácticas agronómicas.

De esta forma, se conseguiría reforzar el impacto medioambiental positivo deseado por la Comisión, sin costes suplementarios.

4.4. A modo de conclusión, el Comité pide que la modificación del Reglamento (CE) nº 1251/1999 relativo al régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos no se limite exclusivamente a la agricultura ecológica, para que todos los agricultores puedan desarrollar prácticas respetuosas

con el medio ambiente, y sugiere extender la propuesta a las leguminosas de grano y las proteaginosas no cubiertas por el acuerdo de Blair House.

5. Reto de las proteínas vegetales

5.1. La suspensión temporal del uso de harinas de carne en el conjunto de la alimentación animal refuerza la necesidad de analizar a fondo la situación de dependencia de la Unión Europea respecto de las proteínas vegetales, así como de buscar soluciones sostenibles y adecuadas. Esta necesidad es tanto más patente cuanto que la Comisión ha entablado una reflexión sobre la cuestión más amplia del equilibrio de las fuentes de abastecimiento en proteínas vegetales de la Unión Europea. El Comité desea ser consultado al respecto, ya que esta cuestión forma parte de las preocupaciones tanto de los agricultores como de los consumidores. Asimismo, ha tomado nota de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Opciones para fomentar el cultivo de proteínas vegetales en la UE»⁽¹⁾ y se reserva el derecho de pronunciarse ulteriormente sobre ella.

5.2. Aunque la propuesta de la Comisión no trate del problema del abastecimiento en proteínas vegetales de la Unión Europea, el presente dictamen recoge varias pistas de reflexión sobre este tema que deberían conducir a la elaboración de un dictamen más específico sobre el particular.

5.3. El cuadro siguiente no necesita comentarios. La Unión Europea produce la tercera parte de sus necesidades, y esta situación tenderá a empeorar. Este grado de dependencia es preocupante para la seguridad de la ganadería en la Unión Europea y requiere la adopción de una nueva estrategia.

⁽¹⁾ COM(2001) 148 final/2.

Equilibrio de proteínas de la UE durante la campaña 1999/2000 (en millones de toneladas)

	Producción	Exportación	Importación	Consumo
Oleaginosas incluidas	7,8	0,7	34,3	41,2
Soja	1,2	0,7	26,3	26,8
Cultivo de proteaginosas	4,7		0,7	5,4
Proteínas vegetales	17,7	1,1	35,1	51,7
Proteínas animales	3,2	0,7	0,7	3,2
Total	20,9	1,8	35,8	54,9

Fuente: Información estadística y económica 1999, Comisión Europea.

5.4. El Comité aprovecha la oportunidad de este dictamen para exponer las razones por las que esta cuestión reviste especial importancia:

- la producción europea cubre menos del 30 % de las necesidades en la UE;
- la supresión actual de las harinas de carne en la alimentación animal agravará el déficit;
- el consumo mundial de proteínas vegetales registra un crecimiento anual del 4 al 5 %, por lo que puede producirse una reducción de las posibilidades de abastecimiento;
- los Estados Unidos llevan a cabo una política muy activa de apoyo de estas producciones que tienen una importancia estratégica para el país;
- una de las decisiones contenidas en la Agenda 2000 fue situar las ayudas a las oleaginosas en el mismo nivel que las concedidas a los demás grandes cultivos, lo que tuvo como consecuencia desalentar el cultivo de proteaginosas. Aunque esta decisión tiene el mérito de descargar a la Unión Europea de las obligaciones del acuerdo de Blair House, presenta tres inconvenientes: incita al monocultivo, no responde a la necesidad interior de seguridad cuantitativa y cualitativa (presencia o no de OGM en las materias primas importadas) y agrava la situación de la

Unión Europea en el marco de la OMC. Efectivamente, resulta más fácil producir para su propio mercado que para la exportación;

- en la perspectiva de la ampliación, sería conveniente proponer a los Países de Europa Central y Oriental unas oportunidades reales de desarrollo de cultivos para los que la Unión Europea constituya un verdadero mercado;
- el cultivo de oleaginosas con fines no alimentarios, destinadas a la transformación en combustible (éster metílico) permitiría a la vez producir proteínas vegetales y cumplir los compromisos de la Unión Europea en el ámbito de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (acuerdo de Kioto).

Por último, en el marco del acuerdo de Berlín, se decidió prever una cita para efectuar, si fuera necesario, una revisión intermedia de la Política Agrícola Común, con objeto de modificar la política relativa a las proteínas vegetales.

5.5. En conclusión, cabe afirmar que se dispone de todos los elementos necesarios para preparar un plan de desarrollo de la producción de proteínas vegetales en la Unión Europea y en los países candidatos. Por ello, el Comité debe examinar esta cuestión cuanto antes, a fin de someter propuestas a la Comisión en la perspectiva del examen intermedio de la Política Agrícola Común.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior»

(2001/C 193/12)

El 8 de junio 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 Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de abril de 2001 (ponente: Sr. Walker).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 53 votos a favor, 6 votos en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Desde la adopción de la Primera y la Segunda Directiva sobre el IVA en abril de 1967, la Comunidad se comprometió jurídica y políticamente (en el marco de su objetivo de creación de un mercado común lo más eficaz posible) a establecer un régimen común de IVA en el que el gravamen de las importaciones y la desgravación de las exportaciones en los intercambios comerciales entre los Estados miembros quedasen suprimidos. Este compromiso se basaba en el objetivo consistente en diseñar un régimen de IVA bien adaptado al mercado interior y que funcionase dentro de la Unión Europea de la misma manera que si se tratase de un solo y único país.

1.2. La Comisión presentó propuestas destinadas a establecer ese tipo de régimen en 1987, en el marco del programa de trabajo para el establecimiento del mercado interior en enero de 1993. Los elementos esenciales de dichas propuestas, diseñadas de manera que permitiesen la realización de un verdadero mercado interior mediante la imposición en el país de origen, eran los siguientes:

- una estructura fiscal armonizada con dos clases de tipos,
- la aproximación, dentro de una banda definida, de los tipos aplicados por los Estados miembros,
- un mecanismo de compensación para la redistribución de los ingresos fiscales.

1.3. A partir de 1989 se vio claramente que sería imposible adoptar las propuestas de la Comisión antes del 1 de enero de 1993, por lo que el Consejo ECOFIN decidió adoptar un régimen transitorio que permitiera suprimir los controles en las fronteras interiores de la Comunidad sin que se dejaran de percibir los impuestos en el Estado miembro de destino. No obstante, al mismo tiempo, el Consejo reafirmó jurídica y políticamente el compromiso asumido en abril de 1967 de establecer un régimen «definitivo» de tributación basado en la imposición de bienes y servicios en el Estado miembro de origen. Para lograr este objetivo se fijó el nuevo plazo del 31 de diciembre de 1996.

1.3.1. Este régimen transitorio, con varias modificaciones, sigue vigente y a corto plazo no hay visos de que se vaya a cambiar, aunque nadie niega que presenta varias lagunas porque es complicado, puede dar lugar a fraudes y ha quedado obsoleto.

1.4. La Comisión presentó nuevas propuestas para el establecimiento de un régimen definitivo antes del 31 de diciembre de 1996. Previamente, la Comisión realizó una evaluación profunda del funcionamiento del régimen transitorio⁽¹⁾ y sondeó a los Estados miembros para evitar la repetición de la situación que había motivado el rechazo de las propuestas anteriores.

1.4.1. A pesar de ello, el Consejo ha avanzado muy poco con las propuestas revisadas de la Comisión. A partir del momento en que la totalidad de la actividad económica realizada por un operador en la Comunidad se somete a imposición en un solo Estado miembro, es indispensable un grado muy amplio de armonización de los mecanismos de imposición para garantizar una aplicación uniforme. Por otra parte, para preservar la neutralidad del tipo respecto de las condiciones de competencia entre las empresas, también es necesario un determinado grado de armonización de los tipos. Sin embargo, ha sido imposible lograr un acuerdo sobre ese grado de armonización dada la situación interna en los distintos Estados miembros.

1.5. A juicio de la Comisión, es evidente la necesidad de modernizar, simplificar, consolidar y aplicar de manera más uniforme el régimen de IVA, con el fin de actualizarlo y propiciar en mayor medida la realización de operaciones comerciales legales dentro del mercado interior, evitando, al mismo tiempo, que siga aumentando el fraude.

2. Propuestas de la Comisión: nueva estrategia 2000

2.1. El contenido de las propuestas de la Comisión para efectuar una reevaluación del programa presentado en 1996 se recoge en el anexo 1.

⁽¹⁾ COM(94) 515 final, de 23.11.1994.

2.2. El programa de acción de la Comisión se recoge en el anexo 2.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité ha reiterado una y otra vez en sus dictámenes⁽¹⁾ que apoya el principio de un nuevo régimen definitivo de IVA basado en la tributación en el país de origen y ha pedido a los Estados miembros que dejen de bloquear todo avance en tal sentido. Asimismo, en varias ocasiones ha destacado los defectos del régimen transitorio y ha pedido que se tomen medidas para modernizarlo y subsanar sus fallos, que repercuten negativamente en las empresas legales y facilitan el fraude.

3.1.1. Ya en 1988, el Comité señaló⁽²⁾ que es un anacronismo, dentro de lo que supuestamente es un mercado interior, que las transacciones entre Estados miembros se contabilicen como «importaciones» y «exportaciones». Estos conceptos deben reservarse en un auténtico mercado interior para transacciones con operadores exteriores.

3.1.2. El hecho de que un concepto que se aceptó en principio hace treinta y tres años siga pareciendo tan inalcanzable como entonces dice muy poco en favor de los Estados miembros. La historia de la legislación comunitaria sobre el IVA consiste en una serie de fracasos, no de la Comisión, que ha actuado con una coherencia encomiable y un esfuerzo continuado para intentar lograr avances, sino de los Estados miembros que han frustrado reiteradamente dicha labor.

3.2. Nadie niega que el régimen transitorio actual es complicado, permite el fraude y está obsoleto. Por otra parte, es incompatible con los principios del mercado interior. El Comité coincide con la Comisión en que es evidente la necesidad de modernizar, simplificar, consolidar y aplicar de manera más uniforme el régimen de IVA, con el fin de actualizarlo y propiciar en mayor medida la realización de operaciones comerciales legales dentro del mercado interior, a la vez que se reducen las posibilidades de fraude.

3.2.1. El Comité acepta el argumento de la Comisión de que el mercado interior puede funcionar —y funcionaría mejor, tanto en términos de simplicidad administrativa (y, por lo tanto, de reducción de los costes para las empresas) como de menor propensión al fraude (lo cual garantizaría una mayor estabilidad de los ingresos fiscales)— con un régimen de IVA basado en el principio de la tributación en el Estado miembro de origen.

3.2.2. El Comité lamenta que el clima político actual haga poco probable el establecimiento de dicho régimen en el futuro próximo.

(1) DO C 82 de 19.3.1996, p. 49; DO C 204 de 15.7.1996, p. 94; DO C 296 de 29.9.1997, p. 51; DO C 101 de 12.4.1999, p. 73; DO C 209 de 22.7.1999, p. 53; DO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

(2) DO C 237 de 12.9.1988, p. 14.

3.3. El Comité manifiesta su satisfacción por que la Comisión no tenga la menor intención de volver a poner en tela de juicio, como objetivo de la Comunidad a largo plazo, la idea misma de un régimen definitivo de imposición en el Estado miembro de origen. Asimismo, habida cuenta de las peculiaridades de la situación política, acepta la necesidad a corto plazo de determinar una estrategia viable para el régimen transitorio basada los siguientes objetivos:

- simplificación y modernización de las normas existentes;
- aplicación más uniforme de las disposiciones actuales;
- colaboración administrativa más intensa.

3.4. El Comité reconoce que eso sólo será posible si todos los Estados miembros se muestran dispuestos a introducir modificaciones en su régimen nacional de IVA y, en especial, a reducir el elevado número de regímenes especiales, opciones, exenciones y excepciones que existen en la actualidad. Dada la reciente historia de la legislación sobre IVA, las perspectivas no son esperanzadoras.

3.5. El Comité coincide con la Comisión en que el mantenimiento del régimen transitorio de IVA requerirá que se preste más atención que antes al refuerzo del control y a la intensificación de la cooperación administrativa. El hecho de que, con el régimen vigente, sea posible la circulación de mercancías entre Estados miembros sin pagar IVA constituye una incitación al fraude.

3.6. El Comité respalda la insistencia de la Comisión en que las propuestas presentadas dentro del programa de 1996 y del ejercicio SLIM (simplificación de la legislación en el mercado interior) se aprueben lo antes posible e insta a los Estados miembros a cooperar con la Comisión para simplificar, modernizar y reforzar el régimen transitorio.

3.6.1. El Comité ya ha emitido dictámenes en los que se aprueban en líneas generales las propuestas de la Comisión relativas al derecho a deducción y a la eliminación del procedimiento previsto por la Octava Directiva⁽³⁾, a la determinación del deudor del IVA⁽⁴⁾, a la modificación del estatuto del Comité del IVA⁽⁵⁾ y a la mejora de la asistencia mutua en materia de cobro de créditos⁽⁶⁾. El Comité muestra su decepción por que estas medidas necesarias y deseables todavía no hayan entrado en vigor.

3.6.1.1. El Comité considera que la situación mejoraría de forma sustancial si se armonizara el plazo para efectuar los pagos en los Estados miembros, o al menos se lograra una mayor aproximación.

(3) COM(98) 377 final; Dictamen del CES: DO C 101 de 12.4.1999, p. 73.

(4) COM(98) 660 final; Dictamen del CES: DO C 116 de 28.4.1999, p. 14.

(5) COM(97) 325 final; Dictamen del CES: DO C 19 de 21.1.1998, p. 56.

(6) COM(98) 364 final; Dictamen del CES: DO C 101 de 12.4.1999, p. 26.

3.6.2. Asimismo, el Comité dio su apoyo a la propuesta de supresión de la representación fiscal obligatoria⁽¹⁾ y comprueba con satisfacción que el Consejo acaba de aprobar una Directiva que suprime este requisito a partir del 1 de enero de 2002.

3.7. El Comité apoya el programa de acción de la Comisión y espera que sea posible aplicarlo; no obstante, dado el clima político actual, tiene dudas de que pueda respetarse el calendario previsto.

3.8. El Comité señala que, en la reunión del Grupo de política fiscal de 2 de marzo de 2000, los representantes de los Estados miembros respaldaron el planteamiento pragmático de la Comisión para abordar los problemas que genera el actual régimen transitorio. Por lo tanto, espera que este apoyo se traduzca en medidas legislativas por parte del Consejo.

3.9. Las múltiples modificaciones fragmentarias que se han introducido en la Sexta Directiva a lo largo de los años han dado lugar a un texto complejo, confuso y, a veces, incluso contradictorio. El Comité acoge con satisfacción la información de que la Comisión ha emprendido una nueva redacción definitiva de toda la Sexta Directiva y que ha incluido este proyecto dentro de las prioridades de su programa de trabajo para 2001.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité coincide con la Comisión en que la exención de los servicios postales como parte del sector público está creando distorsiones habida cuenta de que una serie de Estados miembros está privatizando estos servicios. La tributación de los operadores del sector privado en este ámbito mientras que el sector público queda exento infringe el principio de neutralidad, aspecto esencial de todos los sistemas tributarios. Además, falsea la competencia tanto dentro de los Estados miembros que cuentan con operadores públicos y privados como entre los distintos Estados miembros, dado que en algunos se han privatizado dichos servicios y en otros aún dependen del sector público.

4.2. El Comité emitió un dictamen⁽²⁾ sobre las propuestas de la Comisión relativas al tratamiento del comercio electrónico y de los servicios de radiodifusión y teledifusión.

4.3. El Comité acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión para aceptar la facturación electrónica a efectos del IVA y elaborar normas que permitan armonizar las prácticas dentro de la Comunidad. El Comité considera que se trata de

una mejora muy deseable y esperada desde hace tiempo que reducirá sustancialmente los trámites obligatorios y su coste para muchas empresas.

4.4. El Comité también emitió un dictamen⁽²⁾ en el que aprueba las propuestas de la Comisión para revisar las normas sobre cooperación administrativa y asistencia mutua.

4.5. El Comité apoyó la prórroga por otros cinco años del apartado 3 del artículo 12 de la Sexta Directiva sobre el IVA que establece que el tipo normal aplicable hasta el 31 de diciembre de 2000 no podrá ser inferior al 15 %⁽³⁾. El Comité lamenta que se hayan rechazado dos veces las propuestas de establecer una banda para el tipo normal.

4.6. El Comité señala que, de conformidad con el apartado 4 del artículo 12, la Comisión presentará un informe en el que volverá a examinar el ámbito de aplicación de los tipos reducidos de IVA, describirá la situación de la armonización de los tipos y evaluará los efectos de la estructura de los mismos sobre el funcionamiento del mercado interior. El Comité indica que se trata de un ámbito especialmente polémico con escasas posibilidades de que se alcance el necesario acuerdo político.

4.7. El Comité reconoce que la privatización creciente de las actividades que han sido tradicionalmente ámbito reservado del sector público está provocado un mayor falseamiento de la competencia entre los servicios exentos, imposables y no imposables. Por consiguiente, se está socavando el principio de neutralidad. El Comité se muestra de acuerdo en que hay que modernizar el régimen aplicable a estos servicios, pero aconseja que ello no suponga necesariamente la aplicación del IVA a las actividades que ahora están exentas.

4.7.1. El Comité también está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de examinar el régimen del IVA aplicable a las subvenciones para garantizar un tratamiento más simple y armonizado dentro de la UE. El Comité coincide con ella en que deben revisarse las exenciones sin derecho a deducción para las actividades de carácter social, educativo, cultural, etc., al objeto de comprobar si siguen respondiendo a las necesidades actuales.

4.8. El Comité toma nota de que la Comisión se propone abordar el tema del tratamiento de los servicios financieros y de seguros a efectos del IVA. Reconoce que han aumentado estos últimos años el tamaño y la complejidad de los servicios financieros y que sus estructuras y métodos de funcionamiento han experimentado cambios considerables. No cabe duda de que está justificado un examen del tema, pero estos factores dificultarán todavía más la elaboración de un régimen del IVA adecuado. La Comisión reconoce tácitamente que puede que

(1) COM(98) 660 final; Dictamen del CES: DO C 116 de 28.4.1999, p. 14.

(2) DO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

(3) DO C 116 de 20.4.2001, p. 67.

no se consiga cuando añade: «y aun en el caso de que se considerase no deseable o inviable». El Comité destaca que uno de los criterios más importantes de todo régimen del IVA en este sector es que no debe obstaculizar ni frenar el desarrollo de unos mercados que contribuyen de forma tan importante al crecimiento económico y al empleo.

4.9. El Comité considera lógico que se modifiquen las disposiciones de la Sexta Directiva que resulten ambiguas, incompletas o anticuadas debido a sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

4.10. El Comité se muestra de acuerdo en que hay que armonizar las normas vigentes sobre el lugar de entrega de bienes de cuyo montaje e instalación en el domicilio del cliente se encarga el proveedor.

4.10.1. La Comisión señala que la creciente liberalización del sector de servicios públicos significa que dichos suministros estarán sometidos, cada vez más, a la libre competencia entre los operadores del sector privado en beneficio de los consumidores, que podrán recurrir a los servicios de los suministradores más competitivos; y concluye que deberá garantizarse la observancia de una sana competencia en este entorno. El Comité señala que, en puridad, no corresponde a los regímenes tributarios garantizar una competencia leal, sino que simplemente deberían organizarse de tal manera que no provoquen un falseamiento de la competencia.

4.10.2. El Comité comprende la necesidad de revisar las disposiciones del régimen transitorio que se aplican a la venta a distancia en la Comunidad. Estos servicios se efectúan cada vez más por medios electrónicos y muchas de las consideraciones referidas al comercio electrónico también son válidas en este ámbito.

4.11. El Comité defiende sin ambages la necesidad de intensificar la cooperación administrativa entre las autoridades tributarias de los Estados miembros para que funcione el régimen transitorio y, de hecho, cualquier régimen impositivo. El Comité se congratula de que la Comisión y el Consejo aborden este problema. Asimismo, se muestra de acuerdo en que deberían reforzarse los instrumentos jurídicos comunitarios existentes en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua para atajar el fraude derivado del hecho de que las mercancías pueden circular dentro de la Comunidad sin pagar IVA; no obstante, señala que la mejora de los instrumentos jurídicos no servirá de mucho si no hay una voluntad clara por parte de las administraciones tributarias de los Estados miembros de ponerlos en práctica.

4.12. El Comité aprueba el principio de una mayor coherencia entre las autoridades aduaneras y las de hacienda y aguarda con interés el resultado de las deliberaciones del Grupo *ad hoc* que trata este tema.

4.13. El Comité aprueba el hecho de que se proceda a una revisión general y profunda de las normas de localización de los servicios previstas en el artículo 9. El Comité se une al consenso general a favor de ampliar el ámbito de aplicación de la imposición al lugar donde se encuentra el cliente (mecanismo de «inversión impositiva»), o incluso de convertirlo en la norma general en materia de imposición de los servicios. Considera que este principio es más importante que la protección del sistema de pago fraccionado. El Comité defendió en un dictamen anterior⁽¹⁾ que la supresión del sistema de pago fraccionado constituye la mayor contribución que puede hacerse para reducir las cargas obligatorias de las empresas.

4.13.1. El Comité reitera esta posición. A su juicio, la supresión del sistema de pago fraccionado no reducirá de ninguna manera la capacidad de controlar el régimen. En efecto, opina que una reducción drástica de los costes que tienen estas obligaciones para las empresas fomentaría un mayor grado de cumplimiento voluntario y, por lo tanto, reduciría el volumen del fraude. Muchas pequeñas empresas, especialmente las que sólo tienen fines comerciales, eluden el registro no porque deseen obtener una ventaja competitiva o defraudar a Hacienda, sino porque no tienen recursos para afrontar las cargas generadas por la exigencia administrativa de cumplimentar las declaraciones.

4.14. El Comité también considera deseable racionalizar las excepciones que se han concedido a los Estados miembros de conformidad con el artículo 27. De manera acertada, la Comisión califica la situación actual de «caos». Las diferencias entre los regímenes de los diversos Estados miembros motivadas por la multiplicidad y la diversidad de estas excepciones constituyen un importante freno al incremento de la actividad transfronteriza en la Comunidad, especialmente para las PYME.

4.15. La necesidad de una racionalización general de las opciones, facultades y excepciones también es acuciante. Tal como señala la Comisión, las propias excepciones transitorias han resultado imposibles de suprimir, debido a la incapacidad de lograr la aprobación unánime del Consejo para su eliminación. Los Estados miembros que lograron excepciones parecen sentir la necesidad de defenderlas a cualquier precio; además, en demasiados casos se han convertido en moneda de cambio. No cabe duda de que muchas de ellas constituyen verdaderos obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior y convendría plantearse su supresión para garantizar una aplicación más uniforme del IVA. Por lo tanto, el Comité también considera oportuna y adecuada la revisión de la 13ª Directiva.

⁽¹⁾ DO C 116 de 28.4.1999, p. 14.

4.16. El Comité toma nota de la intención de la Comisión de revisar y racionalizar las normas y las excepciones aplicables a la hora de determinar los tipos reducidos de IVA, una vez finalizado el proyecto piloto establecido en la Directiva 1999/85/CE. No obstante, el Comité puntualiza que, por muy deseable que sea la medida, se trata de un tema polémico y será difícil alcanzar la unanimidad requerida.

4.17. Se ha pedido en repetidas ocasiones, también por parte del Comité, una revisión en profundidad de los regímenes especiales aplicables a las PYME, sobre todo los de franquicias, que varían mucho de un Estado miembro a otro. Al generar diferencias entre los regímenes fiscales de los Estados miembros, estos regímenes, pensados para ayudar a las pequeñas empresas, a menudo han tenido el efecto contrario al desincentivar su participación en transacciones transfronterizas. El Comité acoge con satisfacción los proyectos para tratar este tema, pero desea que toda armonización parta de la base de los regímenes existentes que sean más favorables para las pequeñas empresas.

5. Conclusiones

5.1. El Comité reitera su posición de que los múltiples y graves puntos débiles del actual régimen transitorio vigente sólo podrán eliminarse del todo con la introducción de un nuevo régimen definitivo basado en el principio de la tributación en el país de origen. Asimismo, lamenta profundamente que no se haya logrado ningún avance hacia este objetivo y, aunque reconoce el esfuerzo permanente de la Comisión por adoptar esta medida a largo plazo, se pregunta cuántos años más habrá que utilizar el deficiente régimen transitorio antes de que este objetivo sea realidad.

5.1.1. El Comité pide a los Estados miembros que sean conscientes de las ventajas que la Unión Europea obtendría con un régimen que convirtiera el mercado interior en algo real en lugar de socavarlo, y que contribuyera en gran medida a atajar el enorme volumen de fraude del IVA.

5.2. Dado que sigue sin alcanzarse el consenso político necesario para lograrlo, el Comité acepta la necesidad de volver a modificar el régimen transitorio para atenuar algunos de los defectos más graves y espera que ello permita de una vez por todas lograr avances de importancia.

5.3. El Comité reconoce que los aspectos fundamentales para mejorar el régimen transitorio son la simplificación y modernización de las normas existentes, una aplicación más uniforme de las disposiciones y la intensificación de la cooperación administrativa. Asimismo, acepta la postura de la Comisión de que el aspecto de «modernización y simplificación» es indisociable del de «cooperación administrativa y lucha antifraude» y de que es necesaria una actuación paralela.

5.4. El Comité aprueba en general el calendario que la Comisión establece en la nueva estrategia para 2000 y en el programa de acción 2000/2001.

5.5. El Comité comparte la opinión mayoritaria de que debe ampliarse el mecanismo de «inversión impositiva» e incluso convertirlo en norma de principio en materia de imposición de los servicios. Reitera su posición de que la supresión del sistema de pago fraccionado constituye la mayor contribución que puede hacerse para reducir las cargas obligatorias de las empresas sin facilitar por ello el fraude.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO I

al dictamen del Comité Económico y Social**Reevaluación del programa presentado en 1996***Definición de una estrategia viable para mejorar el régimen actual*

En primer lugar, hay que señalar que el mercado interior puede funcionar —y funcionaría mejor, tanto en términos de simplicidad administrativa (y, por lo tanto, de reducción de los costes para las empresas) como de menor propensión al fraude (lo cual garantizaría una mayor estabilidad de los ingresos fiscales)— con un régimen de IVA basado en la tributación en el Estado miembro de origen. No obstante, también hay que reconocer que, debido al clima y a las circunstancias actuales (principalmente, al hecho de que no se den las condiciones para avanzar rápidamente por el camino de una aproximación más intensa de los tipos de imposición y de las legislaciones, así como a la dificultad de crear un mecanismo de reasignación de los ingresos que se considere plenamente fiable), es poco probable que se realicen avances significativos para lograr el establecimiento de dicho régimen en un futuro próximo.

En este contexto, la Comisión no tiene la menor intención de volver a poner en tela de juicio, como objetivo de la Comunidad a largo plazo, la idea misma de un régimen definitivo de imposición en el Estado miembro de origen de las operaciones que dan lugar a un consumo en la Comunidad. No obstante, para mejorar a corto plazo el funcionamiento del mercado interior, conviene realizar una nueva evaluación del programa presentado por la Comisión en 1996 y definir una estrategia viable en torno a cuatro objetivos principales: simplificación y modernización de las normas existentes, aplicación más uniforme de las disposiciones actuales y nueva aplicación de la cooperación administrativa.

El objetivo de dicha revisión es dar un nuevo impulso dentro del Consejo para lograr introducir a corto plazo mejoras concretas e indispensables en el régimen actual. Pero, lógicamente, eso sólo será posible si todos los Estados miembros se muestran dispuestos a introducir modificaciones en su régimen nacional de IVA (y, en caso necesario, a aceptar la reducción del elevado número de regímenes especiales, opciones, excepciones, etc. que existen en la actualidad), cuando éstas puedan aportar una mejora global al funcionamiento del régimen común de IVA. Además, el mantenimiento en vigor del régimen transitorio de IVA hará que los Estados miembros se vean también obligados a reconocer la necesidad de hacer más hincapié en el control y la cooperación administrativa a fin de combatir los problemas relacionados con el fraude que puso de relieve el informe presentado por la Comisión sobre cooperación administrativa y control del IVA ⁽¹⁾. El hecho de que el régimen transitorio de IVA implique la circulación libre de impuestos de bienes entre Estados miembros ⁽²⁾ origina inevitablemente riesgos, sobre todo de «fraude carrusel», frente a los que se impone la adopción de medidas enérgicas. Por lo tanto, es evidente que el aspecto de «modernización y simplificación» es indisoluble del de «cooperación administrativa y lucha antifraude» y que es necesaria una actuación paralela.

Las propuestas presentadas ya al Consejo deben aprobarse

Eso no significa en modo alguno que el Consejo no deba adoptar las propuestas presentadas por la Comisión en el marco del programa de 1996 y del ejercicio SLIM (simplificación de la legislación en el mercado interior). Al contrario, ya que dichas propuestas se diseñaron justamente para simplificar, modernizar, reforzar y garantizar una aplicación más uniforme del régimen actual de IVA y afectan a ámbitos en los que es indispensable, en cualquier caso, aportar mejoras con respecto a la situación actual.

⁽¹⁾ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Tercer informe basado en el artículo 14 y relativo a la aplicación del Reglamento (CEE) n° 218/92 del Consejo, de 27 de enero de 1992, sobre cooperación administrativa en materia de impuestos indirectos (IVA) y Cuarto informe basado en el artículo 12 del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1553/89 sobre los procedimientos de recaudación y control del IVA (COM(2000) 28 final de 28.1.2000). http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/french/publications/official_doc/com/com_fr.htm.

⁽²⁾ El comercio intracomunitario absorbe cada año unos 930 000 millones de euros: el IVA representa entre un 15 y un 25 %, según los Estados miembros, es decir cerca de 162 750 millones de euros. Según las estimaciones de la Comisión, el fraude representaría un 5 % de este último importe, lo que supone una pérdida de aproximadamente 8 000 millones de euros anuales por ingresos fiscales.

Y así, sobre todo las propuestas relativas al derecho a deducción y a la eliminación del procedimiento previsto por la Octava Directiva (COM(98) 377)⁽¹⁾ y la determinación del deudor del impuesto sobre el valor añadido (COM(98) 660 final)⁽²⁾ son propuestas esenciales para simplificar los procedimientos existentes. Se refieren a ámbitos —a saber, las dificultades para obtener la devolución de los impuestos de otros Estados miembros y el coste y la complejidad de la utilización de representantes fiscales— que se consideran la principal fuente de problemas para los operadores que actúan en otros Estados miembros, muy especialmente las PYME, directamente afectadas por la lentitud de los procedimientos. No obstante, estas propuestas se volverán a estudiar en el momento de ser examinadas por el Consejo para cerciorarse de que están bien enfocadas hacia la modificación de las disposiciones existentes.

Hay otras dos propuestas que la Comisión sigue considerando esenciales: la relativa a la modificación del estatuto del Comité del IVA (COM(97) 325 final)⁽³⁾ y la relativa a la mejora del funcionamiento de la asistencia mutua en materia de cobro de créditos (COM(98) 364 final)⁽⁴⁾. Por lo que se refiere al Comité del IVA, no hay duda de que constituye un instrumento importante para garantizar una aplicación más uniforme de las disposiciones existentes; ahora bien, para que sea eficaz es necesario encontrar la manera de que pueda participar en un procedimiento de adopción por la Comisión de decisiones de ejecución obligatoria. La propuesta relativa al cobro de créditos constituye, a su vez, un elemento esencial para intensificar la cooperación administrativa y sería conveniente adoptarla lo más pronto posible. Además, sería un complemento perfecto de la supresión de la representación fiscal obligatoria (propuesta COM(98) 660 final mencionada anteriormente).

Previsión de nuevas medidas

Además de estas propuestas, ya presentadas al Consejo, en el marco de una nueva estrategia se estudiarán algunas medidas en una serie de ámbitos en los que la legislación comunitaria actual ya no resulta adecuada (como son los servicios postales, el comercio electrónico, etc.).

El Anexo II enumera de manera más detallada los posibles ámbitos de actuación. Esta relación no es restrictiva ni excluye en modo alguno la consideración de nuevas necesidades que pudieran surgir posteriormente. Así, la Comisión velará permanentemente por que se cumplan las obligaciones internacionales de la Unión y sus posibles consecuencias en materia de IVA.

(1) Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que se refiere al régimen del derecho a la deducción del Impuesto sobre el Valor Añadido y Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo sobre las medidas de control, las medidas relativas al sistema de restitución y las medidas de cooperación administrativa necesarias para la aplicación de la Directiva 98/xxx/CE — Presentadas por la Comisión el 17 de junio de 1998 (98/ C 219/11 y 98/ C 219/12) COM(98) 377 final (DO C 219 de 15.7.1998, p. 16 y p. 20).

(2) Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta a la determinación del deudor del impuesto sobre el valor añadido — Presentada por la Comisión el 27 de noviembre de 1998 (98/ C 409/08) COM(98) 660 final (DO C 409 de 30.12.1998, p. 10).

(3) Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (Comité del impuesto sobre el valor añadido) — Presentada por la Comisión el 26 de junio de 1997 (COM(97) 325 final (DO C 278 de 13.9.1997, p. 6).

(4) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/308/CEE del Consejo, referente a la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos resultantes de operaciones que formen parte del sistema de financiación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, así como de las exacciones reguladoras agrícolas y de los derechos de aduana, y en relación con el impuesto sobre el valor añadido y determinados impuestos especiales — Presentada por la Comisión el 26 de junio de 1998 (98/ C 269/06) COM(98) 364 final (DO C 269 de 28.8.1998, p. 16), y COM(1999) 183 final (DO C 179 de 24.6.1999, p. 6).

ANEXO II

al dictamen del Comité Económico y Social**Programa de acción**

Para conocer la opinión de los Estados miembros sobre este enfoque, la reunión del «Grupo de política fiscal» (TPG) del 2 de marzo de 2000 se dedicó a debatir un nuevo planteamiento en materia de IVA que permita seguir progresando en este aspecto. Los representantes de los Estados miembros acogieron muy favorablemente este planteamiento pragmático y centrado en el empeño de hacer frente sin demora a las dificultades encontradas por los operadores, para darles, en la medida de lo posible, una respuesta adecuada que permita extraer un mejor provecho del mercado interior.

Por lo que se refiere a la aplicación de esta nueva estrategia en materia de IVA, la Comisión se propone definir en la presente Comunicación un programa de acción basado en los cuatro objetivos siguientes: simplificación y modernización de las normas existentes, aplicación más uniforme de las disposiciones actuales y nueva aplicación de la cooperación administrativa.

Primera etapa: 2000/2001 — Aprobación por el Consejo de las propuestas presentadas

La primera etapa deberá consistir en la aprobación, a la mayor brevedad, de las propuestas siguientes:

- modificación del estatuto del Comité del IVA (COM(97) 325 final),
- mejora de la asistencia mutua en la recaudación (COM(98) 364 final),
- propuesta sobre el derecho a deducción y la Octava Directiva (COM(98) 377 final),
- propuesta sobre el deudor del impuesto (COM(98) 660 final).

Segunda etapa: 2000/2001 — Presentación de nuevas propuestas por la Comisión

La Comisión ha presentado o se propone presentar propuestas de directiva en los siguientes ámbitos:

- imposición de los servicios postales,
- comercio electrónico,
- facturación (incluida la facturación electrónica),
- revisión de las normas sobre cooperación administrativa y asistencia mutua,
- determinación del tipo normal mínimo de IVA,
- la Comisión presentará también un informe sobre el ámbito de aplicación del tipo reducido.

Tercera etapa: 2001 — Evaluación y definición de las prioridades posteriores

Las prioridades posteriores dependerán en gran medida del avance de los trabajos del Consejo para la adopción de las propuestas que tiene sobre la mesa. Para ello, la Comisión presentará un informe de la situación en 2001 y, tomando como base el debate sobre dicho informe que tendrá lugar en el Consejo, definirá su programa de trabajo, estableciendo sus prioridades para las etapas posteriores, la primera de las cuales será la relativa al período 2001/2002. Las prioridades se determinarán a partir de las conclusiones a las que se llegue una vez que se hayan vuelto a examinar los aspectos recogidos en anexo y teniendo en cuenta las nuevas necesidades que pudieran surgir posteriormente. La determinación de las distintas etapas posteriores dependerá en gran medida de la aprobación por el Consejo de las propuestas que ya se están tratando, para evitar que se cree una verdadera «cola» de propuestas en el Consejo.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE con objeto de simplificar, modernizar y armonizar las condiciones impuestas a la facturación en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido»

(2001/C 193/13)

El 12 de enero de 2001, 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 9 de abril de 2001 (ponente: Sr. Walker).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 26 de abril de 2001), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La factura es uno de los documentos más importantes en las relaciones comerciales. Está sujeta a distintas normativas, contables, fiscales, comerciales e incluso lingüísticas. El núcleo de muchas de estas normativas está vinculado a la legislación relativa al Impuesto sobre el Valor Añadido. Además, frecuentemente se requieren facturas para otros fines y pueden ser obligatorias incluso si no están relacionadas con el IVA.

1.1.1. La obligación de facturación tiene, en efecto, una enorme importancia en el sistema comunitario del Impuesto sobre el Valor Añadido. En este marco la factura desempeña tres funciones:

- contiene las informaciones relativas al régimen del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable;
- permite a la administración fiscal efectuar su control;
- permite al cliente justificar, cuando proceda, su derecho a deducción.

1.1.1.1. La factura entraña un amplio concepto jurídico, derivado de la legislación comercial y fiscal, que permite a las partes (sujetos pasivos, activos y administración fiscal) recurrir a los tribunales, sobre todo en ausencia de contrato escrito.

1.2. Pero la facturación está sujeta a normas muy distintas en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea. Las menciones obligatorias en las facturas son tan variadas como su número. Por otra parte, no existe un marco jurídico comunitario en cuanto a facturación electrónica y autofacturación, por lo que las legislaciones adoptadas por los distintos Estados de la Comunidad difieren: van de la prohibición total a la máxima flexibilidad.

1.3. El resultado de esas diferencias es, por una parte, una situación de una gran complejidad para los operadores y, por otra, una clara inadaptación a la reciente evolución tecnológica. Esta es la razón por la que, en el marco de la segunda fase del ejercicio SLIM⁽¹⁾, los operadores han considerado esta ausencia

de armonización un obstáculo para el buen funcionamiento del mercado interior. Los resultados de estos trabajos se recogen en el informe de la Comisión relativo a la iniciativa SLIM⁽²⁾, cuyas conclusiones aprobó el Consejo de Mercado Interior de 27 de noviembre de 1997. Este informe incluye un compromiso de estudiar las menciones necesarias para el establecimiento de una factura a efectos del IVA y de precisar los requisitos jurídicos y técnicos en cuanto a facturación electrónica.

1.4. Además, en el marco del trabajo realizado para adaptar el sistema comunitario del IVA a las exigencias del comercio electrónico, se juzgó urgente permitir la utilización de la facturación electrónica de manera amplia y sin trabas superfluas. El propio Consejo ECOFIN destacó en junio de 1998 la importancia de crear un marco jurídico para la utilización de la facturación electrónica, salvaguardando al mismo tiempo las posibilidades de control de las administraciones fiscales. En consecuencia, a finales de diciembre de 1998, la Comisión encargó a PriceWaterhouse&Coopers un estudio relativo a las condiciones exigibles a la facturación en cuanto al Impuesto sobre el Valor Añadido.

1.4.1. El informe final de este estudio fue presentado a la Comisión en el mes de agosto de 1999. Por lo que se refiere a la facturación electrónica, el informe llega a las siguientes conclusiones:

- esta práctica debería ser autorizada expresamente por la legislación comunitaria y debería admitirse incluso entre operadores de Estados miembros diferentes;
- las condiciones que se le impondrán deben ser neutras desde el punto de vista técnico y han de tener en cuenta los trabajos ya emprendidos en el ámbito de la firma electrónica;
- no se debería admitir la posibilidad de imponer la autorización ni la notificación previa (la administración debería poder ejercer solamente un control a posteriori, que podría dar lugar a una prohibición en caso necesario);
- también debería autorizarse el almacenamiento de las facturas en un medio electrónico con condiciones similares;

(1) Simplificar la Legislación sobre el Mercado Interior.

(2) COM(97) 618 final, de 24.11.1997.

— se deberían detallar unas condiciones mínimas con objeto de hacer estos nuevos métodos tan seguros para la administración como puedan serlo los tradicionales.

1.4.2. Por lo que se refiere a las menciones que deben figurar en las facturas, el informe concluye que la legislación comunitaria debería mencionar una lista obligatoria armonizada. Por otro lado, se sugiere un enfoque bastante flexible por lo que se refiere a la moneda y la lengua que se han de utilizar.

1.4.3. A raíz del examen detenido de estas sugerencias y después de haberlas discutido tanto con los operadores como con las Administraciones nacionales, la Comisión decidió proponer una modificación del apartado 3 del artículo 22 de la Sexta Directiva IVA, que trata de la obligación de facturación, con objeto, por una parte, de armonizar las menciones que deben figurar en las facturas y, por otra, de crear un marco jurídico comunitario para la facturación electrónica y la autofacturación. En estos dos ámbitos, la Comisión ha intentado encontrar un equilibrio entre la simplificación de las obligaciones de los operadores y las necesidades legítimas de las administraciones en términos de control fiscal.

1.5. La iniciativa de la Comisión no es la única que contempla los requisitos de la facturación. En la OCDE se están realizando trabajos relativos a la simplificación con el fin de facilitar los avances en el comercio electrónico. Además, el año pasado fabricantes de coches europeos y japoneses, sus proveedores y expertos de la tecnología EDI lanzaron un «proyecto global en materia de facturación» destinado a elaborar un modelo de factura electrónica armonizada que sirva de norma de uso general para la industria automovilística.

2. Las disposiciones actuales de la Sexta Directiva

2.1. La obligación de expedir una factura

2.1.1. Las disposiciones actuales de la Sexta Directiva relativas a la obligación de facturación, reunidas en el apartado 3 del artículo 22, están bastante poco desarrolladas y dejan a los Estados miembros una amplia libertad interpretativa. Pero este apartado se concibió en una fecha en la que la factura solamente podía imaginarse en forma de documento en papel; la idea de facturación electrónica es, por tanto, completamente ajena a estas disposiciones. Además, las obligaciones impuestas a la facturación se basan solamente en este concepto de factura en papel y no son fácilmente transferibles a una factura electrónica. Es el caso, por ejemplo, de la obligación de conservar una copia de los documentos, de difícil interpretación cuando se refiere a una factura transmitida en soporte inmaterial.

2.1.2. En primer lugar se indica que es el propio sujeto pasivo el que debe expedir la factura. Al mismo tiempo, en el punto c) del mismo apartado se prevé que «los Estados miembros fijarán los criterios en virtud de los cuales un

documento se puede considerar sustitutivo de una factura», lo cual se ha de interpretar como apertura de la posibilidad de considerar una factura entregada por un tercero o una autofactura como una factura válida. Esta interpretación ha sido confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ⁽¹⁾.

2.1.3. Estas prácticas son muy frecuentes desde hace mucho tiempo. La subcontratación de las operaciones de facturación se admite en casi toda Europa, aunque la legislación comunitaria no lo prevea expresamente. Por lo tanto, conviene aprovechar la oportunidad de la presente propuesta de Directiva para aclarar este punto.

2.1.4. La autofacturación es también una técnica a la que recurren numerosos sectores de manera habitual. Es, por ejemplo, el caso en que el cliente guarda las mercancías en depósito. Este sistema presenta un enorme interés económico en estos sectores y sería perjudicial prohibir la práctica del mismo a escala comunitaria, sobre todo teniendo en cuenta que eso no parece crear problemas importantes de riesgo de fraude fiscal. La Comisión opina, pues, que conviene establecer modalidades comunes que permitan, en determinadas condiciones, recurrir a la práctica de la autofacturación.

2.1.5. Por último, en lo que se refiere a los casos en los que es obligatorio expedir factura, la Sexta Directiva IVA prevé que los sujetos pasivos deberán expedir factura por las entregas de bienes o prestaciones de servicios que efectúen para otros sujetos pasivos o para personas jurídicas que no sean sujetos pasivos y por los correspondientes pagos anticipados. Solamente en el caso de algunas ventas a distancia (incluidas en el apartado 1 del título B del artículo 28 *ter*), o entregas de medios de transporte nuevos (título A del artículo 28 *quarter*) es obligatoria una factura por toda entrega efectuada a una persona jurídica que no sea sujeto pasivo. Los Estados miembros tienen, no obstante, la facultad de prever, en virtud de otras legislaciones, otros casos en los que es obligatorio emitir una factura. La Comisión no tiene conocimiento de dificultades importantes en relación con la aplicación de estas disposiciones, y por lo tanto no considera que proceda modificarlas en esta fase.

2.2. El contenido de las facturas

2.2.1. Por lo que se refiere a las menciones obligatorias en la factura, el apartado 3 del artículo 22 se limita a fijar una lista no restrictiva. Los Estados miembros pueden, en su caso, ampliar esta lista con otros elementos que juzguen útiles, pero a condición de respetar el principio de proporcionalidad (sentencia de 14 de julio de 1988 — asuntos acumulados 123 y 330/87).

2.2.2. En la práctica, existe una extrema variedad de las menciones requeridas en cada Estado miembro, lo que constituye una fuente de dificultades para los operadores con actividad en varios Estados de la Comunidad.

⁽¹⁾ Sentencia de 17.9.1997 (Finanzamt Osnabrück-Land contra Bernhard Langhorst).

2.3. La facturación electrónica

2.3.1. El concepto mismo de facturación electrónica está completamente ausente de la Sexta Directiva IVA. La letra c) del apartado 3 del artículo 22 permite, no obstante, la aceptación por los Estados miembros de este tipo de facturas. El resultado de todo ello es, por lo tanto, no sólo una libertad total para permitir o prohibir esta práctica, sino también una diversidad extrema de las condiciones en las cuales se puede instituir o no el marco jurídico correspondiente.

2.3.2. Esta ausencia de armonización de las condiciones impuestas a la facturación electrónica es un obstáculo importante para su utilización a gran escala, pues algunas grandes empresas acaso deseen confiar sus operaciones de facturación a una sola de sus entidades (o a un tercero) que actúe por cuenta de varias de sus sucursales establecidas en distintos Estados de la Comunidad y sujetas a distintas legislaciones.

2.3.3. Por otra parte, la reciente evolución tecnológica exige con urgencia la creación de un marco jurídico comunitario sobre este tema. La facturación electrónica —que durante mucho tiempo fue la excepción— va a convertirse con toda certeza en la norma, sobre todo teniendo en cuenta que su utilización significa una reducción sustancial de los costes. Así, el estudio presentado a la Comisión destacó que el coste de una factura electrónica suponía por término medio entre 0,28 y 0,47 euros, en contraste con las cantidades de 1,13 a 1,65 euros de una factura tradicional.

2.3.4. Hay que añadir que este cambio radical de las prácticas comerciales no constituye en absoluto una amenaza para las administraciones fiscales.

2.3.4.1. Estos cambios deberán favorecer un control fiscal más eficaz, pues con los nuevos programas informáticos de control fiscal hoy disponibles en el mercado, las facturas electrónicas son, en efecto, más rápidas y más fáciles de comprobar que las voluminosas carpetas de facturas en papel.

2.4. El almacenamiento de las facturas

2.4.1. Por lo que se refiere al almacenamiento de las facturas, la Sexta Directiva prevé actualmente una obligación de conservar un duplicado de todos los documentos emitidos, cosa que tiene poco sentido en el marco de un sistema de facturación electrónico. Es, por lo tanto, necesario modernizar esta obligación, convirtiéndola en una obligación más general de almacenamiento de las informaciones, con independencia del medio utilizado.

3. Las propuestas de la Comisión

3.1. La obligación de emitir factura (letra a) del apartado 3 del artículo 22)

3.1.1. Conviene tener en cuenta que la determinación de los casos en los cuales existe, a escala comunitaria, obligación de facturación no experimenta cambios. A efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, los casos actualmente previstos por la Sexta Directiva son suficientes, pero no se excluye que otras legislaciones puedan requerir la obligación de presentar una factura o un documento que haga las veces de factura en otros casos.

3.1.1.1. Las condiciones comunitarias impuestas a la facturación solamente podrían aplicarse a los casos en los que la propia legislación comunitaria impone una obligación de facturación a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido. En los otros casos, corresponderá a los propios Estados miembros fijar estas condiciones.

3.1.2. En cambio, en adelante estaría previsto explícitamente que la obligación de facturación se pueda delegar en un tercero (subcontratación) o en el cliente (autofacturación). Por lo tanto, el sujeto pasivo que efectúa la operación sería en adelante el único responsable de la emisión de las facturas y de que éstas cumplan todos los requisitos legales, y no estaría obligado —en sentido estricto— a emitir las él mismo.

3.1.3. Por lo que se refiere a la autofacturación, los Estados miembros podrán imponer otras condiciones con objeto de asegurar la eficacia de los controles. En cualquier caso, estas condiciones no deben ser discriminatorias con respecto a los operadores establecidos en otro Estado miembro. Por lo tanto, no debe ser posible imponer condiciones más restrictivas a la autofacturación transfronteriza que a la autofacturación dentro de un Estado miembro.

3.1.3.1. Sin embargo, en el caso en que el tercero o el cliente emisor de la factura por cuenta del sujeto pasivo estuviera establecido en un Estado tercero con el cual no exista ningún marco jurídico que permita la asistencia mutua, puede estar justificado prever condiciones más severas, que los Estados miembros estarán facultados para imponer.

3.1.4. La propuesta establece unas bases claras para la práctica de la facturación periódica y las notas de crédito y débito. Por lo que se refiere a éstas, la Comisión sugiere asimilarlas completamente a las facturas a las que corrigen. En consecuencia, el conjunto de las disposiciones del apartado 3 les sería aplicable *mutatis mutandis*.

3.2. El contenido de las facturas (letra b) del apartado 3 del artículo 22)

3.2.1. La Comisión considera que se hace indispensable una armonización de las menciones que deben figurar en las facturas y, por consiguiente, ha elaborado una lista de las menciones exigibles. Esta lista, a diferencia de las listas precedentes, es restrictiva, lo cual significa que las administraciones fiscales no podrían imponer otras menciones a efectos del IVA.

3.2.2. La lista sugerida por la Comisión está formada por doce menciones generales:

- la fecha de expedición;
- un número único;
- cuando proceda, el número de identificación del sujeto pasivo y su cliente a efectos del IVA, citado en la letra c) del apartado 1;
- el nombre y la dirección completa del sujeto pasivo y de su cliente;
- una descripción de los bienes o servicios;
- la cantidad de bienes suministrados o, en caso necesario, de servicios prestados;
- el lugar (es decir, el país) de la entrega de bienes o de la prestación de servicios;
- la fecha de la entrega de bienes o de la prestación de servicios;
- la base de imposición para cada tipo;
- el tipo de IVA aplicable;
- el importe del impuesto pagadero;
- el importe total que debe abonarse.

Asimismo, contiene las siguientes condiciones:

- en caso de exención, la referencia a la disposición de la Directiva que justifica la exención;
- en caso de entrega de medios de transporte nuevos, los datos enumerados en el apartado 2 del artículo 28 *bis*;
- en caso de aplicación del régimen especial de imposición del margen, la referencia al artículo 26 o 26 *bis*;
- en caso de aplicación de las disposiciones previstas en el apartado 3 de la parte E del artículo 28 *quater*, una referencia explícita a esas disposiciones, así como el número de identificación a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido bajo el cual el sujeto pasivo efectuó la adquisición intracomunitaria y la entrega subsiguiente de los bienes y el número con el cual se identifica al destinatario de esta entrega de bienes a efectos del IVA.

3.2.3. Esta lista de menciones sería obligatoria para los operadores registrados en cada Estado miembro y ninguna otra mención sería obligatoria a efectos del IVA, lo cual no excluye, por supuesto, cualquier otra mención que deseen los propios operadores. Por otro lado, debería ser posible para los Estados miembros derogar esta lista obligatoria en el caso de facturas de un importe menor, y en casos de renuncia a una o varias menciones obligatorias que habrán de determinar ellos mismos, siempre que se trate de suprimir y no de añadir menciones. Estas disposiciones se refieren únicamente a operaciones efectuadas dentro de la jurisdicción de un Estado miembro y no se aplican a las operaciones transfronterizas dentro de la Comunidad.

3.2.3.1. Además, conviene recordar que, en virtud de las disposiciones previstas en la letra a) del apartado 9 del artículo 22 y en el apartado 4 del artículo 25, los Estados

miembros podrán prever medidas de simplificación. En efecto, estas disposiciones permiten a los Estados miembros suprimir algunas menciones obligatorias en los casos en que el sujeto pasivo sólo efectúa operaciones exoneradas con arreglo a los artículos 13 y 15, cuando se beneficia del régimen de franquicia concedido a las pequeñas y medianas empresas, cuando es un agricultor en régimen de tanto alzado o cuando no efectúa ninguna operación intracomunitaria. Esta facultad se conservaría sin modificaciones.

3.2.4. La propuesta también prevé explícitamente la posibilidad de que en el envío simultáneo de facturas por lotes a un mismo destinatario estas menciones obligatorias figuren una sola vez cuando son comunes a todas las facturas. Además, se excluye la posibilidad de que los Estados miembros impongan condiciones relativas a la firma de las facturas, a excepción de las fijadas en la letra c), cuyo único objetivo es garantizar la seguridad técnica de la facturación electrónica.

3.2.5. La Comisión no ve ninguna dificultad para que se pueda conceder a los operadores el derecho de expedir facturas en cualquier moneda, nacional o no, comunitaria o no, a condición, por supuesto, de que el importe del impuesto que deba pagarse esté convertido a la moneda nacional, utilizando los mecanismos de conversión previstos en el apartado 2 del artículo 11 C. Por lo que se refiere a la lengua que puede utilizarse, la Comisión ha aplicado el principio de subsidiariedad, por el que corresponderá a los propios Estados miembros determinar las posibles condiciones lingüísticas que deben imponerse a la facturación, a condición, por supuesto, de que estas condiciones sólo se apliquen a las facturas emitidas por operadores dentro de su jurisdicción y no a las que éstos reciben.

3.3. *La facturación electrónica (letra c) del apartado 3 del artículo 22)*

3.3.1. En la letra c) del apartado 3 del artículo 22 se sienta el principio general según el cual una factura se puede transmitir en cualquier soporte, ya sea material o electrónico (en este último caso, bajo reserva de información previa del destinatario en el momento de la conclusión de la transacción), con el fin de garantizar la mayor neutralidad posible. En opinión de la Comisión, esta aceptación de principio, que ahorra la exposición de una lista de tecnologías o métodos aceptables, es el único procedimiento que permite construir un marco jurídico neutro desde el punto de vista tecnológico y en consecuencia duradero.

3.3.2. La Comisión acepta que el sistema de notificación previa puede resultar necesario en un primer momento para acompañar el desarrollo, pero considera que incluso este sistema podría y debería eliminarse gradualmente a medida que las autoridades de los Estados miembros adquieren una mayor experiencia. Por consiguiente, sugiere que se deje a la elección de cada Estado miembro la posibilidad de solicitar notificación previa hasta el 31 de diciembre de 2005, con tal de que esto no implique ninguna posibilidad de rechazo a priori ni de imposición de plazo suspensivo alguno por parte de la administración fiscal.

3.3.3. El marco jurídico propuesto está constituido por las condiciones de fondo impuestas a la facturación electrónica, condiciones cuyo objetivo consiste en garantizar la seguridad técnica del método. Por otra parte, estas condiciones no redundan solamente en el interés de las administraciones fiscales sino también en el de los operadores, conscientes de la necesidad de asegurar la transmisión electrónica de sus facturas. Estas condiciones son:

- la garantía de la autenticidad del origen de la factura;
- la garantía de la integridad del contenido de las facturas.

3.3.3.1. Para cumplir estas dos condiciones, toda factura electrónica deberá ser objeto de una firma electrónica avanzada, según lo dispuesto en el apartado 2) de la Directiva 1999/93/CE por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica. Según el apartado 2 del artículo 2 de esta Directiva, una firma electrónica avanzada es la que satisface las exigencias siguientes:

- estar vinculada al firmante de manera única;
- permitir la identificación del firmante;
- haber sido creada utilizando medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control;
- estar vinculada a los datos a que se refiere de modo que cualquier cambio ulterior de los mismos sea detectable.

3.3.3.2. Por lo que se refiere a la aceptación a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido de facturas transmitidas por medio electrónico a partir de un país no comunitario con el cual no existe marco jurídico que permita la asistencia mutua, los Estados miembros podrían imponer condiciones suplementarias.

3.3.3.3. Los operadores que lo deseen podrían imponerse condiciones más severas. También será posible que los operadores vayan más allá en la protección del contenido del mensaje transmitido, utilizando técnicas de codificación. Pero, en opinión de la Comisión, la utilización de estas técnicas no debe transformarse en obligación.

3.4. *El almacenamiento de las facturas (letra d) del apartado 3 del artículo 22)*

3.4.1. El concepto de obligación de «conservación de un duplicado» se sustituye por una obligación más general de «almacenamiento» de las facturas emitidas y recibidas, con el fin de adaptar esta obligación al desarrollo de la facturación electrónica. El tiempo durante el cual el almacenamiento es obligatorio se deja a la elección de los propios Estados miembros. En el caso en que las facturas se almacenen en un país distinto a aquél en el que está establecido el operador registrado, la ley aplicable sería la del Estado miembro en el que está registrado el sujeto pasivo.

3.4.1.1. La Comisión considera en cambio que corresponde al propio operador determinar libremente el lugar de almacenamiento de estas facturas y que este último puede situarse fuera del territorio nacional. Esta libertad debería ir acompañada de las dos condiciones siguientes:

- el operador debe tener un acceso inmediato y en cualquier momento desde sus locales al conjunto de las informaciones contenidas en la factura, para responder a cualquier posible solicitud de las autoridades fiscales de su país;
- la integridad de los datos y su legibilidad deben quedar garantizadas durante todo el período de almacenamiento.

3.4.1.2. Cuando la factura se transmite por medio electrónico, será finalmente obligatorio que el almacenamiento se efectúe en soporte electrónico y que la firma electrónica avanzada se almacene al mismo tiempo que la factura.

3.4.2. Con respecto al almacenamiento de las informaciones situado físicamente en un país no comunitario con el cual no hay ningún marco jurídico para la asistencia mutua, los Estados miembros podrían imponer condiciones suplementarias si lo consideran necesario.

3.5. *Punto 2 del artículo 1*

3.5.1. El apartado 8 del artículo 22 permite actualmente a los Estados miembros prever las obligaciones suplementarias que juzguen necesarias para garantizar la exacta recaudación del impuesto y para evitar el fraude. La Comisión propone enmendar este apartado con el fin de indicar que no podrá ser utilizado para imponer obligaciones suplementarias en cuanto a facturación, dado que en adelante dichas obligaciones estarán armonizadas.

4. Observaciones

4.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de actualizar la legislación comunitaria reconociendo el derecho de los operadores a llevar a cabo facturaciones por medios electrónicos y suscribe el concepto de armonización del contenido de la factura.

4.2. El Comité ha respaldado de modo permanente los objetivos y metas de la iniciativa SLIM y, en consecuencia, acoge con satisfacción las presentes propuestas de la Comisión, que supondrán una aplicación más perfeccionada de dichos principios.

4.2.1. Asimismo, en diversas ocasiones el Comité ha destacado que las diferencias en las reglamentaciones, interpretaciones, requisitos, costumbres y prácticas sobre el IVA, que dividen la Comunidad en quince sistemas jurídicos y fiscales diferentes, crean mayores problemas a los operadores que tratan de llevar a cabo operaciones transfronterizas en el territorio de la Comunidad que las diferencias en los tipos de IVA.

4.3. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que la diversidad de las reglamentaciones sobre el IVA en los Estados miembros desincentiva las operaciones económicas transfronterizas, en particular para las PYME, provoca como consecuencia distorsiones de competencia y, por lo tanto, interfiere en el buen funcionamiento del Mercado Único.

4.4. Cualquier medida encaminada a reducir esta diversidad y a crear una situación más equilibrada deberá disminuir los costes administrativos de las empresas europeas y, tal como la Comisión destaca, hacerlas más competitivas frente a las empresas no comunitarias.

4.4.1. Por consiguiente, el Comité acepta la opinión de la Comisión de que en este ámbito la legislación comunitaria es necesaria para armonizar las condiciones impuestas a la facturación, tanto si las facturas son en papel o electrónicas, con vistas a asegurar el buen funcionamiento del Mercado Único.

4.5. El Comité también está de acuerdo con la importancia que da la Comisión a la eliminación de obstáculos al desarrollo de la facturación electrónica si se pretende que las empresas comunitarias no queden a la zaga de los avances tecnológicos que se están produciendo en todo el mundo a un ritmo cada vez más rápido.

4.5.1. El Comité suscribe la opinión de la Comisión de que la legislación en este ámbito debería ser neutral en cuanto a la tecnología y basarse en una aceptación de principio que evite la exposición de una lista de tecnologías aceptables. Una lista de esta naturaleza quedaría rápidamente obsoleta debido a los progresos tecnológicos y exigiría una actualización permanente de la legislación. Habría sido preferible que la Comisión adoptara un enfoque similar en sus propuestas relativas a la fiscalidad del comercio electrónico en vez de elaborar las listas de productos incluidas en dichas propuestas.

4.5.2. El Comité desea señalar que los operadores que utilizan sistemas de facturación y almacenamiento electrónico deberían ser vigilantes ante el riesgo de comprometer la confidencialidad de los datos sensibles.

4.6. El Comité toma nota del hecho de que las administraciones de algunos Estados miembros no están actualmente en condiciones de permitir la facturación electrónica, debido a que carecen de la tecnología necesaria para asegurar su control. Parece probable que esta situación provocará excepciones o bien un retraso en la aplicación de las propuestas de la Comisión lo suficientemente amplio como para que dichas administraciones puedan equiparse adecuadamente. El Comité manifiesta su esperanza de que tales excepciones o retrasos en la fecha de aplicación se limiten al período más breve posible.

4.7. El Comité toma nota de que «esta nueva lista obligatoria sólo debería ser aplicable cuando la facturación sea obligatoria en virtud de la sexta Directiva IVA, y no en los otros casos hipotéticos que pudieran prever algunas legislaciones nacionales». Asimismo, constata que las administraciones fiscales no estarían facultadas para exigir más menciones a efectos del IVA. Confía en que los Estados miembros no intentarán soslayar esta restricción solicitando menciones obligatorias suplementarias, aparentemente con otros fines.

4.7.1. La lista de datos obligatorios incluye un número único de factura que, no obstante, no debe formar parte de una serie secuencial. El Comité opina que los márgenes de fraude se reducirían considerablemente si existiera la exigencia de que estos números fueran secuenciales; esto mejoraría el sistema de control al facilitar la detección cuando se haya eliminado una factura. Al menos, se debería dar a los Estados miembros la posibilidad de establecer este requisito.

4.8. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que los sistemas de notificación previa son innecesarios a largo plazo y aprueba la propuesta de prohibir su uso después del 31 de diciembre de 2005.

4.9. En la actualidad, determinados Estados miembros exigen que las facturas se expidan en documentos suministrados por operadores autorizados por las administraciones fiscales nacionales. El Comité estima que, siempre que el formato de la factura cumpla la Directiva y satisfaga todos los requisitos obligatorios, se debería dejar al contribuyente la elección de la forma de documento en el que esté impresa la información. En cualquier caso, una exigencia de esa naturaleza es incompatible con el concepto de la facturación electrónica.

4.10. El Comité celebra el hecho de que la subcontratación o la autofacturación sean reconocidas de manera específica en la legislación comunitaria y respalda las propuestas de la Comisión en esta materia, a la vez que reconoce que, a pesar de que las propuestas de la Comisión autorizan a los operadores a delegar en terceros la expedición de facturas, estos operadores no pueden rehuir su responsabilidad frente a las autoridades fiscales en el sentido de garantizar que dicha expedición tiene efectivamente lugar y que la factura cumple todas las exigencias legislativas.

4.10.1. Se establece una base clara para la facturación periódica. La Comisión ha confirmado que en este punto no existen vínculos con las disposiciones del artículo 10.2 de la Sexta Directiva IVA sobre suministro regular.

4.10.2. En cuanto al tratamiento propuesto para las notas de crédito y débito, el Comité opina que el riesgo de fraude se reduciría si se facultara a los Estados miembros a exigir que las notas de crédito y débito se remitieran a la factura originaria a la que se refieren.

4.11. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que los operadores deberían determinar libremente el soporte utilizado para las facturas, así como su lugar de almacenamiento, y que este último puede situarse fuera del territorio nacional, sin perjuicio de las condiciones necesarias fijadas por la Comisión para proteger la integridad de los datos y asegurar el acceso inmediato a efectos de control fiscal. Sin embargo, muestra su preocupación por que, cuando el almacenamiento tiene lugar en un país no comunitario con el que el Estado miembro en cuestión no tiene un acuerdo bilateral, pueda haber riesgo de fraude si las condiciones suplementarias impuestas no son suficientemente estrictas. También pueden surgir dificultades cuando las facturas se almacenan en un país que tenga un acuerdo bilateral con uno o más Estados miembros, pero no con otros.

4.11.1. El almacenamiento de datos en países no comunitarios podría igualmente ocasionar implicaciones para la protección de datos. La Directiva europea relativa a la protección de datos prohíbe la transferencia de datos personales a países que no suscriben los principios comunitarios de la protección de datos. Dichos datos pueden consistir en nombres, direcciones, distritos postales, direcciones electrónicas y demás información necesaria para la factura.

4.12. El Comité está de acuerdo en que se debería excluir la posibilidad de que los Estados miembros impongan condiciones relativas a la firma de las facturas excepto en el caso de la firma electrónica avanzada, cuyo único propósito es garantizar la seguridad técnica de la facturación electrónica. En efecto, el Comité opina que, aunque la exigencia de una firma electrónica avanzada es deseable para la facturación a través de Internet, podría resultar una carga para las empresas —en particular, para las de menor tamaño— con relación a los sistemas EDI («Electronic Data Interchange»). El Comité estima que, cuando una empresa utiliza un sistema de comunicación EDI que sea seguro e inviolable, se debería examinar la posibilidad de renunciar a esta condición.

4.13. El Comité muestra su inquietud por las pérdidas considerables de ingresos de los Estados miembros que se derivan del fraude a gran escala en materia del IVA. Se estima que estas pérdidas superan los 35 000 millones de euros al año en el conjunto de la Comunidad. Por consiguiente, uno de los requisitos básicos de las modificaciones al sistema que se propongan deberá ser que no aumente en modo alguno el riesgo de fraude, sino más bien que contribuya a reducirlo.

4.13.1. El Comité acepta el punto de vista de la Comisión de que las propuestas objeto de examen no representan una amenaza para las administraciones fiscales. Sin embargo, considera que servirán para resaltar aún más la necesidad de estrecha cooperación entre las administraciones fiscales. Lamentablemente, en el pasado no ha existido esta cooperación, y de ello procede buena parte del fraude que en la actualidad priva a los Estados miembros de ingresos legítimos.

Mientras existan quince administraciones fiscales diferentes, sólo puede ejercerse un control eficaz con un alto grado de cooperación y asistencia mutuas, independientemente del régimen de IVA aplicado. Todo parece indicar que las administraciones fiscales de los Estados miembros han permitido en buena medida el fraude al no hacer el máximo uso posible de los instrumentos de control a su disposición por falta de un esfuerzo coordinado. El Comité espera que en el futuro se pueda lograr un nivel mucho más alto de cooperación y asistencia mutuas.

4.14. La reducción de la carga administrativa de las empresas en el mayor grado posible debería constituir un objetivo de cualquier modificación del sistema del IVA, especialmente en el caso de las PYME, y siempre que no se ponga en peligro la facultad de las administraciones fiscales de mantener controles eficaces. El Comité acepta que, aunque las actuales propuestas aumentarían la carga existente para las empresas situadas en el territorio de algunos Estados miembros, reducirían la carga para otras, y opina que, en términos generales, en este caso se ha alcanzado el objetivo.

5. Conclusiones

5.1. El Comité acoge favorablemente en líneas generales el enfoque utilizado por la Comisión. Aprueba el concepto de un sistema armonizado que impone las mismas obligaciones para sistemas de soporte en papel y electrónicos y que no establece distinciones entre las operaciones internas y las transfronterizas. Las nuevas normas deben ser suficientemente flexibles para satisfacer las necesidades de las empresas grandes y pequeñas y seguir el ritmo de desarrollo de las nuevas prácticas comerciales y tecnologías.

5.2. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que sus propuestas fomentarán la aparición de formatos electrónicos estandarizados e interoperativos para la facturación. Manifiesta el deseo de que este trabajo se armonice en la mayor medida posible mediante iniciativas globales más amplias (por ejemplo, el proyecto OCDE) sobre simplificación, con vistas a facilitar los avances en el comercio electrónico.

5.3. El Comité subraya la necesidad de prevenir el fraude en el sistema del IVA. Acepta la postura de la Comisión de que las propuestas proporcionan a las administraciones fiscales de los Estados miembros suficientes garantías de que no se comprometerá la seguridad y que la facturación electrónica facilitará el proceso de control, ya que es más fácil y rápido verificar las facturas electrónicas que los voluminosos ficheros de las facturas en papel.

5.4. El Comité reconoce que las propuestas de la Comisión exigirán que algunos Estados miembros renuncien a obtener una parte de la información que actualmente se debe incluir obligatoriamente en una factura y que algunas reglamentaciones actualmente vigentes en el territorio de su jurisdicción se vuelvan más flexibles. Por otra parte, los contenidos de la factura armonizada podrían obligar a algunas empresas en determinados Estados miembros a que faciliten una información que en la actualidad no están obligados a proporcionar. El Comité cree que tales sacrificios son necesarios para la plena

realización del Mercado Único y que acabarán por redundar en beneficio tanto de las empresas como de las administraciones fiscales. Insta a los Estados miembros a que acepten estos cambios como complemento necesario de la armonización y coordinación del Mercado Único.

5.5. El Comité confía en que las excepciones concedidas a los Estados miembros con respecto a la exigencia de aceptar la facturación electrónica se limiten al período de tiempo más breve posible.

Bruselas, 26 de abril de 2001.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La ampliación de la UE: el desafío que representa para los países candidatos el cumplimiento de los criterios económicos para la adhesión»

(2001/C 193/14)

El 13 de julio de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «La ampliación de la UE: el desafío que representa para los países candidatos el cumplimiento de los criterios económicos para la adhesión».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de marzo de 2001 (ponente: Sr. Vever).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril de 2001), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1. Durante la presente década, la Unión Europea va a ampliarse a gran escala, llevando a cabo la inédita ambición política de unificar, de oeste a este, la mayor parte del continente europeo. Las directrices de la estrategia para la ampliación, actualizadas por la Comisión en noviembre de 2000 y aprobadas posteriormente por el Consejo, consideran que las condiciones previas por parte de la UE se han satisfecho a nivel financiero con el acuerdo de Berlín que programa la Agenda 2000 y a nivel institucional con el acuerdo de Niza que reforma el Tratado. Las nuevas ampliaciones dependen esencialmente de las «hojas de ruta» de cada uno de los países candidatos, es decir, de los progresos en la incorporación del acervo, considerados por el buen camino para la gran mayoría de los países candidatos, y de la finalización de las negociaciones de adhesión, que se cree posible a partir de 2002 para los países mejor situados. Si bien suscribe las grandes líneas de

esta evaluación, el Comité destaca también que las responsabilidades siguen necesariamente compartidas entre los 15 y los países candidatos para afrontar el reto económico de la ampliación, objetivo movedizo con triple finalidad: la incorporación efectiva del acervo, una mayor eficacia de los métodos de apoyo y la preparación de una nueva cohesión en la Unión ampliada.

1.2. La incorporación efectiva del acervo comunitario conlleva muchas exigencias dado el alto nivel de integración que la Unión ha alcanzado y que va a seguir desarrollando. Representa un desafío inevitablemente complicado debido al elevado número de países candidatos, sus diferencias en el nivel de desarrollo y la diversidad de necesidades de adaptación de los mismos. El informe de la Comisión de noviembre de 2000 señala progresos muy alentadores en los países candidatos, ilustrados por la intensificación de los intercambios económicos con la Unión Europea. Estos progresos abren la perspectiva de una próxima adhesión a una gran mayoría de

los países candidatos. Las prioridades restantes varían según los países y deben orientarse en consecuencia. Al margen de la diversidad de las tareas que quedan por realizar, el Comité destaca que un punto común es la necesidad de asociar plenamente a la sociedad civil para llevarlas a buen término.

1.3. El éxito del proceso de integración requiere una mayor eficacia de los métodos de apoyo. Las ayudas comunitarias programadas en la Agenda 2000 en Berlín no bastarán por sí solas para financiar la nivelación: el Comité destaca que estas medidas deben sobre todo apoyar las condiciones marco para la atracción de la inversión privada, única capaz de movilizar todos los recursos necesarios. Esto supone también intensificar las acciones de formación en estrecha relación con los actores socioprofesionales y con apoyos comunitarios. Los informes de evaluación de la Comisión deben completarse con una vigilancia conjunta del Consejo Economía-Finanzas y la participación directa de los representantes socioprofesionales de la sociedad civil, bien situados para evaluar la realidad de los progresos in situ. El Comité aportará su contribución a través de sus conferencias anuales y los Comités consultivos mixtos. Convendría también que, en adelante, los países candidatos estuvieran asociados a algunas de las políticas comunes (mercado interior, propiedad intelectual, aduanas, medio ambiente y política comercial).

1.4. Por último, es importante preparar a partir de ahora las condiciones para una nueva cohesión económica y social en la Unión ampliada, tarea compleja que implica acciones innovadoras conjuntas. El Comité destaca la necesidad de poner en marcha reformas organizativas en los ámbitos legislativo, administrativo, económico y social. En el plano legislativo, una primera prioridad es simplificar la normativa comunitaria mejorando su calidad y su eficacia y reforzando al mismo tiempo sus métodos de aplicación. En el plano administrativo, conviene que los Estados estén asociados al fortalecimiento de los controles en el mercado único, en condiciones tales que responsabilicen a todas las Administraciones nacionales. En el plano económico y social, conviene proseguir la profundización de la UEM preparando para el mecanismo de cambio del SME2 a los países candidatos que se integren en la misma a partir de la adhesión. Es necesario también asociarlos a partir de ahora al mandato de Lisboa, que instó a todos los Estados miembros a emprender adaptaciones estructurales para reforzar la competitividad europea.

1.5. Al objeto de lograr estos tres objetivos, el Comité hace un llamamiento para poner en marcha un programa global y plurianual de preparación a la ampliación a partir de 2001 destinado a reforzar la eficacia de los métodos de apoyo a los países candidatos, creando al mismo tiempo entre los 15 las condiciones que preservarán la cohesión de una Europa

ampliada. Este programa deberá llevarse a cabo antes de que concluyan los mandatos actuales del Parlamento y la Comisión. Deberá ayudar a los países candidatos a afrontar el reto económico de la adhesión dando paso a una verdadera sinergia constructiva entre ellos y los 15. Un proceso interactivo así, llevado a cabo en estrecha relación con la sociedad civil, permitirá no solo ampliar la Unión Europea sin comprometer su cohesión económica y social, sino también reforzar su competitividad, optimizando a través de su unificación sus cimientos y sus activos.

2. Observaciones preliminares

2.1. La ampliación a gran escala de la Unión Europea constituye el más importante reto de esta década, que va a quedar profundamente caracterizada por el mismo. Más que una simple ampliación, se trata de unificar Europa y procurar que esta unificación sea precisamente su gran baza para el siglo XXI, después del escollo que ha representado su división en el siglo XX. Es un reto global y complejo que repercutirá en los objetivos políticos de la Unión Europea, su adaptación institucional, sus métodos de organización interna, su dimensión geográfica y regional y su capacidad competitiva a nivel mundial. Se trata de un reto interactivo, ya que estos distintos factores van a actuar entrelazándose mutuamente en un proceso dinámico que convendrá ordenar y controlar. El reto económico y social ocupa obviamente el centro de esta problemática, tanto por lo que se refiere a las nuevas oportunidades que vayan surgiendo como a las exigencias para conseguir llevar a buen término tal proceso⁽¹⁾.

2.2. Las oportunidades económicas de la ampliación son inéditas: lo que está en juego es la creación de un gran mercado interior que aglutine a más de 500 millones de europeos, garantice la irreversibilidad del cambio económico producido en los países candidatos y establezca el continente europeo sobre la base de los principios y disciplinas de la economía de mercado. Este mercado único permitirá consolidar el desarrollo económico y el progreso social del espacio europeo, reforzar su competitividad global e intensificar las inversiones y los intercambios, valorizando las complementariedades de los Estados miembros. Afianzará el peso específico de la Unión Europea en los intercambios mundiales, a nivel bilateral y

⁽¹⁾ Véanse igualmente los dictámenes del Comité Económico y Social: «El empleo y la situación social en los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión». «La dimensión septentrional: plan de acción para la dimensión septentrional en las políticas exterior y transfronteriza de la UE durante el período 2000-2003», DO C 139 de 11.5.2001. «Los efectos de la ampliación de la Unión en el Mercado Único (OMU)», DO C 329 de 17.11.1999.

multilateral, en un momento en que van a negociarse nuevas normas para regular la globalización económica.

2.3. Las directrices de la estrategia para la ampliación, actualizadas por la Comisión en noviembre de 2000 y aprobadas posteriormente por el Consejo, consideran que las condiciones previas por parte de la UE se han satisfecho: a nivel financiero con el acuerdo de Berlín que programa la Agenda 2000 y a nivel institucional con el acuerdo de Niza que reforma el Tratado. Por consiguiente, las nuevas ampliaciones ya no dependen más que de la evolución de las «hojas de ruta» de cada uno de los países candidatos, es decir, de los progresos en la incorporación del acervo, considerados por el buen camino para la gran mayoría de los países candidatos, y de la finalización de las negociaciones de adhesión, que se cree posible a partir de 2002 para los países mejor situados.

2.4. Al tiempo que suscribe las grandes líneas de esta evaluación, y respaldando la perspectiva de lograr las primeras adhesiones en un futuro próximo, el Comité destaca que el desafío económico y social sigue constituyendo actualmente el elemento central del proceso. Las cuestiones que se plantean están a la altura de las oportunidades. El número de países candidatos y las actuales diferencias en el nivel de desarrollo van a crear una mayor diversidad que obligará a plantear en nuevos términos la cuestión de la cohesión de la Unión.

2.5. El objetivo asignado a los países candidatos de integrarse en la economía europea es ante todo un objetivo móvil. En efecto, a la Unión Europea todavía le queda mucho para alcanzar su plena madurez política y económica y poner término a sus adaptaciones sociales. La Unión Económica y Monetaria, instaurada en 1999 entre once Estados miembros, y en la actualidad ampliada a doce, no ha hecho más que comenzar y va a desarrollar considerablemente el proceso de integración de las economías nacionales. Por otra parte, en el Consejo Europeo de Lisboa celebrado en marzo de 2000, los quince acordaron acelerar sus reformas estructurales para adaptar sus economías a los nuevos envites de la competitividad confirmando este compromiso en el Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001.

2.6. El Comité ha centrado su reflexión en torno a tres cuestiones esenciales directamente vinculadas a estas observaciones preliminares:

- el reto de la incorporación efectiva del acervo;
- el reto de una mayor eficacia de los métodos de apoyo;
- el reto de la preparación de una nueva cohesión en la Unión ampliada.

2.7. Una audiencia de representantes socioprofesionales de los distintos países candidatos⁽¹⁾ permitió ahondar en el análisis y las recomendaciones del Comité, integrando así las valoraciones expresadas por estos representantes. En esta audiencia se alcanzó un amplio consenso sobre las líneas directrices del presente dictamen.

3. El reto de la incorporación efectiva del acervo

3.1. El Consejo Europeo de Copenhague en 1993 ya había establecido como condición para la adhesión la capacidad de los países candidatos para dotarse de una economía de mercado eficaz y para hacer frente a la competencia en el mercado único. El objetivo de las negociaciones con cada uno de los países candidatos consiste en garantizar la incorporación integral y efectiva del acervo comunitario, limitando estrictamente el ámbito y la duración de eventuales períodos de transición después de la adhesión. El reto de esta incorporación y de su aplicación efectiva por los países candidatos conlleva exigencias de alto nivel. En efecto, el mercado único europeo ha alcanzado ya una fuerte integración, basada en una importante reglamentación común (evaluada en 80 000 páginas), a menudo reciente. La coordinación europea se ha vuelto mucho más exigente con la instauración en 1999 de la Unión Económica y Monetaria. Se ha acordado que los nuevos Estados miembros deberán incorporarse a la UEM, sin posibilidad de autoexclusión política, en cuanto satisfagan los correspondientes criterios económicos.

3.2. Medir la exigencia de las apuestas

3.2.1. La incorporación del acervo va a ser complicada debido al elevado número de países candidatos, su diversidad geográfica, sus diferencias en lo que a desarrollo se refiere y las exigencias sociales que lleva aparejadas.

3.2.1.1. El número de países candidatos es elevado: La Unión Europea está actualmente en negociación simultánea con doce países candidatos a la adhesión, y en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 se reconoció el estatuto de país candidato a un decimotercer país, Turquía (aunque la apertura de negociaciones de adhesión con este país sigue estando sometida a condiciones previas vinculadas a los criterios políticos definidos en Copenhague).

3.2.1.2. La diversidad geográfica de los países candidatos es enorme: las diferencias de tamaño son considerables (de 400 000 habitantes en Malta a 38,7 millones en Polonia y 64,3 en Turquía) y la diversidad regional también: diez países candidatos pertenecen a Europa Central y Oriental (Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Estonia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Rumania y Bulgaria) y tres a la cuenca mediterránea (Chipre, Malta y Turquía).

⁽¹⁾ Conferencia «La asociación para el crecimiento económico y los derechos sociales», organizada en la sede del Comité Económico y Social del 14 al 17 de noviembre de 2000.

3.2.1.3. Las disparidades en el grado de desarrollo son considerables, con un nivel de vida medio en los países candidatos equivalente solamente al 40 % de la media comunitaria: si bien la población de los trece países candidatos (170 millones de habitantes) representa un 45 % de la de la Unión de los quince, su PIB apenas alcanza, en términos estadísticos, el 6,7 % del PIB de la UE, con diferencias comparativas también muy notables (razón entre los países candidatos superior a 1:3).

3.2.1.4. Las repercusiones de la adhesión se dejarán sentir también en la sociedad: la integración económica de los países candidatos en la UE va a acarrear en estos países transformaciones radicales en lo que se refiere a los fundamentos económicos y la regulación coyuntural, los agentes económicos (empresas, asalariados, consumidores) y las instituciones administrativas y jurisdiccionales. Ahora bien, si las negociaciones actuales permiten llegar a un acuerdo sobre las normativas y las disposiciones para su aplicación, tendrán un menor impacto en las evoluciones económicas y sociales y en los cambios administrativos, judiciales y de la sociedad («institution building») necesarios para llevar a buen término la incorporación del acervo comunitario. Todos los componentes de la sociedad civil deben participar en las reformas.

3.2.2. Otros factores deberían no obstante contribuir a facilitar la incorporación del acervo comunitario.

3.2.2.1. Se trata, en la mayoría de los países candidatos, de mercados de dimensión limitada, lo que puede facilitar su transformación.

3.2.2.2. Las inversiones comunitarias, que se han desarrollado considerablemente en estos países, contribuyen también a exportar un sistema de referencia común de la UE y a difundirlo ampliamente (subcontratistas, etc.).

3.2.2.3. Por último, el control jurídico de la incorporación del acervo comunitario puede basarse en criterios comunitarios claros y mensurables, facilitando así la valoración de las situaciones.

3.3. *Basarse en los progresos en curso*

3.3.1. Desde el comienzo del proceso de preadhesión acordado en 1994 en Essen ha tenido lugar un largo proceso de adaptación de las economías de los países candidatos con los acuerdos europeos, las asociaciones para la adhesión y los instrumentos de preadhesión (programas Phare — capacidad institucional y ayuda la inversión — ISPA — infraestructuras de medio ambiente y transportes — y Sapard, desarrollo agrícola y rural) y la participación de los países candidatos en numerosos programas comunitarios. El objetivo ha sido acelerar en estos países el desarrollo de una economía de mercado apta para soportar la competencia en el mercado único y en los intercambios exteriores de una Unión Europea abierta al mundo. Inicialmente, la conversión de los países de Europa Central y Oriental a la economía de mercado se hizo en condiciones tales que revelaron los retrasos de competitividad acumulados en las economías de Estado (como

se observó también con la integración de la economía de Alemania Oriental), dando origen en la mayoría de ellos a fuertes presiones inflacionistas, un descenso de la productividad y un aumento del desempleo.

3.3.1.1. Pero estos comienzos difíciles dieron paso, en particular en los países que aceleraron el proceso de reforma y reorientación de los flujos comerciales, a una clara recuperación económica en cuanto las reestructuraciones y las inversiones privadas dejaron sentir sus efectos positivos. Un punto sensible en la mayoría de los países candidatos sigue siendo el desempleo, cuyo aumento se ha vinculado inevitablemente con las reestructuraciones económicas en curso: una prioridad es mejorar la capacidad de reacción del mercado laboral ante la evolución del crecimiento para contribuir a reducir el desempleo de manera significativa, como ya sucede en los países candidatos más avanzados en el proceso de reforma como Hungría o Eslovenia.

3.3.2. El informe de la Comisión difundido el 8 de noviembre de 2000 deja constancia de numerosos progresos en la mejora de los equilibrios económicos, la productividad y el empleo en el sector privado. Según este informe, Chipre, Malta, Estonia, Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovenia son actualmente economías de mercado que están dispuestas a adherirse a la Unión Europea en un futuro próximo, a reserva de observaciones diversificadas pero globalmente positivas formuladas sobre la situación de cada uno de estos países. También Letonia, Lituania y Eslovaquia son considerados como economías de mercado viables, y deberían estar preparados para adherir en un futuro a medio plazo, a condición de ampliar las reformas en curso. Por el contrario, Bulgaria, Rumania y Turquía deben desarrollar aún o incluso iniciar las reformas para responder a los criterios económicos de la adhesión, en un futuro que no ha podido esclarecerse todavía (se trata de los criterios políticos previos que subsisten para Turquía y que condicionan la apertura de negociaciones). En total, se observa que los progresos registrados por la Comisión abren para siete o tal vez diez países candidatos perspectivas de adhesión en un futuro cercano, probablemente en 2004 para los mejor situados.

3.3.3. Además del crecimiento económico, estimado el año pasado globalmente en torno al 4 % anual, los progresos registrados han sido particularmente netos en lo que se refiere a la intensificación de los intercambios comerciales con la UE, que han progresado a un ritmo anual del 20 % desde 1993 y se han triplicado, representando actualmente por término medio un 60 % del comercio exterior de estos países (un porcentaje equivalente al de los quince países de la UE en sus intercambios intracomunitarios): los países candidatos se han convertido en el segundo socio de la UE, por detrás de los Estados Unidos. Estos intercambios se caracterizan actualmente por un fuerte excedente comercial de la UE, que superó los 25 mil millones de euros en 1999, o sea cerca de una cuarta parte de las exportaciones comunitarias a estos países.

3.3.4. Las evaluaciones y recomendaciones siguientes del Comité, basadas principalmente en sus audiencias de representantes socioprofesionales de los países candidatos, se presentan de manera global y corresponden a tendencias dominantes. Obviamente, deben matizarse en función de la diversidad de situaciones nacionales en los países candidatos.

3.3.5. El Comité observa que los progresos en los intercambios se deben a varias evoluciones positivas en la mayoría de los países candidatos, en particular:

- la aceptación del proceso de cambio y la adaptación al mercado único;
- el fortalecimiento de las organizaciones profesionales, sindicales y de consumidores;
- paralelamente a los avances de la productividad, una nueva cultura de empresa y gestión;
- un fuerte aumento de las inversiones internacionales;
- la modernización de las infraestructuras y del aparato de producción;
- el desarrollo del sector de los servicios (bancos, seguros, comercio, sector audiovisual);
- una mayor cooperación en el ámbito de la normalización técnica.

3.4. *Búsqueda de soluciones a los principales problemas*

3.4.1. Los cuestionarios y las audiencias del Comité han permitido detectar en los países candidatos los diversos problemas y retrasos que se enumeran a continuación. El hecho de que mencionemos de manera conjunta los diferentes casos no significa de ningún modo que ello sea una muestra de los problemas encontrados en cada uno de los países: dados los progresos realizados o en curso en los Estados candidatos, son solo los países más retrasados en la vía de la adhesión los que siguen acumulando la mayoría de los problemas detectados. Teniendo en cuenta esta matización, las audiencias del Comité muestran que los principales problemas, además de las dificultades y los costes generales de la modernización, guardan relación con:

3.4.1.1. Retrasos en la modernización de las estructuras (aparato de producción, formación y cualificación de la mano de obra, sistema financiero, redes de distribución, estructuras administrativas y jurisdiccionales, infraestructuras de transportes y comunicaciones).

3.4.1.2. Retrasos en la adaptación de la normativa (restricciones a los movimientos de capitales, compatibilidad de las normas técnicas y contables, lagunas de propiedad intelectual e industrial, protección del medio ambiente, problemas vinculados al desarrollo de la economía sumergida).

3.4.2. Los problemas más citados por los agentes económicos y socioprofesionales de los países candidatos son:

3.4.2.1. En general, los retrasos de competitividad ante una mayor competencia, la complejidad de la aplicación de las normativas comunitarias, la limitación de las ayudas comunitarias, las dificultades de las empresas para desarrollarse, en particular las PYME (falta de capital y de acceso al crédito).

3.4.2.2. En el ámbito comercial, los déficit en los intercambios con la UE, y también las restricciones de acceso de los productos agrícolas a la UE, que subsisten a pesar de las aperturas.

3.4.2.3. En el ámbito social, las adaptaciones necesarias de la mano de obra, a menudo excedentaria en la agricultura pero insuficiente en otros sectores, la preocupación ante la eventual fuga de la mano de obra cualificada, y también los problemas de instauración, adaptación y buen funcionamiento de los sistemas de protección social.

3.4.3. Los problemas citados más a menudo por los agentes económicos y socioprofesionales de la Unión Europea guardan más relación con los exportadores que con los inversores in situ. Son los siguientes:

3.4.3.1. En general, problemas de inseguridad jurídica y de capacidad institucional de las administraciones de los países candidatos (como es el caso de los procedimientos burocráticos y de la ausencia de recurso, competencia e independencia de las autoridades de control, la cuestión del proteccionismo aduanero recurrente y de la ineficacia de determinados órganos de reglamentación, normalización y certificación, dificultades de los reconocimientos mutuos, los fraudes, problemas de corrupción).

3.4.3.2. En el ámbito económico, la complejidad y el nivel de la fiscalidad, la persistencia de obstáculos no arancelarios y de obstáculos técnicos y administrativos a los intercambios, falta de transparencia en los programas de privatización, falta de previsión en el marco jurídico y fiscal, mantenimiento de algunas reglamentaciones de precios, aunque limitado.

3.4.3.3. En el ámbito de la política de competencia, algunas limitaciones a la libertad de establecimiento, restricciones a la implantación (licencias de implantación, sucursales), restricciones a la adquisición de bienes raíces (aunque pueden soslayarse creando una filial), nivel de las ayudas estatales en algunos sectores confrontados a problemas de adaptación y competitividad, defectos en la apertura de los contratos públicos, prácticas anormales (dumping de precios que subsiste, habida cuenta de los procedimientos abiertos, aunque en número relativamente limitado, incumplimiento de las exigencias medioambientales, trabajo ilegal).

3.5. *Centrarse en las restantes prioridades de adaptación*

3.5.1. Las audiencias del Comité han revelado que las tareas prioritarias para los países candidatos son:

3.5.1.1. En general, la consolidación de los progresos ya señalados (gestión económica, productividad, calidad de los bienes y servicios, cultura de empresa, educación del consumidor), con una implicación directa de la sociedad civil.

3.5.1.2. En el ámbito de la política económica, el fortalecimiento de la estabilización macroeconómica, la supresión de los obstáculos a los intercambios de productos y servicios, la continuación y aceleración de las privatizaciones, el desarrollo de la liberación de los precios, las reformas fiscales que promuevan la economía de mercado, el respeto de las disciplinas monetarias, un régimen fiable de protección de la propiedad intelectual e industrial, el apoyo a las PYME, el desarrollo de la transposición de las normativas europeas, certificaciones y reconocimientos mutuos y la protección del medio ambiente.

3.5.1.3. En el ámbito de las estructuras públicas, el refuerzo de la reforma del Estado, las administraciones, el aparato jurisdiccional y la política de competencia, y la aceptación de las disciplinas de la OCDE y del Consejo de Europa para luchar contra la corrupción (convenios civiles y penales).

3.5.1.4. En el ámbito de las estructuras económicas, la promoción de organizaciones profesionales autónomas y representativas, la modernización de las estructuras industriales, comerciales, financieras y también agrícolas (con nuevas concesiones recíprocas en los intercambios), y la adaptación de las infraestructuras de transportes, energía y telecomunicaciones, en particular las transfronterizas entre país candidatos y con la UE.

3.5.1.5. En el ámbito social, la transposición del acervo social comunitario, el desarrollo del diálogo social y la lucha contra la economía sumergida.

4. El reto de aumentar la eficacia de los métodos de apoyo

4.1. El apoyo a la modernización económica de los países candidatos va a imponer un esfuerzo de adaptación de los métodos en cuatro aspectos: el recentrado de las ayudas comunitarias, la intensificación de las acciones de formación, la mejora de los informes de evaluación y la asociación anticipada a algunas políticas comunitarias.

4.2. Optimizar la ayuda comunitaria

4.2.1. Las ayudas comunitarias, programadas para el período 2000-2006 en la «Agenda 2000» adoptada en marzo de 1999 en Berlín, siguen en el marco del límite presupuestario comunitario fijado en 1,27 % del PNB. Prevén de manera anticipada para este período unos veinte mil millones de euros para los instrumentos de preadhesión y unos cincuenta mil millones, a partir de 2002, para nuevos países miembros. Si bien es significativa, es evidente que esta ayuda no bastará para financiar por sí sola las necesidades de desarrollo y recuperación económica de los países en cuestión.

4.2. La Unión Europea no debería considerar que ya ha cumplido con sus responsabilidades de apoyo financiero a los países candidatos únicamente por el hecho de haber adoptado la Agenda 2000: para el Comité, se trata ahora fundamentalmente de encauzar estas intervenciones comunitarias para destinarlas al apoyo de una economía de mercado eficaz garantizando un efecto catalizador y de promoción de la inversión privada que es la que puede realmente movilizar los recursos necesarios. Para lograr este objetivo, el Comité destaca varias necesidades:

4.2.2.1. En primer lugar, es indispensable desarrollar la cooperación con los agentes socioprofesionales en relación con los programas nacionales de adaptación al acervo comunitario y la utilización de las ayudas comunitarias, garantizando una concertación en las correspondientes tareas de concepción, aplicación, control y evaluación.

4.2.2.2. Debe reforzarse el control del impacto de las ayudas en el desarrollo económico, basándose, en particular, en esta cooperación con los agentes socioprofesionales.

4.2.2.3. Modernizar el marco de actividades de las empresas, acelerando incluso la reforma de la administración pública y garantizando la instauración de órganos jurisdiccionales cualificados, eficaces y autónomos (desarrollo de las operaciones ya iniciadas de hermanamiento entre administraciones nacionales de los Estados miembros y de los Estados candidatos).

4.2.2.4. Los programas de apoyo deberían favorecer más la dimensión transnacional, reforzando la cooperación regional entre los países candidatos.

4.2.2.5. El desarrollo de la cooperación entre los sectores público y privado parece indispensable, en particular para los proyectos de redes transeuropeas de infraestructuras (transportes, energía, telecomunicaciones, medio ambiente).

4.2.2.6. Además de la conformidad de las ayudas con las normas de competencia, es preciso velar por una condicionalidad de las ayudas teniendo en cuenta las disciplinas comunes, la seguridad jurídica en relación con las personas, los bienes, las transacciones y las inversiones, el refuerzo de los dispositivos de lucha contra las irregularidades, los fraudes, la corrupción y la economía sumergida.

4.2.2.7. Por último, es realmente necesario garantizar el desarrollo de un sistema financiero y bancario sólido y bien controlado.

4.2.3. Sería por otra parte útil facilitar combinaciones entre ayudas comunitarias y ayudas nacionales de los Estados miembros para reforzar el impacto de la financiación de algunos proyectos, lo que constituiría un medio para atenuar la limitación de las ayudas comunitarias y concentrar más las ayudas europeas, ya sean europeas o nacionales, en algunos proyectos prioritarios.

4.2.4. El Comité destaca por último la necesidad de prever una disminución en lugar de un aumento de las subvenciones con el paso del tiempo, lo que iría en el sentido de una limitación global de las ayudas públicas en el funcionamiento de la economía europea: convendría, pues, que estas ayudas públicas fuesen acompañadas de préstamos a tipos bajos, reducciones de intereses, garantías de préstamo o participaciones en el capital, con una mejor coordinación entre las ayudas de los fondos y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, de los bancos y del sector financiero.

4.3. *Intensificar las acciones de formación*

4.3.1. La modernización de los países candidatos va a exigir también un esfuerzo de formación de gran amplitud, en el que los agentes socioprofesionales de los países miembros van a desempeñar un papel clave desarrollando con sus homólogos de los países candidatos acuerdos de cooperación y asistencia mutua, informándoles sobre sus derechos y obligaciones en relación con el acervo comunitario y contribuyendo a su adaptación en función de sus necesidades específicas.

4.3.2. Estas acciones de formación por parte de los agentes socioprofesionales y los interlocutores sociales, que han comenzado ya con apoyo comunitario, entre otros, del programa Phare, deberían desarrollarse más aún mediante misiones de expertos, períodos de prácticas e intercambios mutuos. Deberían contribuir a integrar todos los factores de adaptación, y en particular:

- promover un marco legislativo y judicial favorable a la iniciativa privada;
- difundir el mismo referencial de gestión;
- enseñar a utilizar las herramientas jurídicas europeas como la patente europea, la marca comunitaria, la certificación CE, etc.;
- desarrollar los acuerdos de reconocimiento mutuo;
- promover el diálogo social.

4.4. *Mejorar los informes de evaluación*

4.4.1. La situación relativa a la incorporación del acervo comunitario es objeto de informes anuales realizados por la

Comisión Europea en relación directa con las administraciones de los países candidatos; el último se presentó el 8 de noviembre de 2000.

4.4.2. El Consejo Economía-Finanzas acordó en noviembre de 2000 debatir también algunos aspectos especialmente significativos de la política económica de los países candidatos, en particular sus programas económicos y su política financiera para aproximarlos cada vez más a las prácticas de la Unión Europea (previsiones económicas, notificación de agregados, estabilidad del presupuesto público, etc.). El Comité aprueba esta iniciativa, que permitirá también que los países candidatos se asocien mejor al proceso de Cardiff en lo que se refiere al refuerzo de la fluidez económica del mercado único y la adaptación de los mercados de servicios y capitales.

4.4.3. Por otra parte, el Comité destaca que sus reuniones con los representantes socioprofesionales de los países candidatos ponen de manifiesto con frecuencia valoraciones directas de la realidad bastante diferentes de los informes oficiales, en particular sobre los puntos siguientes: estado de las reformas y progresos, aplicación de las nuevas legislaciones, retrasos en la incorporación del acervo, problemas de competencia, eventuales obstáculos al mercado único. El debate sobre la adhesión a la Unión Europea, sobre sus progresos, sus modalidades y sus condiciones debe ser llevado a la base de la sociedad civil, a través de un diálogo permanente con sus representantes organizados. El Comité recomienda, pues, que se garantice en adelante una participación directa de los agentes socioprofesionales en estos informes para evaluar mejor la evolución real en lo que se refiere al estado de las reformas y progresos, la aplicación real de las nuevas legislaciones, los obstáculos in situ, etc.

4.4.3.1. En esta misma lógica, la Comisión Europea debería procurar integrar en sus informes de evaluación los análisis y recomendaciones surgidos de las Conferencias anuales organizadas por el Comité Económico y Social con los representantes socioprofesionales de los países candidatos y de los Comités consultivos mixtos (CCM) bilaterales que existen con varios de ellos. Por otra parte, las autoridades públicas de los países candidatos que aún no han propuesto crear un CCM deberían hacerlo prontamente.

4.5. *Asociar sin demora los Estados candidatos a algunas de las políticas comunes*

4.5.1. Sería útil activar la preparación operativa de los países candidatos asociándolos, desde el período de preadhesión, a la aplicación de políticas comunes, procurando que funcionen espacios de adhesión que, aunque limitados, sean reales. Esto facilitaría la aceleración de las negociaciones y la definición de calendarios objetivos para cada una de las adhesiones.

4.5.2. Un buen ejemplo de este enfoque es la reciente celebración, por parte de la Comisión Europea, de acuerdos de reconocimiento mutuo de los productos industriales (PECA) con Hungría, la República Checa y Letonia. Estos acuerdos deberían extenderse a otros países candidatos.

4.5.3. Cabe citar asimismo la asociación plena de los países candidatos acordada respecto del espacio europeo de investigación y, en particular, el 6º Programa marco.

4.5.4. Por otra parte, el Comité apoya la propuesta de la Comisión Europea, formulada por el propio Comité en un dictamen sobre el impacto de la ampliación en el mercado único, de extender a los países candidatos los centros de coordinación y puntos de contacto sobre el «mercado único», ya establecidos en cada uno de los quince Estados miembros, para contribuir a resolver sobre una base bilateral los problemas que todavía puedan surgir en los intercambios mutuos.

4.5.5. Este enfoque cooperativo podría aplicarse también a la política aduanera comunitaria, ya que la mayoría de los nuevos candidatos tendrán tras su ingreso en la Unión Europea una frontera con un tercer país.

4.5.6. El Comité apoya también las propuestas presentadas en enero de 2001 por la Comisión Europea, cuyo objeto es que a partir de 2001 los países candidatos se adhieran a la Agencia Europea de Medio Ambiente.

4.5.7. El Comité llama también la atención sobre la necesidad de contemplar la posibilidad de que los países candidatos se incorporen al sistema de la patente comunitaria en cuanto sea adoptada por la UE, incluso antes de su adhesión (sin que ello complique de ningún modo la aprobación por los quince de la patente comunitaria a partir de 2001). En efecto, un desbloqueo de la patente comunitaria, respecto de la cual los Estados candidatos se encontrarían excluidos, impediría que se tuviera en cuenta a estos países en las nuevas patentes que vayan concediéndose. De esta manera, resultaría imposible incluirlos posteriormente en las patentes comunitarias concedidas antes de su adhesión, debido a las normas restrictivas del derecho de propiedad intelectual e industrial que prohíben añadir posteriormente otros países a la lista de países para los que la patente haya sido concedida inicialmente. Tal situación crearía para numerosísimas patentes comunitarias una separación en el mercado único tras la ampliación, en contradicción con las ventajas previstas legítimamente para las mismas.

4.5.8. Por último, el Comité apoya la asociación de los países candidatos a los objetivos perseguidos por la Unión Europea en las negociaciones comerciales internacionales, que justifican una estrecha concertación de la Comisión con los mismos, al objeto de fortalecer la presencia de la Unión Europea en la escena internacional.

5. El reto de la preparación de una nueva cohesión en la Unión ampliada

5.1. La ampliación de la Unión Europea va a modificar muy sensiblemente los datos de su cohesión interna, precisamente en un momento en que la Unión se está esforzando en continuar su desarrollo, con un largo camino por recorrer. La búsqueda de una cohesión óptima va a ser complicada por los retrasos y disparidades de desarrollo en los países candidatos, cuya magnitud es tal que en la mayoría de ellos solo podrán desaparecer en muy pequeña medida antes de su adhesión efectiva. Subsistirán ampliamente durante los primeros años, o incluso décadas, tras la adhesión. La Unión ampliada deberá, pues, aprender a vivir con una disparidad mucho mayor entre los niveles económicos de sus Estados miembros y regiones, y encontrar los medios para adaptarse y a la vez poner remedio progresivamente a esta situación. Ni la Agenda 2000 adoptada en Berlín en 1999 ni la reforma del Tratado resultante del acuerdo de Niza en diciembre de 2000 bastarán para conciliar la ampliación con la profundización si no se inscriben en el marco de una reorganización más global. Conviene, pues, emprender nuevas acciones, asociando plenamente a los países candidatos, para simplificar la reglamentación comunitaria, coordinar las administraciones nacionales para misiones comunes, consolidar la UEM y fortalecer juntos la competitividad de Europa.

5.2. Simplificar la reglamentación comunitaria

5.2.1. La incorporación del acervo comunitario en los países candidatos es complicada debido a la gran complejidad de la reglamentación comunitaria. Si bien la Unión Europea debería permitir simplificar la reglamentación en Europa, actualmente sigue adoptando muy a menudo disposiciones demasiado complejas para los usuarios, demasiado dispersas cuando no contradictorias para formar un conjunto realmente coherente y demasiado inspiradas en las normativas nacionales existentes para poder armonizarlas realmente.

5.2.2. Por su parte, los Estados miembros no dan prueba de suficiente disciplina ante la reglamentación común, siguen acumulando retrasos en la transposición y no dejan de aumentar los contenciosos jurídicos con la Comisión y el Tribunal de Justicia Europeo. Así pues, los quince están dando actualmente un mal ejemplo a los países candidatos.

5.2.3. Por consiguiente, es necesario incrementar la eficacia de la intervención comunitaria mejorando la pertinencia y la calidad de la reglamentación y reforzando los controles y la disciplina en su aplicación. Se trata de consolidar un funcionamiento duradero del mercado único, facilitando la incorporación del acervo por parte de los países candidatos y procurando evitar eventuales litigios.

5.2.4. El Comité se pronunció en un dictamen de octubre de 2000⁽¹⁾ sobre la necesidad de lanzar un programa plurianual de simplificación de la reglamentación, que conllevaría códigos de conducta para las instituciones y los propios Estados miembros —al adoptar el suyo, el Comité ha mostrado con el ejemplo—, un fortalecimiento del diálogo con los representantes de los usuarios de la reglamentación, la independencia de los análisis de impacto con antelación a los proyectos de la Comisión y el examen sistemático de alternativas posibles a una reglamentación a través de intervenciones voluntarias, acuerdos contractuales, sistemas de autorregulación o corregulación de los sectores profesionales interesados, con métodos eficaces de seguimiento (cuadros de visualización, informes anuales) promoviendo una clasificación comparativa de las mejores prácticas.

5.2.5. El Comité desea que los Estados candidatos participen en este programa de simplificación de la reglamentación, adoptando también códigos de buena conducta y promoviendo el diálogo contractual de los interlocutores económicos y sociales.

5.3. *Coordinar las administraciones nacionales*

5.3.1. El Comité destaca que esta simplificación de la reglamentación deberá ir acompañada de un fortalecimiento de los controles y las transposiciones, en condiciones que responsabilicen aún más a los Estados miembros. La Comisión Europea no podrá garantizar sola la buena gestión del mercado único ampliado, dado que será necesario reforzar las exigencias de seguridad y los controles.

5.3.2. El Comité es pues favorable a una participación directa de las administraciones de los Estados miembros en el refuerzo de los distintos controles in situ, adoptando métodos comunes que deberían ser homologados por la Comisión. Los Estados candidatos deberían participar también, lo que para ellos constituiría el mejor aprendizaje de cara a su futura adhesión. Así pues, habrá que desarrollar, a semejanza de los centros de coordinación del mercado único recientemente creados en cada uno de los quince Estados miembros, sinergias entre las administraciones nacionales obrando en función de los intereses del mercado único. Este enfoque deberá adoptarse, en particular, para la política de competencia, la protección del medio ambiente, la seguridad de los productos y alimentos, la salud y seguridad en el trabajo y la lucha contra el fraude fiscal y comercial.

5.3.3. La Comisión debería centrarse en una observación vigilante del buen funcionamiento de estos controles descentralizados. Debería estar habilitada para intervenir directamente al objeto de atenuar posibles deficiencias de las administraciones nacionales. Ante la perspectiva de una Unión de treinta miembros dotada con administraciones nacionales muy hete-

rogéneas, las intervenciones de la Comisión podrán justificar la creación de inspecciones comunitarias, muy especialmente por lo que se refiere al control y represión del fraude a nivel europeo.

5.3.4. En cuanto a las aduanas, el Comité llama la atención sobre el objetivo de garantizar procedimientos idénticos en las fronteras exteriores de la Unión, a raíz de la supresión de los controles intracomunitarios. Este objetivo podría justificar la superación de la fase de cooperación reforzada de las administraciones nacionales y dar paso a una verdadera unificación de las aduanas europeas tras la ampliación en el marco de una única administración comunitaria.

5.4. *Consolidar la UEM*

5.4.1. La Unión Económica y Monetaria, al integrar plenamente la economía de los Estados miembros que participan en el euro, llega en el momento oportuno para afrontar el reto del fortalecimiento de la cohesión económica y social en la Europa ampliada. Deberá consolidar la profundización de la integración económica al margen de las ampliaciones y atraer progresivamente hacia ella, de manera ineludible, a los nuevos países candidatos a la adhesión.

5.4.2. El Comité destaca la necesidad de fortalecer la coordinación económica en el Consejo de Economía y Finanzas. El Eurogrupo va a tener que desempeñar un papel motriz, por lo que deberá estructurarse y actuar en consecuencia. Además de los Ministros de Economía y Hacienda, otras formaciones del Consejo, en particular el Consejo de Asuntos Sociales, deberán también integrar plenamente en sus debates y decisiones todas las consecuencias que acarree la introducción del euro.

5.4.3. El Consejo de Economía y Finanzas deberá animar a los países candidatos a que creen las bases jurídicas y económicas para su futura participación en la UEM, en particular iniciando las reformas estructurales necesarias para tal fin (como la independencia de los bancos centrales, que ya ha progresado mucho). El Comité desea que los países candidatos se comprometan a participar tras su adhesión en el Mecanismo de cambio europeo (MCE2), que ha sucedido al SME, lo que garantizará sólidas bases para la estabilidad de los cambios en el mercado único ampliado y constituirá un primer paso, por lo demás obligatorio, para su posterior participación en la UEM.

⁽¹⁾ «La simplificación de la reglamentación en el mercado único», DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

5.5. Fortalecer juntos la competitividad de Europa

5.5.1. En el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 se acordó fortalecer la competitividad de Europa procediendo a adaptaciones estructurales importantes en los distintos Estados miembros. Este mandato deberá llevarse a cabo con toda la determinación necesaria, al objeto de reforzar la capacidad competitiva de las empresas, desarrollar la innovación, controlar los costes colectivos y los gastos públicos, mejorar el funcionamiento del mercado laboral y el nivel de empleo y garantizar la durabilidad de los regímenes de protección social.

5.5.2. El Comité recomienda que los Estados candidatos participen en los objetivos fijados en Lisboa y en los informes anuales de evaluación en los Consejos Europeos de primavera para:

- reforzar la capacidad competitiva de las empresas, desarrollar la innovación, controlar los costes colectivos y los gastos públicos, mejorar el funcionamiento del mercado laboral y el nivel de empleo y garantizar la modernización de los regímenes de protección social;
- promover la evaluación comparativa de las mejores prácticas.

El Comité se congratula de que el Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001 haya expresado explícitamente su interés por dicha participación.

5.5.3. Dicha participación animará a estos Estados a acelerar las reformas y hará que se encuentren en una situación de sinergia mutua, no sólo entre ellos, sino también con respecto a los quince Estados miembros. Por otra parte, cada Estado candidato dispondrá de todas las oportunidades —sobre todo, en los ámbitos donde haya iniciado nuevas reformas con nuevos medios y firme voluntad de llevarlas a buen término, como la apertura económica y la innovación— para equipararse a los quince en la adaptación competitiva, y hasta para unirse incluso al grupo de los mejores.

6. Conclusiones

6.1. Basándose en los debates que ha desarrollado con los representantes socioprofesionales de los países candidatos, el

Comité destaca la necesidad de reforzar, en previsión de la ampliación, los esfuerzos de incorporación efectiva del acervo en estos países, mejorar la eficacia de los métodos de apoyo de la Unión Europea y preparar una nueva cohesión económica en la Unión ampliada.

6.2. El Comité observa que los Estados miembros y los Estados candidatos participan ya de un futuro común, lo que justifica un apoyo permanente y eficaz de la Unión Europea y sus agentes socioprofesionales a los esfuerzos de todo tipo que los Estados candidatos van a tener que proseguir e intensificar para llevar a buen término su adhesión, sin duda exigente dada la integración ya alcanzada, aunque todavía incompleta, por la Unión.

6.3. El Comité observa también que sería totalmente erróneo considerar, tras las decisiones previas de la Unión Europea relativas a la Agenda 2000 y posteriormente a la reforma del Tratado, que esta adaptación incumbe únicamente a los países candidatos, cuando es en realidad la preparación para la Unión ampliada la que va a requerir una adaptación en profundidad de la Unión Europea, más allá de las reformas presupuestarias e institucionales acordadas, para afrontar las consecuencias inéditas que acarree la ampliación.

6.4. El Comité considera que este doble reto, para los Estados candidatos y para los Estados miembros, debe considerarse como una oportunidad única para emprender una renovación en profundidad de la Unión Europea que beneficie a todos, en la medida en que garantizará la competitividad económica y el progreso social de una Europa a la vez ampliada y reforzada.

6.5. Esta es la razón por la que el Comité hace un llamamiento para que la Unión Europea adopte a partir de 2001 un programa plurianual ambicioso y coherente de preparación a la ampliación con el fin de reforzar la eficacia de los métodos de apoyo a los países candidatos creando ya entre los quince las condiciones que permitan preservar la cohesión de la Europa ampliada. Dicho programa deberá incluir la participación de los Estados miembros y los Estados candidatos e implicar ante todo a los agentes económicos y sociales de la sociedad civil. El objetivo deberá consistir en llevarlo a buen término antes de que expiren los actuales mandatos del Parlamento y la Comisión.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Segundo informe sobre la cohesión económica y social»

(2001/C 193/15)

El 25 de enero de 2001, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el «Segundo informe sobre la cohesión económica y social».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de abril de 2001 (ponente: Sr. Christie).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Segundo informe sobre la cohesión económica y social marca el principio de la fase de debate sobre el futuro de las políticas comunitarias en materia de cohesión para después de 2006. En dicha fecha, el número de miembros de la UE se habrá visto incrementado en hasta diez nuevos países de Europa central como mínimo. El Segundo informe sobre la cohesión se basa en la hipótesis de una Unión de 27 Estados miembros y en él la Comisión aborda los desafíos que ello supone para los esfuerzos de la Unión en materia de cohesión.

1.2. Los datos del Segundo informe muestran a las claras que el desafío de la ampliación impondrá grandes esfuerzos en materia de cohesión intracomunitaria. Salvo contadas excepciones, la renta per cápita actual de los países candidatos de la Europa Central y Oriental es considerablemente inferior (menos del 50 %) a la media actual de la UE. Paralelamente, estos países se caracterizan por unas infraestructuras económicas y sociales que no se ajustan a las necesidades de una economía de mercado moderna. Por tanto, es inevitable que la ampliación, si tenemos en cuenta el compromiso de la UE de «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales» (artículo 158), plantee un desafío enorme a las políticas de cohesión.

1.3. Sin embargo, este Segundo informe deja claro que la ampliación no es el único desafío que afronta el esfuerzo de cohesión. La UE-15 se ve afectada actualmente por una serie de cambios económicos, sociales, y territoriales diferentes (reformas políticas internas, unión económica y monetaria, consideraciones financieras, etc.) que plantean cuestiones importantes para la futura orientación de las acciones en materia de cohesión. Aunque dichas acciones comunitarias ya están más o menos fijadas hasta el año 2006, la Comisión propone acertadamente que al publicarse el Segundo informe sobre la cohesión se entable ya un debate sobre las políticas en materia de cohesión posteriores al 2006.

1.4. El CES ha dividido su análisis del Segundo informe sobre la cohesión en dos partes. La primera parte, constituida por el presente dictamen, examina los principios generales de

las acciones comunitarias en materia de cohesión después de 2006 y se centra en las cuestiones que la Comisión considera necesario tratar para preparar la política posterior a 2006. Ello constituirá la base de la contribución del CES al Foro sobre la Cohesión que la Comisión celebrará los días 21 y 22 de mayo de 2001. La segunda parte de los trabajos del CES se incluirá en un dictamen posterior, más detallado, en el que se examinarán la información y el análisis presentados por la Comisión en el Segundo informe sobre la cohesión.

2. El papel de la política de cohesión

2.1. El Segundo informe sobre la cohesión establece muy claramente los desafíos que la ampliación planteará a los esfuerzos de la Unión Europea en materia de cohesión. Desde la aprobación del Acta Única Europea, lograr una mayor cohesión económica y social ha sido un principio fundamental de la Unión Europea al que se han asignado recursos considerables. Aunque constituya un reto, el diseño de una política de cohesión que responda a las necesidades de una Unión Europea de 27 países no debería mermar el compromiso de la Unión para con el refuerzo de la cohesión económica y social, ni el apoyo prestado a los esfuerzos de desarrollo económico en todas las regiones desfavorecidas de Unión, según lo previsto expresamente en el artículo 158. Habida cuenta de los nuevos desafíos de la ampliación, el Comité considera esencial que el debate que está a punto de entablarse sobre el futuro de la política de cohesión se lleve a cabo con vistas a conseguir estos objetivos.

2.2. Indudablemente, una gran parte del debate sobre el futuro de la acción de cohesión se centrará en sus implicaciones para los recursos: ¿cuánto costará la política de cohesión y cómo se financiarán los gastos adicionales? Se trata de cuestiones económicas y políticas importantes. Sin embargo, no se debe permitir que estas cuestiones dejen en un segundo plano los importantes beneficios económicos que se derivan —tanto directa como indirectamente— de la mejora de las perspectivas y de la productividad económicas de las regiones

desfavorecidas de la Unión. Si bien los beneficios en el plano económico y social de la política de cohesión trascienden en gran medida los límites de las regiones a las que está destinada, ésta también debe impulsar la competitividad del conjunto de la Unión. Este objetivo solamente se logrará si la política de cohesión se orienta firmemente hacia el desarrollo económico y social de las zonas afectadas, consolidándose de ese modo la capacidad económica del conjunto de la Unión.

2.3. Como demuestra el Segundo informe sobre la cohesión, desde 1988 las acciones en materia de cohesión han reducido significativamente las diferencias económicas en el seno de la UE. En los tres Estados miembros menos prósperos (Grecia, España y Portugal), la renta per cápita media, que equivalía al 68 % de la media comunitaria en 1988, ascendió al 79 % de la media comunitaria en 1999, reduciéndose en un tercio de la diferencia inicial. Ello representa una mejora sustancial para los Estados miembros más pobres y demuestra la importancia que estas acciones tuvieron en el pasado y seguirán teniendo en el futuro.

2.4. Los Fondos Estructurales también han desempeñado un papel fundamental a la hora de estimular la transformación económica de las regiones no incluidas en el Objetivo nº 1, es decir, las regiones industriales en declive y las regiones rurales y periféricas, así como en el desarrollo de los recursos humanos en el ámbito del Objetivo nº 3 (antiguo Objetivo nº 4). Aunque sea difícil cuantificar con exactitud el impacto de estas medidas, su efecto cualitativo ha sido considerable. Ello se debe a que el proceso de desarrollo económico regional que es preciso seguir para poder optar al apoyo del Fondo de Cohesión de la UE ha sido un catalizador esencial para la mejora de los resultados económicos de muchas regiones. Ha obligado a los Estados miembros a adoptar un planteamiento del desarrollo económico regional en la concentración de esfuerzos, la programación de las intervenciones, la cooperación, y la adicionalidad, planteamiento sin el cual ello no hubiera sido posible y que ha originado beneficios económicos y sociales significativos. De esta manera, las acciones de cohesión de la UE han aportado un claro «valor añadido» a la transformación económica de las regiones industriales en declive y de las regiones rurales y periféricas.

3. Temas específicos

3.1. *El papel de la política de cohesión en una Unión ampliada de 27 Estados miembros en un mundo de rápidos cambios económicos y sociales*

3.1.1. Desde 1988 la política de la cohesión ha constituido la piedra angular del esfuerzo de la Unión Europea por construir una unión cada vez más próxima entre sus ciudadanos. El Comité opina que la convergencia económica entre las regiones de la Unión Europea mediante políticas activas es esencial para preservar el modelo europeo de sociedad. Las

acciones en materia de cohesión reflejan y refuerzan dicho modelo de sociedad; en él la igualdad de oportunidades y las garantías sociales básicas otorgadas por la aplicación de políticas públicas nacionales y comunitarias constituyen valores políticos y sociales fundamentales. Estas acciones están destinadas principalmente a dar oportunidades a las regiones desfavorecidas, es decir, aquellas regiones cuya desventaja económica relativa podría aumentar ciertamente conforme se intensifique la fuerza mundial y comunitaria de la integración económica, y a medida que el ritmo de los cambios tecnológicos y sociales aumente. Como indica el Segundo informe sobre la cohesión, estas fuerzas en conjunto tienden a generar una distribución espacial desigual de la actividad económica, con regiones más cercanas al «centro» del mercado, que se benefician al máximo, y regiones en la «periferia» económica y geográfica que se benefician un mínimo, si es que llegan a beneficiarse. En gran medida, los esfuerzos de la Unión en materia de cohesión estaban dirigidos a ayudar a las regiones desfavorecidas a contrarrestar los perjuicios económicos y la fractura social que el proceso de integración económica podía llevar aparejados.

3.1.2. La ampliación planteará fundamentalmente nuevos desafíos económicos y políticos a los esfuerzos de cohesión de la Unión. Como se desprende claramente del Segundo informe sobre la cohesión, las necesidades regionales de desarrollo económico en los países candidatos son considerables. La Unión tiene que responder a estos desafíos con acciones sostenidas y específicas de cohesión adaptadas a las necesidades de desarrollo económico específicas de los países candidatos. Habría que dedicar especial atención al fomento del papel de las mujeres en el empleo.

3.1.2.1. Por otra parte, la Comisión debería examinar nuevas e innovadoras formas de hacer frente a los desafíos que la ampliación plantea a la cohesión. Por ejemplo, se podrían estrechar los vínculos entre las acciones financiadas por los Fondos Estructurales de la UE, los créditos a la inversión del Banco Europeo de Inversiones y el capital del sector privado. Estos vínculos presentan un potencial de sinergia considerable que podría dar lugar a inversiones productivas en los países candidatos, y sin ellos dichas inversiones serían menores.

3.1.3. Al mismo tiempo, las acciones de la Unión en materia de cohesión deben continuar abordando los problemas regionales que persisten en los actuales Estados miembros de la UE-15. Aunque estas acciones hayan tenido un éxito considerable desde 1988, es probable que el apoyo de las políticas de cohesión siga siendo un elemento fundamental para el desarrollo económico de las regiones desfavorecidas de la UE-15 después de 2006. Sin embargo, al igual que la política de cohesión en favor de las regiones de los países candidatos debería estar destinada a cubrir las necesidades particulares de desarrollo de dichos países —necesidades que pueden derivarse específicamente de sus circunstancias económicas y sociales—, también deberían adaptarse las ayudas de la cohesión a las regiones desfavorecidas de la UE-15 después de 2006 para que cumplan sus requisitos y prioridades en dicho periodo —requisitos y prioridades que pueden ser diferentes de los que contemplan las acciones actuales en materia de cohesión.

3.1.4. Desde 1988 se ha aprendido mucho sobre la eficacia de las acciones de cohesión, y las sucesivas normas relativas a la cohesión se han ido ajustando para poner en práctica lo aprendido. En el contexto de los desafíos a los que se enfrenta la Unión, es importante que la futura política de cohesión tenga en cuenta las lecciones del pasado, que incorpore las mejores prácticas reveladas por los resultados del pasado y que éstas informen la normativa que rige las políticas de cohesión. En este contexto, exhortamos a la Comisión a continuar desarrollando y mejorando sus técnicas de supervisión de la eficacia de las intervenciones llevadas a cabo en el marco de los Fondos Estructurales.

3.2. *La cohesión en el contexto de las demás políticas comunitarias*

3.2.1. Es esencial que los objetivos de todas las políticas comunitarias sean lo más congruentes posible entre sí. De otro modo, será necesario adaptar la política de un ámbito determinado para resolver los problemas creados por decisiones adoptadas en otro campo. Tiene que haber una coordinación correcta de las decisiones que afectan a las políticas, y por consiguiente, es importante que las acciones de la Unión Europea en materia de cohesión sean coherentes entre sí. Sin embargo, no se podrá evitar que surjan tensiones entre las diversas políticas. Por ejemplo, a pesar de que —como señala el Segundo informe— la estabilidad macroeconómica contribuye a lograr la convergencia económica a nivel nacional, es posible que, en alguna ocasión, las restricciones impuestas sobre las políticas fiscales nacionales cuyo objeto es la estabilidad (por ejemplo, mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) entorpezcan más la financiación gubernamental de las políticas destinadas a lograr la convergencia económica a nivel regional. Del mismo modo, aunque el mercado interior sea —y continúe siendo— beneficioso para el conjunto de la Unión, puede contribuir a que se cree a nivel comunitario un modelo de desarrollo económico «núcleo-periferia».

3.2.2. Los conflictos entre los objetivos de las distintas políticas de la UE pueden llegar a agudizarse aún más. Por ejemplo, en las comunidades rurales y pesqueras existe una profunda preocupación de que las actuales reformas de las políticas agrícola y pesquera susciten en ellas problemas económicos y sociales importantes. No cabe duda de que estas reformas no sólo tendrán efectos negativos sobre determinadas regiones de la UE-15, sino que contribuirán a plantear problemas regionales en los países candidatos.

3.2.3. Por supuesto, se acepta que es necesario avanzar en dichas áreas políticas para lograr mejorar la competitividad, las normas ambientales y los niveles de productividad que benefician al conjunto de la UE. Por otra parte, las reformas específicas —por ejemplo, de la PAC— son necesarias para cumplir los compromisos internacionales contraídos por la UE. Sería erróneo y contraproducente que la UE dejara de adoptar determinadas decisiones políticas teniendo exclusivamente en cuenta los efectos que éstas tendrían sobre la

cohesión. Al mismo tiempo, es desde luego correcto proponer que los beneficiarios directos de las reformas políticas que se llevan a cabo en la UE —incluida la ampliación— deben estar dispuestos a compensar a las regiones desfavorecidas, en términos absolutos o relativos, por dichas reformas políticas mediante un aumento de su contribución financiera a los esfuerzos de cohesión de la UE.

3.3. *La cohesión en el contexto de las políticas económicas nacionales*

3.3.1. Las políticas nacionales de los Estados miembros desempeñan un papel crucial en la configuración del entorno general que influirá considerablemente en las perspectivas económicas regionales de la UE. Por lo tanto, es importante que los Estados miembros reconozcan el impacto regional de sus políticas económicas y que garanticen —siempre que sea posible— que las políticas nacionales refuercen la convergencia económica regional en lugar de socavarla. Numerosos estudios regionales de la Comisión demuestran que la convergencia económica regional se ha estado logrando a nivel de la UE, pero que la divergencia económica regional se ha producido a nivel de los Estados miembros, lo que refleja en gran parte el impacto regional negativo de las políticas económicas nacionales. El Comité propone que en el próximo estudio se preste una mayor atención al impacto regional de las políticas económicas nacionales, y que, en la preparación de éstas se adopten medidas para tomar en consideración, cuando esto no se haga ya, los efectos económicos para las regiones de dichas políticas económicas nacionales.

3.4. *La reforma de las políticas de cohesión con vistas a la ampliación*

3.4.1. La elaboración de las políticas de cohesión antes de la ampliación representa un desafío fundamental de aquí a 2006. En el presente apartado, nos centraremos en cuestiones específicas que la Comisión ha sometido a nuestra consideración. En la próxima etapa de nuestras deliberaciones desarrollaremos estos puntos más exhaustivamente.

3.4.2. Principios fundamentales de las acciones en materia de cohesión

3.4.2.1. En opinión del Comité, los principios fundamentales que han informado la aplicación de las acciones de cohesión desde 1988 deben seguir constituyendo la base de las acciones de cohesión después de la ampliación: concentración, programación, adicionalidad y cooperación. En cada uno de los períodos previos de programación, estos principios han contribuido positivamente a que los Fondos Estructurales alcancen sus objetivos. En efecto, en el contexto de la ampliación, exhortamos a la Comisión a buscar mecanismos que permitan consolidar la eficacia de estos principios.

3.4.3. Implicaciones financieras de la ampliación

3.4.3.1. La ampliación de las políticas de cohesión de la UE para cumplir las obligaciones que se derivarán de su ampliación requerirá un aumento de los recursos financieros asignados a estas políticas. Si bien el Comité reconoce que es probable que el aumento del gasto de cohesión afecte en gran medida a los Estados miembros más ricos, el aumento del presupuesto del Fondo de Cohesión es una consecuencia inevitable de la ampliación. Sin embargo, también es cierto que la ampliación beneficiará desde un punto de vista económico a todos los Estados miembros y, especialmente, a las economías dinámicas situadas en el núcleo del mercado interior. Por lo tanto, una parte del incremento de la carga financiera que se imponga a dichos países como consecuencia de la ampliación estará compensada por los beneficios económicos que se deriven de la ampliación. Es difícil discrepar de la opinión de la Comisión en cuanto a que, «para poder seguir gozando de credibilidad, la política regional y de cohesión debe utilizar recursos acordados a las necesidades en función de las circunstancias imperantes»⁽¹⁾.

3.4.4. Ayuda a las regiones atrasadas (Objetivo nº 1)

3.4.4.1. Uno de los principales problemas que planteará la ampliación se refiere a los criterios para poder optar al apoyo del Objetivo nº 1 después de 2006. Dicho problema surgirá debido a las modificaciones de los criterios para poder optar al Objetivo nº 1 que se llevarán a cabo si se mantienen los criterios actuales en este ámbito. La ampliación acarreará una disminución significativa del nivel medio de la renta per cápita de la UE, y si se exige de manera estricta el requisito del 75 % del PIB per cápita, muchas regiones de la UE-15 ya no podrán solicitar dicha ayuda cuando finalice el actual período de programación. Por consiguiente, una gran parte del debate para llevar a cabo la ampliación abordará la forma de definir una política de cohesión que cubra las necesidades específicas de las regiones desfavorecidas de los países candidatos y que también tenga en cuenta las necesidades de desarrollo económico constante de las regiones desfavorecidas de la actual UE-15.

3.4.4.2. El Comité coincide en la necesidad de seguir destinando prioritariamente las acciones de cohesión a las regiones retrasadas en términos de desarrollo respecto de la media de la Unión. Por otra parte, el Comité apoya el mantenimiento de criterios transparentes a escala comunitaria para determinar qué regiones pueden optar a la ayuda del Objetivo nº 1, y para mantener el actual sistema que atribuye en exclusiva a la Comisión la competencia de elegir las regiones que cumplen los criterios.

3.4.4.3. En su informe, la Comisión presenta cuatro opciones para el futuro de la financiación con arreglo al Objetivo nº 1, cada una de las cuales ofrece diversas soluciones a las dificultades que surgirán tras la ampliación, a saber:

- aplicación estricta del límite del 75 % para las regiones excluidas del Objetivo nº 1, pero aún necesitadas de ayuda, que puedan recibir ayudas procedentes de fondos distintos del Objetivo nº 1;
- la opción anterior, pero con un régimen de transición dual para ayudar a las regiones excluidas del Objetivo nº 1 — un régimen para las que superen el límite del 75 % según los parámetros actuales, y otro régimen para las que lo superen debido a la disminución de la renta media per cápita causada por la ampliación;
- la determinación de un límite de PIB per cápita superior al 75 % para que las regiones atrasadas que permanezcan debajo del límite del 75 % con arreglo a los parámetros actuales también puedan ser elegibles;
- fijación de dos criterios para poder optar a la financiación: uno para las regiones de la actual UE-15 y otro para los países candidatos.

3.4.4.4. Cada una de estas opciones tiene características específicas que el Comité valora, aunque ninguna de ellas parece tratar los problemas que se plantearán de forma ideal. El Comité analizará estas opciones más detenidamente en la segunda fase de sus trabajos sobre este dictamen, pero de momento formula las siguientes observaciones:

- el Comité considera que no se debe adoptar una política dual de cohesión (como propone la opción 4). Manifiesta su preocupación por las tensiones políticas y sociales indeseables que ello generaría en la UE, y porque podría dar a entender que se crearían dos «clases» de miembros en la Unión;
- el Comité considera que las regiones que actualmente pueden optar al apoyo del Objetivo nº 1, y que seguirán necesitando ayuda después de 2006, no deberían perder dicho derecho por el simple hecho de que la ampliación vaya a acarrear una disminución automática del PIB per cápita medio de la UE. La Comisión calcula que si se aplica estrictamente el límite del 75 % en esa fase, aproximadamente la mitad de la población de la UE-15, actualmente facultada para solicitar el apoyo del Objetivo nº 1, perdería dicho derecho;
- la opción de aumentar el límite por encima del actual 75 % del PIB per cápita para poder beneficiarse del Objetivo nº 1 ofrece la ventaja de la transparencia y la objetividad. Por otra parte, dicha opción garantiza que las regiones que sigan necesitando la ayuda del Fondo de Cohesión la recibirán hasta que comiencen a desarrollarse de forma autónoma en un plano económico, lo cual sería muy deseable. La dificultad, sin embargo, radica en definir un nuevo límite que no ponga en peligro el principio de concentración de las acciones de cohesión. Es importante que los Estados miembros no utilicen el debate sobre el nuevo límite para sostener que éste se debe fijar al nivel que más beneficie a sus propias regiones, en vez de basarse en consideraciones comunitarias;

⁽¹⁾ Segundo informe sobre la cohesión, conclusiones y recomendaciones, p. XXXVII.

- el Comité considera que la segunda opción —mantener el límite del 75 %, pero establecer mecanismos de «reducción progresiva» para proteger los intereses de las regiones actualmente elegibles— presenta ciertas ventajas, pues protege a las regiones afectadas contra una pérdida súbita de ayudas al desarrollo, con todo lo que ello implicaría para sus economías. Sin embargo, esta opción implica que, en definitiva, estas regiones dejarán de poder optar a la ayuda si su PIB per cápita supera el límite del 75 %, incluso aunque continúen teniendo importantes problemas de desarrollo económico, lo cual no nos parece deseable;
- el Comité no ve la necesidad de impedir que se puedan crear instrumentos específicos de ayuda regional destinados a apoyar a las regiones que antes cumplían los criterios del Objetivo nº 1 y que ya no necesitan el tipo de apoyo que generalmente se concede en ese marco: por ejemplo, las regiones en las que se han solucionado los problemas básicos de infraestructuras. Esto se podría lograr reforzando el uso de instrumentos horizontales —por ejemplo, incrementando los recursos asignados al Fondo Social Europeo para potenciar los recursos humanos en el ámbito de la ayuda a la cohesión (políticas de educación, formación y reciclaje)— o desarrollando iniciativas comunitarias destinadas a resolver los problemas tecnológicos o de inversión pendientes en esas regiones;
- la Comisión se pregunta si deben ampliarse los criterios para determinar la distribución de los recursos financieros e incluir la tasa de empleo. El Comité teme que la utilización de ese indicador pueda falsear la imagen global de una región porque algunos centros de una región pueden estar experimentando una mejora (quizá temporal) de su actividad económica. El peligro subyacente es la aparición de economías regionales en las que un núcleo relativamente pequeño y avanzado esté rodeado por una amplia periferia con escasas oportunidades de desarrollo económico. El apoyo del Objetivo nº 1 debería estar destinada a seguir mejorando las oportunidades de crecimiento económico sostenible de las regiones, y si bien la tasa de empleo constituye un indicador de ello, también es cierto que puede reflejar fácilmente una imagen incompleta y, a veces, falseada.

3.4.5. Ampliación y transferencias financieras

3.4.5.1. Desde muchos puntos de vista fundamentales, las necesidades de desarrollo económico de las regiones atrasadas de los países candidatos son muy diferentes de las de muchas regiones atrasadas de la UE-15 que, de aquí a 2006, se habrán beneficiado durante casi dos décadas del apoyo a la cohesión. Además, existen razones para pensar que los actuales requisitos del Objetivo nº 1, que son adecuados para la UE-15, puedan no ser apropiados para los nuevos Estados miembros por motivos relacionados tanto con la capacidad de las regiones de los países candidatos para absorber el apoyo a la cohesión disponible con arreglo a las normas actuales, como con las

restricciones sobre el nivel máximo de apoyo a la cohesión acordadas por el Consejo Europeo de Berlín. Deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- la política de cohesión se debe adaptar a las condiciones particulares de las regiones desfavorecidas de los países candidatos con derecho a optar a una ayuda. Las condiciones económicas y sociales de los países candidatos son únicas en gran medida, y la Comisión debe asegurarse de que se diseñe una política apropiada para dichas condiciones;
- es esencial que la experiencia que se ha adquirido a lo largo de 25 años de acciones en materia de cohesión se refleje en la política de cohesión que se debe desarrollar para resolver la nueva situación que se producirá a partir de 2006;
- se podría exigir una modulación de los niveles de ayuda económica disponibles para las regiones de los países candidatos que tuviera en cuenta (a) la capacidad de absorción de esas regiones y (b) la posibilidad de equilibrar la financiación del sector público y del sector privado;

3.4.6. Regiones ultraperiféricas, montañosas e insulares

3.4.6.1. Las regiones ultraperiféricas, montañosas e insulares de la Unión —cuya infraestructura económica y social es sumamente precaria— seguirán necesitando un régimen especial en el marco de las acciones de cohesión del Objetivo nº 1. La reforma de las acciones de cohesión tras la ampliación no debería acarrear una disminución del apoyo a estas comunidades sumamente vulnerables. El Comité acoge favorablemente el compromiso contraído por el Consejo Europeo en los apartados 55 a 57 de las conclusiones de la cumbre de Niza en el sentido de aumentar el apoyo dado a esas regiones.

3.5. Apoyo en el marco del Objetivo nº 2

3.5.1. El Comité toma nota de las observaciones de la Comisión referentes a los problemas que plantea la gestión de las acciones de cohesión en el marco del Objetivo nº 2: en particular, la falta de flexibilidad de los mecanismos actuales, y las limitaciones de la información estadística y de otro tipo, que complican considerablemente su participación en el proceso de determinación de las regiones elegibles. La Comisión propone adoptar un sistema de «zonificación indirecta» para las regiones no incluidas en el Objetivo nº 1 que padezcan problemas estructurales. Con arreglo a este sistema, los Gobiernos nacionales determinarían qué zonas tienen derecho a optar a ayudas sobre la base de una serie de parámetros establecidos por la Comisión (y aplicados en algunas iniciativas comunitarias). El CES desea señalar lo siguiente:

- si bien el Comité considera que existen ventajas en este planteamiento, ha de tenerse en cuenta que al aplicarse debe exigirse a los Estados miembros que controlen el cumplimiento de las normas de la Unión en particular, por lo que se refiere a la cooperación y la adicionalidad, que requerirían unas garantías apropiadas. De otro modo, se corre el riesgo de que los recursos empleados no se adapten adecuadamente a las necesidades y posibilidades económicas locales, o que no sean suficientes para tratar los problemas estructurales de dichas regiones;

- quizá se deba prestar una atención especial a las políticas de desarrollo económico que presenten un interés más amplio para la Unión, pues no se trata de beneficiar únicamente a un solo Estado miembro (por ejemplo, favorecer intervenciones transfronterizas).

3.6. Política de cohesión y valor añadido a nivel comunitario

3.6.1. Según se indica en nuestra introducción, y como se desprende claramente de las estadísticas presentadas por la Comisión, las acciones de la Unión Europea en materia de cohesión han reportado beneficios económicos sustanciales a las regiones del Objetivo nº 1. Mediante un esfuerzo colectivo se ha aportado un «valor añadido» considerable a las regiones atrasadas.

3.6.2. El Comité sostiene que las acciones de la UE en materia de cohesión en las regiones del Objetivo nº 2, y del Objetivo nº 3 así como la ejecución de iniciativas comunitarias, han generado un «valor añadido» importante. No cabe duda de que la política de cohesión de la UE ha obligado a muchos Estados miembros a adoptar nuevas prácticas de desarrollo económico regional que son muy beneficiosas desde un punto de vista económico y que contribuyen al proceso de transformación económica. El respeto de los principios de concentración, cooperación, programación y adicionalidad ha constituido una fuente independiente de «valor añadido» sobre la base de las acciones de cohesión de la UE. Es fundamental que este aspecto se mantenga en el futuro, y que las políticas de cohesión se sigan elaborando en general sobre la base de una normativa común que incluya las mejores prácticas en materia de técnicas regionales de desarrollo económico.

3.6.3. También es importante subrayar que los esfuerzos de la UE en materia de cohesión no solamente benefician a las economías regionales que pueden optar a las ayudas. Una gran parte de la ayuda canalizada hacia las regiones atrasadas o en fase de adaptación revertirá a las regiones más prósperas en forma de adquisición de bienes y servicios. Por otra parte, conforme aumente la prosperidad de las regiones atrasadas, éstas se convertirán en nuevos e importantes mercados para las empresas establecidas en las regiones más prósperas. Bajo la doble influencia de la realización del mercado interior y de la unión monetaria, una parte elevadísima del gasto de la UE permanece dentro de la UE: el porcentaje del PIB de las importaciones procedentes de terceros países es relativamente bajo. Por lo tanto, los esfuerzos en materia de cohesión de la UE que logran su objetivo representan una fuente adicional de demanda global para el conjunto de la Unión Europea y que, por consiguiente, constituyen un elemento importante en el proceso de crecimiento económico en el conjunto de la UE.

3.7. Intervención comunitaria: medidas horizontales

3.7.1. El Segundo informe sobre la cohesión abre el debate sobre la alternativa entre la territorialidad (o «zonificación») de la ayuda y un mayor uso de las medidas horizontales destinadas a alcanzar objetivos económicos y sociales específicos sobre la base de la experiencia con programas de iniciativa comunitaria (zonificación indirecta). Hace tiempo que el Comité comprendió (y viene promoviendo) las ventajas de las iniciativas

horizontales (incluidas las comunitarias) como medio para contrarrestar los desequilibrios regionales porque son flexibles y pueden dirigirse específicamente a problemas regionales concretos. Por consiguiente, y siguiendo la línea propuesta en el Segundo informe, el Comité considera interesante un sistema de zonificación indirecta para el pago de los fondos de cohesión a las regiones que no se consideran atrasadas (es decir, las regiones del Objetivo nº 1). En especial, consideramos que la cuestión del mayor fomento de los recursos humanos debería considerarse una prioridad fundamental en las regiones que después de 2006 dejarán de cumplir los requisitos para ser incluidas en el Objetivo nº 1, y que a nivel de la UE se deberían destinar recursos adicionales a tal efecto.

3.8. El papel de la UE en la política económica regional

3.8.1. Actualmente, los gobiernos y la administración comunitaria, nacional y regional comparten la responsabilidad de la ayuda al desarrollo económico de las regiones desfavorecidas de la Unión Europea. Seguimos convencidos de que este planteamiento es correcto y de que las acciones deberían seguir reflejando los objetivos que informan todas las políticas de la Unión Europea, tal como establece el Tratado. Las acciones en materia de cohesión pertenecen a un ámbito político en el que un enfoque uniforme en un marco de responsabilidad financiera común aporta un valor añadido específico. Aunque, cuando proceda, la ejecución de la política de cohesión pueda atribuirse a los Estados miembros en determinados campos (con arreglo a las directrices acordadas por la Unión), la mayor parte del esfuerzo total de cohesión debería seguir gestionándose conjuntamente entre la UE, los gobiernos nacionales y locales.

3.8.2. La cooperación ha sido fundamental para el éxito de las acciones en materia de cohesión desde 1988. Por consiguiente, exhortamos a que siga constituyendo un elemento esencial de las acciones en materia de cohesión después de 2006. La colaboración combina las ventajas técnicas de un planteamiento «de abajo arriba» del desarrollo regional, con un planteamiento que implica una responsabilidad colectiva a escala comunitaria a la hora de mejorar las condiciones materiales de vida de los ciudadanos de todas las regiones de la UE. La cooperación real con los interlocutores sociales en todas las etapas de la programación es vital para la ejecución correcta de políticas de cohesión económica y social. Cualquier intento de reducir el papel de la cooperación respecto de las acciones destinadas a la cohesión debilitará las políticas de cohesión.

3.8.3. Es evidente que el proceso de ampliación y profundización beneficia a las diferentes economías de diferentes maneras. La ampliación aumentará considerablemente el tamaño del mercado interior de la UE y por consiguiente tiene forzadamente que ofrecer nuevas oportunidades económicas importantes a todos los Estados miembros de la UE. Es esencial que tanto los países candidatos como las regiones

económicamente desfavorecidas de la actual UE-15 puedan compartir estas ventajas económicas. Ello constituye el fundamento de la responsabilidad financiera común de la UE respecto de las acciones destinadas a la cohesión. En nuestra opinión, hay que evitar cualquier tipo de medidas que puedan debilitar el principio de responsabilidad financiera común pues éstas mermarán forzosamente la cohesión económica y social de la UE.

3.8.4. Al mismo tiempo, conforme a la normativa que rige la aplicación de las políticas de cohesión, se deja al Estado miembro afectado —y así tiene que seguir siendo— un amplio margen de actuación en la etapa de ejecución. Esto se ajusta al amplio principio de subsidiariedad contemplado en diversas disposiciones del Tratado. Sin embargo, no se debe permitir que esto limite la capacidad de la Comisión de asegurarse de que todos los Estados miembros respetan las mejores prácticas a la hora de la ejecución.

4. Conclusiones

4.1. La ampliación plantea desafíos enormes al compromiso de lograr la cohesión económica y social en toda la Unión Europea. Este desafío obligará a destinar más recursos a las políticas de cohesión de la UE. Se trata de una consecuencia inevitable de la ampliación.

4.2. El Comité apoya el mantenimiento del Objetivo nº 1 en materia de ayuda territorial y es partidario de que una parte sustancial de los esfuerzos de cohesión de la UE se dirija hacia dichas regiones. El principio de concentración de esfuerzos no debería ponerse en tela de juicio.

4.3. El Comité ha examinado las opciones de la Comisión sobre las implicaciones de la ampliación para las regiones que actualmente pueden optar a ayudas en el marco del Objetivo nº 1 de las acciones de cohesión. El Comité opina que la revisión de los criterios del Objetivo nº 1 no debería llevar a la exclusión de las regiones que reciben fondos actualmente y cuyo desarrollo económico seguirá dependiendo de la ayuda a la cohesión. A ello puede contribuir un aumento del límite actual por encima del 75 %.

4.4. Las acciones de la UE en materia de cohesión aportan un valor añadido considerable a las regiones desfavorecidas. No sólo inciden directamente en el nivel de vida y empleo,

sino que también ofrecen beneficios indirectos considerables en virtud de los principios de concentración, programación, cooperación y adicionalidad que los Estados miembros tienen que seguir al conceder ayudas a la cohesión. Estas acciones deberían observar el principio de igualdad de oportunidades respecto al papel de las mujeres en el empleo.

4.5. El Comité reconoce la fuerza de los argumentos de la Comisión a favor de un régimen de «zonificación indirecta» para otorgar ayudas a las regiones excluidas del Objetivo nº 1. Sin embargo, si dicho régimen se lleva a la práctica, este cambio se deberá regir por una normativa que garantice que los principios de concentración, programación, cooperación y adicionalidad continúen siendo respetados por los Estados miembros: en caso de necesidad, mediante un refuerzo de las medidas de supervisión y evaluación.

4.6. El Comité recomienda a la Comisión que idee formas de utilizar los servicios del Banco Europeo de Inversiones y el capital privado para que éstos desempeñen un mayor papel en las acciones de cohesión de la UE. Es probable que se logren importantes sinergias mediante una estrategia de desarrollo económico regional a la que contribuyan dichos factores.

4.7. Las políticas de cohesión deben seguir siendo una cuestión tanto de responsabilidad financiera común como de interés común para la Unión. El Comité desea asegurarse de que las políticas de los Estados miembros se sigan basando en objetivos comunitarios fijados de común acuerdo.

4.8. La supervisión y la cooperación son fundamentales para garantizar el éxito duradero de las acciones en materia de cohesión. El Comité considera que estos elementos son esenciales para lograr el éxito de las políticas de cohesión cuando éstas se apliquen también a los países candidatos. Por consiguiente, la Comisión debería adoptar medidas —en caso de necesidad— para ayudar a los países candidatos a crear e introducir los mecanismos institucionales necesarios para facilitar tanto la supervisión como la cooperación.

4.9. El Comité coincide en que las diez prioridades en materia de cohesión económica y social que la Comisión fija deben constituir la base de los esfuerzos de cohesión en el futuro. En el contexto de la ampliación y del impacto de las reformas políticas actuales en las regiones de la EU-15, estas prioridades deberían garantizar que los principales desafíos en materia de cohesión a los que se enfrenta la Unión Europea influyan en las acciones de cohesión.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado»

(2001/C 193/16)

El 11 de diciembre 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 6 de abril de 2001 (ponente: Señor Melícias).

En su 381º Pleno del día 26 de abril de 2001 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 98 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social (CES) deberá pronunciarse sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado»⁽¹⁾.

1.2. El Comité está convencido de que esta propuesta constituye una etapa necesaria y positiva hacia «una política común en el ámbito del asilo, incluido un sistema europeo común de asilo» y constituye «uno de los elementos constitutivos del objetivo de la Unión Europea de establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia abierto a los que, impulsados por las circunstancias, busquen legítimamente protección en la Comunidad» (primer considerando).

1.3. El Comité considera que la propuesta de Directiva examinada se inscribe en la prolongación de las conclusiones de Tampere, que «prevén que un sistema europeo común del asilo debe incluir a corto plazo normas comunes para procedimientos justos y eficientes de asilo en los Estados miembros» (tercer considerando).

1.4. Por último, considera que «las normas mínimas establecidas en la presente Directiva deben, por lo tanto, facilitar a los Estados miembros la aplicación de un sistema rápido y sencillo por el que se tramiten correcta y rápidamente las solicitudes de asilo de conformidad con las obligaciones internacionales y las constituciones de los Estados miembros» (sexto considerando).

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera que el documento merece tenerse en cuenta por lo que se refiere, en particular, a los puntos siguientes:

2.1.1. La propuesta de Directiva examinada hace explícitamente referencia a la Convención de 1951 relativa al estatuto de refugiado (Convención de Ginebra) así como al Protocolo de Nueva York de 1967, en particular en lo que se refiere a la definición de refugiado (letra b del artículo 2 de la propuesta de Directiva), destacando así la importancia humanista y humanitaria de este instrumento del derecho internacional. En efecto, el Comité considera que la aplicación uniforme de una

política común en materia de asilo en el territorio europeo requiere una interpretación uniforme de la Convención de Ginebra.

2.1.1.1. Es necesario tener bien presente que la Convención de Ginebra constituye un instrumento al servicio de los derechos humanos. Las referencias, contenidas en los considerandos, a la Declaración universal de los Derechos Humanos de 1948 refuerzan la idea de que la protección de los refugiados debe considerarse como parte integrante de la protección de los derechos humanos en la medida en que tiene su origen y su fundamento en la protección de la dignidad y los derechos fundamentales de todos los seres humanos.

2.1.2. Además de la Convención mencionada anteriormente, el Comité considera que en la propuesta de Directiva se debería hacer referencia también a otros convenios internacionales pertinentes como el Convenio europeo de los derechos humanos, el Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos, el Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, el Convenio de los derechos del niño y el Convenio internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres.

2.1.3. Cabe señalar que la propuesta de Directiva objeto de examen hace referencia a la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la letra b) del artículo 13, letra c) del artículo 7, apartado 4 del artículo 15 y letras a) y b) del artículo 17. De esta manera, la propuesta de Directiva refuerza la importante misión de vigilancia que confiere al ACNUR el artículo 35 de la Convención de Ginebra, que le permitirá formular observaciones a cualquier autoridad competente en relación con las solicitudes de asilo en cualquier fase del procedimiento (letra c del artículo 17).

2.2. Sin perjuicio de la intervención específica del ACNUR y de otras organizaciones especializadas en estas materias, y dado que el CES europeo es un órgano consultivo que representa ampliamente a la sociedad civil organizada y desempeña cada vez más una función global de «expresión de la sociedad civil organizada a nivel europeo» o, si se prefiere, de «puente esencial entre Europa y la sociedad civil», el Comité considera que debería actuar como catalizador para implicar aún más a la sociedad civil en este ámbito.

⁽¹⁾ COM(2000) 578 final.

2.3. Así pues, de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del artículo 13, los órganos decisorios deberán tener «acceso a una información exacta y actualizada, procedente de diversas fuentes, incluida la información del ACNUR, sobre la situación existente en los países de origen de los solicitantes de asilo y en los países de tránsito». Sobre la base de esta formulación, el Comité considera que las informaciones sobre el país de origen del solicitante de asilo y sobre los países de tránsito que haya atravesado deberían poder ser proporcionadas también por organizaciones debidamente representativas de la sociedad civil, activas en cada uno de los Estados miembros que examine la solicitud de asilo. Se pueden citar, a título indicativo, Amnistía Internacional, Asistencia Médica Internacional (AMI), la Cruz Roja y Médicos sin Fronteras, así como otras organizaciones humanitarias que eventualmente puedan, en cada Estado miembro, proporcionar este tipo de informaciones.

3. Observaciones específicas

3.1. La formulación del artículo 2 merece también un comentario por lo que se refiere a los puntos siguientes:

- letra i): según el artículo 1 A de la Convención de Ginebra, los Estados reconocen el estatuto de refugiado, no lo conceden. Véase a este respecto la Guía de procedimientos y criterios que deben aplicarse para determinar el estatuto de refugiado, ACNUR, Ginebra, 1992, apartado 28.
- letra l): el apartado 2 del artículo 33 de la Convención de Ginebra no regula la «retirada del estatuto de refugiado», sino que se refiere a una excepción relativa a la prohibición de expulsión o rechazo.

3.2. El Comité considera que en el texto de la propuesta de Directiva deben tenerse en cuenta los aspectos siguientes:

3.2.1. El apartado 1 del artículo 4 constituye una garantía extremadamente importante ya que permite acceder al procedimiento de asilo sin condiciones. En efecto, aunque el sexto considerando estipule que «las normas mínimas establecidas en la presente [propuesta de] Directiva deben, por lo tanto, facilitar a los Estados miembros la aplicación de un sistema rápido y sencillo», este último deberá ser justo y permitir, precisamente, que todos los solicitantes de asilo tengan acceso

al procedimiento independientemente del momento, del plazo transcurrido y de la realización o no de los trámites previos eventualmente exigidos para la presentación de una solicitud.

3.2.2. Debido precisamente a la naturaleza y al objetivo humanitario del derecho de asilo, el acceso libre e ilimitado al territorio y al procedimiento de asilo son garantías fundamentales que los Estados miembros deben esforzarse en obtener.

3.2.3. Al objeto de consagrar este derecho como un derecho comunitario, podría ser oportuno incluir en la formulación de la letra b) del artículo 2 una referencia al artículo 3 del Protocolo número 4 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

3.2.3.1. El Comité considera también digna de interés la presunción contenida al final de la letra b) del artículo 2). Esta presunción es importante en la medida en que asigna una preponderancia al derecho de asilo sin perjuicio de otros medios de protección complementaria, pero con prioridad sobre estos últimos. En efecto, se ha observado en algunos Estados miembros una tendencia a transmitir las solicitudes de asilo hacia otros mecanismos de protección complementaria.

3.2.3.2. La misma observación vale para el apartado 3 del artículo 3 y el decimoséptimo considerando. Esta práctica exigirá un esfuerzo por parte de los Estados miembros con el fin de definir los distintos casos cubiertos por la protección subsidiaria.

3.2.3.3. Es realmente importante que se mencione claramente que «cualquier declaración en la que se exprese el deseo de una persona de obtener protección frente a la persecución, o cualquier manifestación o expresión de la persona indicando que teme ser devuelto a su país, debe, por consiguiente, ser tratada como una solicitud de asilo» (propuesta de Directiva, exposición de motivos, artículo 4, página 13).

3.2.4. Letra b) del artículo 7: recurso a un intérprete

3.2.4.1. La posibilidad para las autoridades competentes o los solicitantes de asilo de recurrir a un intérprete deberá constituir una de las garantías del procedimiento de asilo, cualquiera que sea su naturaleza y en cualquier fase del procedimiento. El intérprete deberá ser competente, cualificado e imparcial. Por ello, aunque algunos Estados miembros temen que eso sea muy costoso, el Comité considera que los servicios de un intérprete estén pagados siempre con cargo a fondos públicos, siempre que hayan sido solicitados por las autoridades competentes o por el solicitante de asilo, en la medida en que no es conveniente que las autoridades tengan el poder discrecional de decidir sobre el recurso o no a un intérprete. El Comité sugiere, como medio de financiación de los servicios de interpretación, el recurso al Fondo europeo para los Refugiados (FER), instituido con el objetivo preciso de contribuir a la acogida y a la inserción de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

3.2.4.2. Esta práctica es necesaria, pues en caso contrario no se lograría alcanzar uno de los objetivos de la propuesta de Directiva (establecer garantías procesales mínimas). La falta de una interpretación adecuada podría eliminar la posibilidad de que el solicitante de asilo presente su solicitud convenientemente, condición esencial para un conocimiento perfecto del expediente y para la garantía del derecho de asilo.

3.2.4.3. En este mismo orden de ideas, el Comité aprueba el contenido de la letra b) del apartado 3 del artículo 10 (caso de los menores no acompañados), del artículo 19 (responsabilidad de otro Estado miembro en el examen de una solicitud de asilo) y del apartado 7 del artículo 8.

3.2.4.4. Por lo que se refiere a la letra c) de este mismo artículo 7, el Comité considera que el texto de la propuesta debería ser más ambicioso. Además del derecho de contactar, en todas las fases del procedimiento, no sólo al ACNUR o a otras organizaciones que actúen en nombre del ACNUR, el solicitante debería tener derecho a contactar a las organizaciones no gubernamentales (ONG) reconocidas que tengan como objetivo la defensa y la promoción del derecho de asilo.

3.2.5. Apartado 2 del artículo 8 (entrevista personal)

3.2.5.1. Respecto a la parte final de este artículo: ¿cómo deberá pedir el funcionario que haga la entrevista al solicitante que dé su visto bueno? El Comité propone suprimir la parte final del texto o volver a formularlo de la siguiente forma: «deberá leer en voz alta la transcripción de la entrevista, poniendo así en conocimiento del solicitante el contenido de la misma, e informarle de que esta acta está a su disposición, incluso para eventuales usos futuros». Además, convendría incluir en la propuesta la posibilidad de que el solicitante reciba una copia de la transcripción, que se validará debidamente según las modalidades vigentes en el país de acogida (por ejemplo, con la firma del solicitante en cada página).

3.2.5.2. En realidad, este apartado 2 se completa con el apartado 6 del mismo artículo, que brinda la posibilidad, en el marco de un procedimiento ordinario, de que el solicitante de asilo pueda consultar en un plazo razonable la transcripción de la entrevista personal realizada en relación con su solicitud de asilo y formular eventuales observaciones.

3.2.5.3. Por lo que se refiere el apartado 6 del artículo 8, el Comité considera que esta posibilidad de consultar la transcripción de la entrevista personal y de formular eventuales observaciones debería extenderse al procedimiento acelerado, en cuyo caso el plazo razonable sería necesariamente más corto.

3.2.5.4. Por lo que se refiere el apartado 7 de este mismo artículo 8, el Comité desea que se clarifique la cuestión siguiente: cuando se señala en el mismo que «los Estados miembros velarán por que un funcionario y un intérprete del sexo escogido por la persona entrevistada participe en la entrevista personal sobre el fondo de la solicitud de asilo, si hubiere razones para creer que la persona en cuestión tuviere

dificultades para exponer...», ¿quiere decirse que el solicitante de asilo tiene solamente el derecho a elegir el sexo del intérprete? Tal solución no es la más favorable para instaurar durante la entrevista un clima de confianza necesario para superar las dificultades del solicitante de asilo. En realidad, para lograr este objetivo, la persona entrevistada deberá poder elegir el sexo tanto del intérprete como del funcionario que realice la entrevista.

3.2.5.5. El Comité desearía también destacar en este sentido el contenido del artículo 10 de la propuesta de Directiva, que se refiere explícitamente a la entrevista personal a menores no acompañados, y en el que se precisa que los Estados miembros velarán por que esta entrevista se realice por un funcionario «con la necesaria cualificación en cuanto a las necesidades especiales de los menores no acompañados», lo que se ajusta a las disposiciones de la letra c) del apartado 1 del artículo 14 de la propuesta. De la misma forma, el Comité sugiere, de acuerdo con la «Declaración de Buena Práctica» (adoptada en el marco del programa «Niños separados en Europa», iniciativa conjunta del Movimiento internacional «Save the Children» y del ACNUR, cuyo objetivo es definir claramente la política y las prácticas necesarias para la puesta en práctica y la protección de los derechos de los niños separados en Europa), que cada vez que se realicen entrevistas a niños separados o cuando éstos tengan que acceder a servicios, puedan contar con la intervención de un intérprete que hable la lengua en la que prefieran expresarse.

3.2.5.6. El Comité considera que, en aras de la transparencia y del rigor procesal, convendría permitir que el solicitante tuviera también acceso a la información disponible en que pudiera basarse la decisión relativa a su solicitud, en particular la información relativa a su país de origen.

3.2.5.7. Asimismo, el Comité propone que el funcionario al que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 8 de la propuesta forme parte, en la medida posible, del órgano decisorio.

3.2.6. Artículo 9 (asistencia jurídica)

3.2.6.1. El Comité aboga por la gratuidad de la asistencia jurídica en todas las fases del procedimiento (admisibilidad, procedimiento ordinario, procedimiento acelerado) y no sólo cuando la autoridad decisoria tome una decisión adversa, según el apartado 4. En efecto, los solicitantes de asilo son personas vulnerables que desconocen el procedimiento jurídico y por esta razón necesitan un asesor legal.

3.2.6.2. Asimismo, el Comité considera que sería adecuado prever, como sucede en el marco del procedimiento ordinario (apartado 3 del artículo 9), la posibilidad de que el asesor legal del solicitante pueda estar presente en la entrevista personal cuando se trate de un procedimiento acelerado.

3.2.6.3. Además, por lo que se refiere a las disposiciones del apartado 3 del artículo 23 y del apartado 3 del artículo 29 (a saber, la posibilidad de que la autoridad competente tome una decisión sin realizar una entrevista personal con el solicitante en el marco del procedimiento normal o acelerado), el Comité considera que se debería precisar claramente en el texto que la autoridad competente efectuará siempre una entrevista personal. Se trata de garantizar que la solicitud de asilo esté documentada de la manera más completa posible para que la decisión correspondiente sea justa.

3.2.6.4. El apartado 2 del artículo 9 no deberá utilizarse para denegar la asistencia judicial a los solicitantes de asilo. No siempre habrá disponibles abogados especializados en el derecho de asilo en todas las situaciones y en todas las fases del procedimiento, por lo que será necesario prever la posibilidad de que los solicitantes de asilo puedan acceder a un asesoramiento complementario, por ejemplo el brindado por ONG competentes en esta materia.

3.2.7. Artículo 10 (menores no acompañados)

3.2.7.1. El Comité considera que se debería suprimir la expresión «tan rápidamente como sea posible» del texto de la letra a) del apartado 1 del artículo 10. En efecto, con arreglo al principio del interés superior del menor (artículo 3 del Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos del niño), los Estados miembros deberán garantizar la designación de un tutor legal u otro tipo de asesor para asistir y representar al menor en el marco del examen de su solicitud, designación que tendrá que tener lugar antes de la entrevista personal, de modo que produzca su efecto la situación descrita en la letra b) del mismo apartado.

3.2.7.2. Del mismo modo, en virtud de los principios que sustentan la «Declaración de Buena Práctica» ya mencionada en el apartado 3.2.5.5 del presente documento, el Comité propone que a los menores no acompañados no se les pueda rechazar el acceso al procedimiento de asilo, y que una vez admitidos, deben seguir el procedimiento ordinario, con especial garantía de respeto del principio del beneficio de la duda.

3.2.7.3. El Comité propone también que se tengan en cuenta los aspectos específicos vinculados a la situación de vulnerabilidad de los menores no acompañados, en particular en la entrevista personal.

3.2.7.4. En este sentido, no se puede dejar de señalar la omisión de otras categorías vulnerables, como los ancianos que viven solos y, en particular, las mujeres víctimas de abusos.

3.2.7.4.1. El artículo 28 del capítulo V (Garantías suplementarias para los menores no acompañados y las mujeres) de la Resolución sobre las garantías mínimas en los procedimientos de asilo, de junio de 1995, se refiere explícitamente a esta situación.

3.2.7.4.2. Las mujeres, al igual que los niños y los jóvenes, se encuentran particularmente expuestos a la violencia, en particular de naturaleza sexual.

3.2.7.4.3. Del mismo modo, la conclusión nº 39 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (EXCOM), que sigue estando de actualidad, reconoce la necesidad de tener en cuenta las necesidades particulares de las mujeres.

3.2.7.4.4. Por esta razón, el Comité propone que, de una forma más general, se incluya en la Directiva un artículo que reconozca como sujetos especialmente vulnerables a los solicitantes de asilo que hayan sufrido traumas por tortura, violación u otros abusos físicos y/o sexuales, a quienes se deberá prestar una atención y asistencia especiales, en particular a través de un apoyo psicológico y/o psiquiátrico especializado y un respeto más estricto del principio del beneficio de la duda.

3.2.7.4.5. En estos casos, debido a su particularidad y a la vulnerabilidad de los solicitantes, se considera más adecuado no utilizar el procedimiento acelerado cuando se trate de la primera solicitud presentada en cualquiera de los Estados miembros.

3.2.8. Letra b del artículo 13 (acceso a una información exacta y actualizada, procedente de diversas fuentes, incluida la información del ACNUR, sobre la situación existente en los países de origen de los solicitantes de asilo y en los países de tránsito)

3.2.8.1. Como se ha señalado más arriba, el Comité considera que se deberían incluir en este apartado, además del ACNUR, a organizaciones como Amnistía Internacional, Asistencia Médica Internacional (AMI), la Cruz Roja y Médicos sin Fronteras, así como a otras organizaciones humanitarias de reconocida representatividad y activas en la sociedad civil que en cada Estado miembro puedan proporcionar este tipo de informaciones. Se trata de exponer fundamentos firmes que justifiquen la decisión relativa a las solicitudes de asilo a través de informaciones rigurosas, objetivas, independientes y con componentes de naturaleza humanitaria.

3.2.8.2. Habida cuenta del aumento y la especificidad de las solicitudes basadas en la persecución de carácter religioso, se considera oportuno incluir en la letra c) del artículo 13 la posibilidad de recabar la opinión de las correspondientes autoridades religiosas al respecto.

3.2.9. El Comité está de acuerdo con la importancia que la propuesta de Directiva presta a la formación adecuada y específica del personal responsable de la ejecución de las obligaciones que se derivan de la Directiva (artículos 13 y 14), incluidos los funcionarios de fronteras.

3.2.9.1. Con relación al objetivo perseguido a medio plazo de desarrollar una formación regular a nivel europeo, el Comité propone que se haga referencia de manera explícita a una participación más activa de organizaciones como el ACNUR o el Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (CERE), y también de organizaciones no gubernamentales (ONG) reconocidas que tengan como objetivo la defensa y la promoción del derecho de asilo.

3.2.9.2. Como medio de financiación de la formación regular en cada Estado miembro, el Comité sugiere que se recurra al Fondo Europeo para los Refugiados (FER) y al programa «Odysseus».

3.2.10. Considera también importante que en la propuesta de Directiva se incluyan y respeten los principios siguientes:

- Principio del no rechazo (artículo 5). Según este principio, ningún refugiado será rechazado o expulsado a un país en el cual esté amenazada su vida o su libertad. Este principio se aplicará siempre que un refugiado se encuentre en el territorio o en la frontera de un país, independientemente de que su estatuto de refugiado se haya reconocido o no formalmente (artículo 33 de la Convención de Ginebra, artículo 3 del Protocolo nº 4 del Convenio Europeo los Derechos Humanos y Conclusión nº 6 del EXCOM).
- Principio de la confidencialidad de las informaciones relativas a cada solicitud de asilo (artículo 15).

3.2.11. El Comité considera también muy importante la garantía de no retención de los solicitantes de asilo únicamente por el simple hecho de ser solicitantes de asilo. En caso de retención, que deberá ajustarse a un procedimiento prescrito por el Derecho nacional y solamente durante el tiempo estrictamente necesario, existirá la posibilidad de una revisión inicial, y de subsiguientes revisiones ordinarias, de la correspondiente orden de retención (artículo 11).

3.2.11.1. El Comité considera que esta posibilidad de revisión no debería dejarse únicamente a la discreción de las autoridades administrativas y políticas.

3.2.11.2. En caso de retención del solicitante, el Comité desearía destacar que las condiciones de retención deberán reflejar el estatuto «no criminal» de estas personas, que deberán tener acceso, como cualquier otro solicitante de asilo, a una asistencia jurídica gratuita, independiente y cualificada. Tanto el ACNUR y las ONG especializadas en este ámbito, como los representantes legales del solicitante, deberán tener acceso a los lugares de retención.

3.2.11.3. El Comité desearía también que se precisara la utilidad de la letra c) del apartado 1 del artículo 11 de la propuesta de Directiva, en la medida en que su contenido figura ya en la letra anterior del mismo artículo.

3.2.12. Artículos 21 y 22 (países terceros seguros)

3.2.12.1. Se trata de una solución de compromiso entre el anexo I (requisitos para la designación) y las listas elaboradas por los Estados miembros. El Comité considera que un acuerdo entre los Estados miembros para limitar este concepto a las condiciones contempladas en el anexo I mejoraría las garantías procesales. Eso permitirá impedir que el concepto de «país tercero seguro» sea utilizado para limitar el acceso al procedimiento de asilo, protegiendo al mismo tiempo a los solicitantes de asilo contra el rechazo.

3.2.12.2. Asimismo, la Directiva deberá garantizar que los criterios indicados en este artículo serán analizados individualmente, independientemente de la existencia de acuerdos de readmisión. No bastará con garantizar que el solicitante de asilo será admitido en el territorio del tercer país, sino que será necesario también que sea efectiva la protección recibida en el mismo, lo que quiere decir que el solicitante deberá tener acceso al procedimiento de asilo que se practique en ese Estado.

3.2.12.3. La noción de tercer país seguro, que figura en el anexo I, no puede en ningún caso constituir la justificación de la denegación de una solicitud de asilo. El Comité considera que todas las razones expuestas por el solicitante de asilo deben ser examinadas y, en caso de denegación, el solicitante debe contar con la posibilidad de un recurso efectivo ante una autoridad o jurisdicción imparcial e independiente.

3.2.12.4. El Comité recomienda que la expresión «por regla general» del punto I del anexo I, relativa a los criterios de designación que figuran en el mismo, se sustituya por una expresión más definida y menos vaga, tal como «de manera general y continuada», que tenga especialmente en cuenta los estados de excepción, las situaciones locales y otras posibilidades de interrupción de la observación habitual de las normas y principios mencionados.

3.2.13. El Comité considera razonables y realistas los plazos establecidos en los artículos 23 (fase de admisibilidad), 24 (procedimiento ordinario) y 29 (procedimiento acelerado), así como los plazos previstos para la presentación de un recurso.

3.2.13.1. El Comité considera también como una garantía importante la disposición según la cual el solicitante tiene derecho, en el marco del procedimiento ordinario, a solicitar una decisión del órgano de recurso cuando la autoridad responsable de la decisión no la haya tomado en el plazo previsto (artículo 24). En caso de incumplimiento de los plazos previstos, tanto en la fase de admisibilidad como en el procedimiento acelerado, la solicitud de asilo deberá tratarse siguiendo el procedimiento ordinario (artículos 23 y 29 respectivamente).

3.2.14. Artículo 25 (normas que deben seguirse para el examen de las solicitudes de asilo)

3.2.14.1. El texto propuesto, que tiene por objetivo garantizar un procedimiento equitativo, sigue las indicaciones previstas en la «Guía de los procedimientos y criterios que deben aplicarse para determinar el estatuto de refugiado» del ACNUR, Ginebra, enero de 1992, haciendo hincapié en el principio del beneficio de la duda (apartado 4), lo que el Comité aprueba sin reservas.

3.2.14.2. Con el fin de garantizar un procedimiento equitativo, el Comité considera que las eventuales falsas declaraciones del solicitante no podrán constituir en sí un motivo de rechazo de una solicitud de asilo en la medida en que puedan estar justificadas por determinadas circunstancias. Del mismo modo, la utilización de documentación falsa no deberá ser perjudicial para el solicitante de asilo siempre que éste pueda proporcionar una explicación coherente de esta circunstancia (interpretación *a contrario* de la letra a) del apartado 1 del artículo 28).

3.2.14.3. El apartado 2 del artículo 25 indica entre los hechos relevantes que el solicitante de asilo debe comunicar a las autoridades competentes, informaciones sobre su itinerario. El Comité considera que, aunque constituya un elemento importante, el itinerario no representa un factor decisivo o preponderante para la determinación del estatuto de refugiado.

3.2.14.4. El artículo 25 no contiene ninguna referencia a la carga de la prueba. A este respecto, el Comité propone que se tenga en cuenta el apartado 196 de la «Guía de los procedimientos y criterios que deben aplicarse para determinar el estatuto de refugiado» del ACNUR.

3.2.15. Artículo 28 (solicitudes manifiestamente infundadas)

3.2.15.1. El Comité propone añadir al texto de este artículo la precisión siguiente: «solamente en los términos del presente artículo», con el fin de garantizar que los Estados miembros no puedan adoptar arbitrariamente otros motivos además de los que figuran en este artículo.

3.2.15.2. El Comité desea también que la propuesta de Directiva prevea expresamente que los principios esenciales a los cuales debe ajustarse un procedimiento de asilo justo, descritos en el Capítulo I, se apliquen a todas las solicitudes de asilo incluidas las «manifiestamente infundadas». En efecto, todos los procedimientos, incluido el procedimiento acelerado, deberían respetar las garantías mínimas previstas en la Directiva objeto de examen.

3.2.16. El Comité destaca y aprueba el contenido de la letra a) del apartado 2 del artículo 28: la posibilidad de refugiarse en una parte más segura del país de procedencia no puede considerarse como un motivo para denegar una solicitud de asilo.

3.2.17. Artículos 30 y 31 (países de origen seguros)

3.2.17.1. Se trata de una solución de compromiso entre el anexo II (principios de la designación) y las listas elaboradas por los Estados miembros. El Comité considera que un acuerdo entre los Estados miembros para limitar este concepto a los requisitos contemplados en el anexo II mejoraría las garantías procesales. Se pretende con ello evitar que el concepto de «país de origen seguro» sea utilizado para limitar el acceso al procedimiento de asilo, lo que podría dar lugar a las situaciones discriminatorias que el artículo 41 procura evitar.

3.2.17.2. El Comité reconoce que se trata de un concepto difícil de definir en la medida en que un país puede ser «seguro» en términos generales pero peligroso para un individuo o un grupo determinado de personas. Dado que la situación de un país puede cambiar de un día para otro, será necesario observar muy atentamente la situación internacional, por lo que las listas anteriormente mencionadas deberán ser flexibles y estar actualizadas.

3.2.17.2.1. El Comité insiste en el hecho de que el asilo constituye un derecho fundamental, y por consiguiente una obligación para el país donde se solicita el asilo. No se trata, pues, de una facultad dependiente de la buena voluntad de dicho país o de una apreciación contingente del mismo. En la Directiva debería mencionarse expresamente este extremo.

3.2.17.3. En relación con los requisitos fijados del anexo II, el Comité señala que para que un país de origen pueda ser considerado seguro deberá respetar plenamente los criterios enumerados en los apartados A y C del punto I de dicho anexo. Asimismo, los recursos a los que se hace referencia en el apartado D del mismo punto deberán ser efectivos.

3.2.18. Artículo 32 (procedimiento de recurso)

El Comité celebra la inclusión, en la propuesta de Directiva que se examina, del derecho a recurrir «cualquier decisión que se adopte sobre la admisibilidad o el fondo de su solicitud de asilo».

3.2.19. Artículo 33 (procedimiento de recurso)

La norma general es que el recurso tiene un efecto suspensivo tanto en los procedimientos ordinarios como en los acelerados. El Comité considera que, al objeto de evitar el rechazo, un acuerdo entre los Estados miembros para limitar las excepciones a esta norma previstas en el apartado 2 mejoraría las garantías procesales.

3.2.20. Artículo 41 (disposición para evitar discriminaciones)

El Comité aprueba la inclusión de esta disposición en la propuesta de Directiva, que tiene en cuenta así la obligación internacional de los Estados miembros de proteger a los refugiados contra la discriminación.

3.2.21. Artículo 43 (Informe de la Comisión)

Habida cuenta del papel que desempeña el Comité como agente dinámico para una mayor implicación de la sociedad civil en materia de derecho de asilo y con el fin de salvaguardar la tradición europea de protección de los derechos humanos, de la que forma parte el derecho de asilo, el Comité considera que el informe que debe presentar la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva examinada en los Estados miembros, tendría que ser presentado también al Comité Económico y Social.

4. Conclusiones

4.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de Directiva sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado, considerándola como un paso positivo y necesario para lograr una política europea común de asilo.

4.2. En el presente dictamen se proponen algunos añadidos que el Comité considera dignos de mención particular al objeto de:

- aclarar y reforzar los derechos de los solicitantes de asilo y de los refugiados;
- garantizar a los solicitantes de asilo y a los refugiados un procedimiento justo y, en la medida de lo posible, armonizado;
- fortalecer la toma de conciencia de los solicitantes de asilo en relación con sus derechos, de conformidad con la propuesta de Directiva;
- promover el sentido de corresponsabilidad y compromiso mutuo, tanto por los Estados miembros como por la sociedad civil, en la defensa del derecho de asilo.

El Comité considera que a través de las recomendaciones propuestas la Directiva establecerá normas mínimas que constituirán la base para una política de asilo. No obstante, estas normas mínimas deberían considerarse como un primer paso hacia la realización de un conjunto de normas comunes indispensable en el marco de la armonización jurídica que deberá garantizar, en el futuro, la necesaria protección de los refugiados y su libre circulación en los países de la Unión.

4.3. En este sentido, el Comité recomienda al Consejo y al Parlamento Europeo que, teniendo en cuenta las propuestas de modificación formuladas en el presente dictamen, procuren adoptar las medidas en él señaladas incorporándolas al texto de la propuesta de Directiva lo más rápidamente posible.

Bruselas, 26 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 93/7/CEE del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro»

(2001/C 193/17)

El 22 de enero de 2001, 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 Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de abril de 2001 (ponente: Sr. Sepi).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril) el Comité Económico y Social ha aprobado por 62 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis de la propuesta de la Comisión

1.1. El Reglamento (CEE) nº 3911/92 del Consejo, relativo a la exportación de bienes culturales, y la Directiva 93/7/CEE del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilícita del territorio de un Estado miembro, constituyen medidas complementarias al establecimiento del mercado interior encaminadas a conciliar el principio fundamental de la libre circulación de los bienes culturales con el de la protección de los tesoros nacionales. El Reglamento instaura un control preventivo uniforme de las exportaciones de bienes culturales en las fronteras externas de la Comunidad que permite a las autoridades competentes de los Estados miembros (Cultura y Aduanas) a partir de los cuales van a exportarse los bienes culturales hacia un tercer país tener en cuenta los intereses de los restantes Estados miembros. La Directiva sirve de complemento a este instrumento preventivo e instaura mecanismos y procedimientos de restitución de tesoros nacionales cuando éstos hayan salido ilícitamente del territorio de un Estado miembro.

1.2. Con el objetivo de delimitar su ámbito de aplicación, el Reglamento (CEE) nº 3911/92 y la Directiva 93/7/CEE enumeran, en anexos de idéntico contenido, las categorías de bienes culturales. Se trata de categorías establecidas en función de criterios relativos a la naturaleza y antigüedad de los bienes en cuestión, a los que se ha añadido un valor económico expresado en ecus. En estos anexos se indica que la fecha de conversión en moneda nacional de estos valores expresados en ecus es el 1 de enero de 1993.

1.3. En virtud del Reglamento (CE) nº 1103/97 del Consejo, de 17 de junio de 1997⁽¹⁾, sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro, todas las referencias al ecu en los instrumentos jurídicos se han convertido, desde el 1 de enero de 1999, en una referencia al euro, previa conversión al tipo 1: 1. Ahora bien, a no ser que se modifique la Directiva 93/7/CEE y en consecuencia el tipo de cambio fijo correspondiente al tipo vigente el 1 de enero de 1993, los Estados miembros cuya moneda es el euro seguirán aplicando importes diferentes convertidos sobre la base de los tipos de cambio de 1993 y no de los tipos de conversión irrevocablemente fijados

el 1 de enero de 1999, y esta situación se mantendrá mientras la norma de conversión sea parte integrante de la Directiva.

1.4. Conviene pues modificar el último párrafo en la sección B del Anexo de la Directiva 93/7/CEE de modo que a partir del 1 de enero de 2002 los Estados miembros cuya moneda es el euro apliquen directamente los valores en euros previstos en la legislación comunitaria. Para los restantes Estados miembros, que seguirán convirtiendo estos límites máximos en moneda nacional, habrá que fijar un tipo de cambio en una fecha oportuna antes del 1 de enero de 2002 y disponer que estos Estados procedan a una adaptación automática y periódica de este tipo con el fin de compensar las variaciones de tipos de cambio constatadas entre la moneda nacional y el euro.

1.5. Se ha podido comprobar que el valor 0 (cero) que figuraba en la sección B del Anexo de la Directiva 93/7/CEE, aplicable como umbral financiero de determinadas categorías de bienes culturales, podía ser objeto de una interpretación perjudicial para la buena aplicación de la Directiva. Si bien este valor 0 (cero) significa que los bienes pertenecientes a las categorías contempladas, cualquiera que sea su valor, aún en el caso de que sea desdeñable o nulo, deben considerarse como bienes culturales en el sentido de la Directiva, ciertas autoridades lo han interpretado en el sentido de que el bien cultural en cuestión no posee ningún valor, negando a estas categorías de bienes la protección prevista por la Directiva.

1.6. La propuesta de la Comisión tiene pues por objeto introducir dos modificaciones técnicas del Anexo de la Directiva 93/7/CEE:

- Por una parte, la sustitución de la cifra 0, que figura como uno de los valores expresados en la rúbrica B, por el texto «cualquiera que sea el valor».
- Por otra parte, modificar la nota a pie de página que figura en la rúbrica B, fijando, para los Estados que no participan en la UEM, una fecha de conversión en moneda nacional de los valores expresados en euros y una adaptación periódica de los importes en moneda nacional cada dos años. La fecha de referencia elegida es el 31 de diciembre de 2001, último día del período de transición hacia el euro. Para la adaptación periódica cada dos años el sistema elegido sigue el modelo de las adaptaciones periódicas establecido por las directivas sobre contratos públicos.

(1) DO L 162 de 19.6.1997, p. 1.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la propuesta presentada por la Comisión.

2.2. En efecto, está de acuerdo con la conveniencia de fijar, para los Estados miembros que no participan en la UEM, el

31 de diciembre de 2001 la fecha de conversión en moneda nacional de los valores expresados en euros, con una adaptación periódica de los importes en moneda nacional cada dos años.

2.3. Por otra parte, con el fin de evitar cualquier confusión a este respecto, el Comité considera conveniente sustituir la cifra 0 por una expresión más clara.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3911/92, relativo a la exportación de bienes culturales»

(2001/C 193/18)

El 18 de enero de 2001, de conformidad con el artículo 133 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 6 de abril de 2001 (ponente: Sr. Sepi).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 60 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la propuesta de la Comisión

1.1. El Reglamento (CEE) nº 3911/92 del Consejo, relativo a la exportación de bienes culturales, y la Directiva 93/7/CEE del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilícita del territorio de un Estado miembro, constituyen medidas complementarias al establecimiento del mercado interior encaminadas a conciliar el principio fundamental de la libre circulación de los bienes culturales con el de la protección de los tesoros nacionales. El Reglamento instaura un control preventivo uniforme de las exportaciones de bienes culturales en las fronteras externas de la Comunidad que permite a las autoridades competentes de los Estados miembros (Cultura y Aduanas) a partir de los cuales van a exportarse los bienes culturales hacia un tercer país tener en cuenta los intereses de los restantes Estados miembros. La Directiva sirve de complemento a este instrumento preventivo e instaura mecanismos y procedimientos de restitución de tesoros nacionales cuando éstos hayan salido ilícitamente del territorio de un Estado miembro.

1.2. Con el objetivo de delimitar su ámbito de aplicación, el Reglamento (CEE) nº 3911/92 y la Directiva 93/7/CEE

enumeran, en anexos de idéntico contenido, las categorías de bienes culturales. Se trata de categorías establecidas en función de criterios relativos a la naturaleza y antigüedad de los bienes en cuestión, a los que se ha añadido un valor económico expresado en ecus. En estos anexos se indica que la fecha de conversión en moneda nacional de estos valores expresados en ecus es el 1 de enero de 1993.

1.3. En virtud del Reglamento (CE) nº 1103/97 del Consejo, de 17 de junio de 1997, sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro, todas las referencias al ecu en los instrumentos jurídicos se han convertido, desde el 1 de enero de 1999, en una referencia al euro, previa conversión al tipo 1 : 1. Ahora bien, a no ser que se modifique el Reglamento (CEE) nº 3911/92 y en consecuencia el tipo de cambio fijo correspondiente al tipo vigente el 1 de enero de 1993, los Estados miembros cuya moneda es el euro seguirán aplicando importes diferentes convertidos sobre la base de los tipos de cambio de 1993 y no de los tipos de conversión irrevocablemente fijados el 1 de enero de 1999, y esta situación se mantendrá mientras la norma de conversión sea parte integrante del Reglamento.

1.4. Conviene pues modificar el último párrafo en la sección B del Anexo del Reglamento (CEE) n° 3911/92 de modo que a partir del 1 de enero de 2002 los Estados miembros cuya moneda es el euro apliquen directamente los valores en euros previstos en la legislación comunitaria. Para los restantes Estados miembros, que seguirán convirtiendo estos límites máximos en moneda nacional, habrá que fijar un tipo de cambio en una fecha oportuna antes del 1 de enero de 2002 y disponer que estos Estados procedan a una adaptación automática y periódica de este tipo con el fin de compensar las variaciones de tipos de cambio constatadas entre la moneda nacional y el euro.

1.5. Se ha podido comprobar que el valor 0 (cero) que figuraba en la sección B del Anexo del Reglamento (CEE) n° 3911/92, aplicable como umbral financiero de determinadas categorías de bienes culturales, podía ser objeto de una interpretación perjudicial para la buena aplicación del Reglamento. Si bien este valor 0 (cero) significa que los bienes pertenecientes a las categorías contempladas, cualquiera que sea su valor, aún en el caso de que sea desdeñable o nulo, deben considerarse como bienes culturales en el sentido de la Directiva, ciertas autoridades lo han interpretado en el sentido de que el bien cultural en cuestión no posee ningún valor, negando a estas categorías de bienes la protección prevista por el Reglamento.

1.6. La propuesta de la Comisión tiene pues por objeto introducir dos modificaciones técnicas del Anexo del Reglamento (CEE) n° 3911/92:

- Por una parte, la sustitución de la cifra 0, que figura como uno de los valores expresados en la rúbrica B, por el texto «cualquiera que sea el valor».

- Por otra parte, modificar la nota a pie de página que figura en la rúbrica B, fijando, para los Estados que no participan en la UEM, una fecha de conversión en moneda nacional de los valores expresados en euros y una adaptación periódica de los importes en moneda nacional cada dos años. La fecha de referencia elegida es el 31 de diciembre de 2001, último día del período de transición hacia el euro. Para la adaptación periódica cada dos años el sistema elegido sigue el modelo de las adaptaciones periódicas establecido por las directivas sobre contratos públicos.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la propuesta presentada por la Comisión.

2.2. En efecto, está de acuerdo con la conveniencia de fijar, para los Estados miembros que no participan en la UEM, el 31 de diciembre de 2001 la fecha de conversión en moneda nacional de los valores expresados en euros, con una adaptación periódica de los importes en moneda nacional cada dos años.

2.3. Por otra parte, con el fin de evitar cualquier confusión a este respecto, el Comité considera conveniente sustituir la cifra 0 por una expresión más clara.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El empleo y la situación social en los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión»

(2001/C 193/19)

El 2 de marzo de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «El empleo y la situación social en los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de abril de 2001 (ponente: Sra. Belabed).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El proceso de ampliación ofrece una oportunidad única para introducir la visión de una casa común europea y mejorar las vidas de los ciudadanos en todo el continente. En el proceso de transición que se ha desarrollado hasta ahora, los países candidatos ya han realizado progresos considerables en la transformación de su economía y su sociedad. No obstante, queda mucho por hacer para convertir en realidad la visión de una casa común europea y lograr el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo para todos.

1.2. En sus trabajos sobre la ampliación, el CES persigue el objetivo de señalar que, más allá de los criterios de Copenhague, también deben tomarse en consideración las consecuencias sociales de la ampliación de la UE a fin de garantizar la compatibilidad social de la ampliación para todos los interesados. Tomando como base su documento informativo sobre «El empleo y la situación social en los países candidatos a la adhesión en el contexto de la aplicación del acervo comunitario sobre el mercado interior»⁽¹⁾, el CES ha decidido elaborar un dictamen de iniciativa de mayor alcance sobre este asunto.

1.3. La ampliación de la UE recibió un nuevo impulso del Consejo Europeo de Helsinki. Como consecuencia de las conclusiones de Helsinki se iniciaron negociaciones bilaterales con Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Malta durante la Presidencia portuguesa. Al mismo tiempo, los países candidatos afirman públicamente que su objetivo es adherirse a la UE lo antes posible.

1.4. El documento informativo del CES sobre «El empleo y la situación social en los países candidatos a la adhesión en el contexto de la aplicación del acervo comunitario sobre el mercado interior» (REX/015) deja claro que, a pesar de los progresos realizados en los PECO, siguen existiendo problemas importantes en el mercado de trabajo y en el ámbito del desarrollo social. Estos problemas pueden incluso agravarse en algunos sectores (como, por ejemplo, el acero, la agricultura, etc.) durante los cambios estructurales, ya que aumentará la presión sobre los mercados de bienes y de trabajo.

⁽¹⁾ «El empleo y la situación social en los países candidatos a la adhesión en el contexto de la aplicación del acervo comunitario sobre el mercado interior»; el concepto de «PECO» se refiere en todo el documento exclusivamente a los países candidatos a la adhesión.

1.5. Si se quiere hacer compatible el proceso de ampliación desde el punto de vista social, se tendrá que hacer todo lo posible para suavizar las condiciones sociales asociadas a la ampliación y para que los ciudadanos participen más activamente en las decisiones sobre medidas de acompañamiento. En caso contrario, el coste económico y social de la ampliación puede ser mucho mayor de lo que pueden permitirse los países candidatos y la UE.

1.6. Tomando como base el documento informativo, hay que intentar esbozar las repercusiones que tendrá sobre la sociedad y sobre el empleo la evolución económica que probablemente traerá la adhesión, aprovechando los análisis científicos disponibles y los trabajos anteriores del CES. Por consiguiente, el dictamen de iniciativa deberá también abordar la evolución estructural y las tendencias del empleo, así como los mecanismos para amortiguar los efectos de los problemas económicos y sociales. Debería dejarse claro desde el principio que, habida cuenta del alcance de la cuestión, este dictamen de iniciativa, inevitablemente, no puede facilitar una visión detallada de las condiciones en los países candidatos. Por consiguiente, el Comité se remitiría a sus propios trabajos sobre los distintos países y a los trabajos de los comités consultivos mixtos.

1.7. El 16 de noviembre de 2000, el CES celebró una conferencia sobre la ampliación en Bruselas titulada Hacia una colaboración para el crecimiento económico y los derechos sociales. Se invitó a representantes de los grupos de interés más diversos de los países candidatos a debatir con el Comité la actual situación en los PECO y las consecuencias de la adhesión a la UE. Por supuesto, también se abordaron diferencias de opinión existentes en algunos ámbitos. Por ejemplo, algunos representantes de países candidatos consideran que la UE (y el CES) no valoran suficientemente los progresos realizados hasta ahora por los PECO en el proceso de transición y adhesión. Por otra parte, los representantes del CES en la conferencia señalaron que a los PECO les queda todavía mucho por hacer para incorporar el acervo comunitario y desarrollar una estrategia económica y de empleo como preparación para la integración en el mercado único.

2. Desarrollo económico y social en los PECO hasta ahora

2.1. El colapso del bloque del Este en 1989 trajo consigo cambios radicales para toda Europa. No obstante, los países más afectados fueron los del antiguo bloque del Este.

2.2. Prácticamente de la noche a la mañana, los PECO perdieron a su socio comercial más importante —la antigua Unión Soviética. Así, estos países se vieron obligados a establecer nuevos vínculos y en seguida volvieron la vista hacia Occidente.

2.3. Además, el sistema del «socialismo práctico» y su economía planificada dieron lugar a la economía de mercado y el Estado de Derecho democrático. Esto desencadenó un proceso de transformación sin precedentes —y que continúa— que afecta por igual a todos los ámbitos de la vida — la economía, la sociedad y la política; un proceso que para muchos no sólo trajo ventajas y que ha influenciado en

consecuencia la actitud de amplios sectores de la población frente a la economía de mercado.

2.4. El mercado de trabajo y el empleo

2.4.1. Durante el período comunista no se reconocían oficialmente los problemas de desempleo, si bien no cabe duda de que existía un volumen importante de desempleo oculto.

2.4.2. Desde la caída del comunismo, el desempleo «manifiesto» abunda en los PECO. La situación se agravó especialmente a principios de los años noventa, cuando el desempleo aumentó de manera importante en todos los PECO en un corto período de tiempo. Las tasas de desempleo alcanzaron las dos cifras en casi todos los países. Esta tendencia alcista se frenó finalmente a mediados de los años noventa, y desde entonces la evolución del desempleo ha variado mucho de un país a otro. Algunos países lograron reducir el desempleo a partir de mediados de los años noventa, mientras que en otros las cifras de parados comenzaron a aumentar nuevamente.

Cuadro 1: Evolución de las tasas de desempleo en los PECO (en %)

	1990	1993	1995	1996	1997	1998
Bulgaria	1,7	16,4	11,1	12,5	13,7	12,2
República Checa	0,8	3,5	2,9	3,5	5,2	7,5
Hungría	2,0	14,6	11,7	11,4	11,0	9,6
Polonia	6,3	16,4	14,9	13,2	10,3	10,4
Rumania	—	10,4	9,5	6,6	8,9	10,3
Eslovaquia	1,6	14,4	13,1	12,8	12,5	15,6
Eslovenia	5,8	15,4	14,5	14,4	14,8	14,6

Fuente: Instituto de Estudios Económicos Internacionales de Viena (WIIW), Países en transición, Viena, 1999.

2.4.3. No obstante, debe tenerse en cuenta que las estadísticas del desempleo también dependen de la manera en que se elaboran. Por ejemplo, la reducción de la tasa de desempleo en Hungría a partir de 1993 se debe, entre otras cosas, a que se excluyó de las estadísticas a los desempleados de larga duración⁽¹⁾.

2.4.4. También existen importantes diferencias regionales en el mercado de trabajo. Por ejemplo, en Polonia algunas

zonas urbanas disfrutaban prácticamente del pleno empleo, mientras que en la mayoría de las regiones rurales la situación es la contraria. El hecho de que estas diferencias regionales se están incrementando en lugar de reducirse resulta especialmente problemático. Este proceso se ve acelerado por los fuertes desequilibrios en materia de formación entre la ciudad y el campo⁽²⁾.

⁽¹⁾ Documento de trabajo del PE: La dimensión social de la ampliación, p. 85.

⁽²⁾ «Polonia en la vía de la adhesión» DO C 51 de 23.2.2000.

Cuadro 2: Desempleo regional en los PECO (2º trimestre de 1999; en %)

Valores mínimos		Valores máximos	
Praga (CZ)	3,2	Severen Tsentralen (BG)	17,7
Bucarest (RO)	3,4	Severozapaden (BG)	21,2
Nyugat-Dunántul (HU)	4,4	Warminsko-Mazurskie (PL)	21,3
Közép-Magyarország (HU)	5,2	Východné Slovensko (SK)	21,9
Sud-Vest (RO)	5,4	Severoiztochen (BG)	23,2
Nord-Vest (RO)	5,6	Yugoiztochen (BG)	23,7
Dél-Alföld (HU)	5,7	Promedio de los PECO	10,4

Fuente: Eurostat.

2.4.5. Si examinamos los sectores económicos concretos, por lo general puede afirmarse que la reestructuración económica ha conducido sobre todo a una reducción de la mano de obra en sectores industriales tradicionales con escasa competitividad, en la construcción y la agricultura. Las industrias de la minería, el hierro y el acero se han visto especialmente afectadas por las medidas gubernamentales y las actuaciones de las distintas empresas. Junto con la industria química, estos sectores siguen teniendo un exceso de capacidad importante que arrastran de la época de la economía planificada. Polonia, cuya economía presenta un crecimiento muy fuerte gracias a unas reformas rápidas y consecuentes aplicada inmediatamente después de la caída del comunismo, logró reducir en cierta medida el desempleo en los años anteriores a 1998. No obstante, en 1999 las cifras del paro volvieron a aumentar, ya que la reestructuración de las industrias del carbón, el acero y los astilleros navales tuvieron como resultado despidos masivos.

2.4.6. Todos los PECO han experimentado una clara reducción del empleo en el sector público. Uno de los motivos ha sido la consiguiente privatización de las empresas estatales de la industria y los servicios en un intento de crear una economía impulsada por el mercado. No obstante, otro motivo es simplemente la difícil situación presupuestaria del sector público.

2.4.7. El retroceso del empleo no pudo compensarse con la creación de un gran número de pequeñas nuevas empresas y la necesidad cada vez mayor de puestos de trabajo en el comercio, la banca y los servicios. Por consiguiente, en la primera mitad de los años noventa se redujo la tasa general de empleo. Sin embargo, esta tendencia negativa se ha suavizado algo desde entonces.

Cuadro 3: Porcentaje de trabajadores en los distintos sectores económicos (en %), 1990 y 1998

	1990					1998				
	Total	Agri.	Industr.	Constr.	Servicios	Total	Agri.	Industr.	Constr.	Servicios
Bulgaria	100	18,5	36,6	8,2	36,7	100	25,7	26,4	4,4	43,5
República Checa	100	11,8	37,8	7,5	42,9	100	5,4	32,8	8,2	53,6
Hungría	100	11,3*	29,7*	5,3*	53,7*	100	7,5	28,0	6,2	58,3
Polonia	100	25,8*	25,8*	7,0*	41,4*	100	25,7	23,4	5,8	45,1
Rumania	100	29,0	37,9	5,5	27,6	100	37,5	27,2	4,9	30,4
Eslovaquia	100	12,6	32,9	11,2	43,3	100	7,8	28,2	7,4	56,6
Eslovenia	100	8,2	43,2	6,5	42,1	100	6,7	34,5	7,1	51,7

Fuente: Instituto de Estudios Económicos Internacionales de Viena (WIIW), Países en transición, Viena, 1999; (*1992).

2.4.8. La situación de la agricultura constituye un problema especial en algunos países. Por ejemplo, en Polonia, Bulgaria y Rumania el porcentaje de mano de obra que trabaja en la agricultura está muy por encima de la media de la UE. Aunque este porcentaje se ha ido reduciendo en algunos países candidatos durante algunos años, se ha incrementado todavía más en aquellos países que ya tienen un porcentaje desproporcionadamente elevado de empleo en la agricultura. Uno de los motivos es que, debido al aumento del desempleo en las zonas urbanas, muchos ciudadanos están volviendo con sus familias que viven en el campo. Por lo tanto, puede asumirse que existe un alto porcentaje de desempleo oculto en el sector agrícola en estos países.

2.4.9. Esta tendencia es motivo de preocupación en la medida en que —de acuerdo con las tendencias observadas en los países industrializados— puede asumirse que también en los PECO los cambios estructurales conducirán a una continua reducción del porcentaje de mano de obra ocupada en la agricultura. Esta tendencia se hace sentir con más fuerza en zonas con un porcentaje de trabajadores agrícolas superior a la media. En particular, es probable que los países que disponen de un porcentaje elevado de mano de obra en la agricultura experimenten un incremento más importante del desempleo, si no se adoptan a tiempo medidas adecuadas para contrarrestarlo. (El malestar político ocasionado por la situación de la agricultura en Polonia demuestra que esta tendencia debe tomarse muy en serio).

2.4.10. Un problema al que con frecuencia se presta menor atención es el empleo ilegal de trabajadores extranjeros en los PECO. De manera similar a la UE —según las estimaciones, hay anualmente alrededor de 700 000 trabajadores ilegales procedentes de los PECO⁽¹⁾— también los propios países

candidatos a la adhesión se ven afectados por este problema. En este caso, se trata sobre todo de trabajadores procedentes de las regiones más orientales de Europa (como, por ejemplo, Ucrania y Bielorrusia).

2.4.11. La mala situación presupuestaria en los países en transición repercute negativamente en el mercado de trabajo. Resulta prácticamente imposible financiar una política de empleo orientada hacia la demanda. En muchos países, la austeridad financiera también está afectando a las políticas activas del mercado de trabajo. Por ejemplo, en la República Checa se han producido nuevos recortes en el gasto correspondiente a actividades destinadas al mercado de trabajo y medidas de reciclaje, a pesar del aumento de la tasa de desempleo. Todos los países candidatos han empezado a introducir políticas activas del mercado de trabajo y a crear una red de oficinas de empleo regionales y locales. Desde un punto de vista general, es necesario, no obstante, seguir adelante con el proceso de creación de instituciones modernas del mercado de trabajo, acompañándolo con medidas de educación y formación.

2.5. Renta y poder adquisitivo

2.5.1. Como PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo, la situación de las rentas en los países vecinos de la UE ha mejorado constantemente desde 1993 en la mayoría de los países candidatos de Europa Central y Oriental. Sin duda, la evolución de las rentas está estancándose en Bulgaria y Rumania en un nivel constantemente bajo, al igual que ha venido sucediendo en la República Checa desde 1996.

⁽¹⁾ Warsaw Voice, de 28.5.2000, p. 15.

Cuadro 4: PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo (en ecus)

	EU = 100									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
BG	4 400	4 700	4 900	4 600	4 400	4 600	28	25	23	23
CZ	9 500	10 300	11 100	12 000	12 300	12 200	63	65	64	60
EE	5 100	5 200	5 600	6 100	6 900	7 300	32	33	36	36
HU	7 400	7 800	8 100	8 600	9 200	9 800	46	47	47	49
LV	4 000	4 200	4 300	4 700	5 200	5 500	24	25	27	27
LT		4 600	4 800	5 300	5 800	6 200	27	29	30	31
PL	5 200	5 600	6 100	6 700	7 300	7 800	35	37	38	39
RO	4 800	5 200	5 600	6 100	5 800	5 500	32	33	30	27
SK	6 300	6 700	7 300	8 100	8 800	9 300	41	44	45	46
SI	9 900	10 700	11 300	12 200	13 000	13 700	64	66	67	68
Media	5 800	6 200	6 600	7 200	7 500	7 700	38	39	39	38

Fuente: Eurostat, Economic Accounts of the European Union, 1998.

2.5.2. Con la excepción de Bulgaria, Rumania y la República Checa, las tasas de crecimiento de los PECO se sitúan por encima de la media de la UE, lo que produce una lenta convergencia de las rentas.

2.5.3. Si se compara el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo de los PECO con la media de la

UE, algunos PECO ya han superado la cota del 50 %, sobre todo Eslovenia, que ya ha alcanzado alrededor del 70 % de la media de la UE. No obstante, una comparación entre las rentas y los tipos de cambio da como resultado un panorama distinto. A este respecto las diferencias entre los PECO y la UE son mucho mayores que en la comparación en términos de paridad del poder adquisitivo (véase el cuadro 5).

Cuadro 5: PIB per cápita / tipos de cambio (en ecus)

	EU = 100									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
BG	1 100	1 000	1 200	900	1 100	1 300	7	5	6	7
CZ	2 800	3 300	3 800	4 400	4 500	4 900	22	24	23	24
EE	900	1 300	1 800	2 400	2 800	3 200	10	13	15	16
HU	3 200	3 100	3 300	3 500	4 000	4 200	19	19	21	21
LV	700	1 200	1 400	1 600	2 000	2 300	8	9	10	12
LT	700	1 000	1 200	1 700	2 300	2 600	7	9	12	12
PL	1 900	2 100	2 500	2 900	3 100	3 600	14	16	16	18
RO	1 000	1 100	1 100	1 200	1 400	1 500	6	7	7	7
SK	1 900	2 200	2 500	2 700	3 200	3 400	14	15	16	17
SI	5 400	6 000	7 200	7 500	8 100	8 800	41	41	42	44
Media	1 900	2 100	2 400	2 600	2 900	3 200	13	14	15	16

Fuente: Eurostat, Economic Accounts of the European Union, 1998.

2.5.4. La importante disparidad entre los niveles salariales y de rentas en términos de tipos de cambio y de paridad de poder adquisitivo (por ejemplo, superior a 1:4 en Bulgaria y en torno a 1:2 en la República Checa y Hungría (véase el cuadro 4), indica que será necesario realizar ajustes importantes en la vía de la adhesión a la UE.

2.5.5. Ya es poco probable que continúen estas diferencias en un mercado común donde las monedas disfrutan de una estrecha vinculación relativa en la etapa previa a la unión monetaria. Los precios de los bienes comercializables tendrán que adaptarse. El aumento de los salarios reales para compensar la subida de los precios pondrá en peligro la ventaja salarial de los PECO, y con ello un elemento fundamental de su competitividad. El dilema entre el recorte de los salarios reales y el colapso de las exportaciones sólo puede resolverse mediante un aumento adecuado de la productividad de la mano de obra que, a pesar del aumento de los salarios, reducirá —o al menos frenará— los costes unitarios de la mano de obra (política salarial orientada hacia la productividad). Los proyectos comunitarios deberán contribuir a apoyar las inversiones necesarias en educación, activos fijos e infraestructura.

2.6. Seguridad social y salud

2.6.1. Como consecuencia del elevado nivel de desempleo y como estrategia para aliviar las presiones presupuestarias, los PECO se vieron obligados a adaptar sus sistemas de seguridad social a la nueva situación. En particular, los sistemas de seguridad social y de pensiones están sufriendo como consecuencia de las difíciles condiciones originadas por unas políticas presupuestarias estrictas. Por consiguiente, en todos los Estados candidatos a la adhesión se está intentando complementar los sistemas públicos de seguros con planes de empresa y privados.

2.6.2. Asimismo, la evolución de los precios de los productos básicos de consumo afectará a los jubilados. No obstante se debería renunciar a solucionar el problema mediante regulaciones estatales de los precios.

2.6.3. El seguro de desempleo también cambió radicalmente en algunos países en los últimos años. Se han reducido tanto el período de pago como el nivel de las prestaciones, y actualmente la aplicación de los criterios necesarios para recibir las prestaciones es más estricta.

2.6.4. En términos generales, a pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora para reformar los sistemas de seguridad social, sigue siendo necesario realizar un esfuerzo importante, ya que, en palabras de la Comisión Europea⁽¹⁾, los niveles en los países candidatos son, por lo general, bajos. Así, los gobiernos de Europa Central y Oriental afrontan una doble dificultad: la implantación de un sistema de seguridad social que (a) pueda financiarse y (b) sea de alta calidad.

2.6.5. Además de la protección social, los servicios sanitarios también se han deteriorado en su conjunto como consecuencia del ahorro masivo en los presupuestos públicos. Por ejemplo, en todos los PECO el número de camas de hospital se ha reducido considerablemente (en algunos casos en un 20 %). Con la excepción de Eslovenia, donde la atención sanitaria pública general es comparable a los niveles de la UE, todos los demás países candidatos deben hacer un esfuerzo mucho mayor para mejorar sus sistemas sanitarios.

2.7. Otros aspectos de la evolución económica

2.7.1. Los programas destinados a estabilizar y liberalizar la economía, así como los procesos de privatización, han mejorado por lo general las condiciones económicas en los países candidatos a la adhesión, permitiendo a las empresas operar dentro de un mercado libre. Las autoridades públicas y los organismos de planificación ya no toman, como hace una década, las decisiones relativas a lo que debe producirse, en qué cantidad y para quién.

2.7.1.1. Prácticamente todos los países han experimentado privatizaciones muy rápidas, de gran escala. Según un estudio del Banco Mundial⁽²⁾, los resultados han variado considerablemente en función del país, del sector, de las dimensiones de la empresa, del método seleccionado y del entorno jurídico e institucional.

2.7.1.2. Las privatizaciones han presentado una mayor tendencia al éxito en lugares con un entorno jurídico e institucional suficientemente bien desarrollado, donde unos pocos accionistas principales e inversores extranjeros han tenido intereses en las empresas privatizadas. La privatización de pequeñas empresas (privatización a pequeña escala) también ha tenido un éxito relativo.

2.7.1.3. Los resultados ha sido peores cuando el objetivo principal ha sido privatizar el mayor número posible de empresas lo más rápidamente posible, sin otorgar la importancia adecuada al entorno jurídico e institucional necesario y al impacto macroeconómico de la privatización sobre los puestos de trabajo y la evolución de la renta. Además, en las privatizaciones, es frecuente que no se haya concedido la adjudicación al mejor ofertante, sino a personas y empresas próximas a los adjudicadores.

2.7.1.4. Por lo tanto, en muchos casos, aunque la privatización ha potenciado la productividad de las distintas empresas, esto se ha pagado a menudo con el aumento del desempleo y de las diferencias salariales. Un problema frecuente ha sido la incapacidad de establecer el marco jurídico e institucional necesario en sectores que prestan servicios públicos (como la energía); esto puede tener como consecuencia la creación de monopolios. En ambos casos son necesarias medidas de apoyo para contrarrestar cualquier tipo de evolución adversa. No obstante, en general puede decirse que la privatización ha sido un instrumento decisivo en el cambio estructural necesario.

2.7.2. La reestructuración económica también tiene una repercusión positiva en la evolución de los precios. La fuerte presión inflacionista —tan evidente en el inicio del período de transición debido a la supresión de las subvenciones a los productos básicos de consumo y a que las empresas no eran capaces de responder con la rapidez suficiente a los cambios en la demanda ampliando la oferta y renovando o expandiendo sus plantas de producción— ha sido reducida en su mayor parte.

2.7.3. Los bancos centrales fomentaron esta evolución positiva buscando unos tipos de interés y una política monetaria responsables. Todos los PECO acabaron por hacer grandes progresos en la lucha contra la inflación, aunque en el caso de la República Checa un planteamiento muy restrictivo en la segunda mitad de los años noventa implicó la aceptación de un menor crecimiento, acompañado de un rápido incremento del desempleo.

2.7.4. La estabilización de las condiciones económicas y políticas en los PECO ha generado un flujo continuo de inversión exterior directa (IED). Los inversores que proporcionan capital o establecen nuevas empresas en los PECO tienen en su mente dos objetivos. Uno de los objetivos de la creación de nuevas empresas se refiere al mercado (esto es, la exploración de nuevas salidas de mercado) y a la proximidad a los clientes, factor que las empresas consideran especialmente importante. El otro factor se refiere a los costes (aprovechar los costes de producción relativamente bajos); este factor desempeña un papel fundamental, sobre todo en el sector industrial. No obstante, los PECO reciben favorablemente ambos efectos. El impacto de (i) la entrada en el mercado o la expansión y (ii) los menores costes de producción (entre otras cosas, el resultado de la diferencia salarial entre el país de origen y el de destino) beneficia a los PECO mediante la creación de empleo y el fomento de la prosperidad.

2.7.5. Los intereses de los inversores extranjeros se vieron favorecidos aún más por la decisión adoptada en el Consejo Europeo de Helsinki de iniciar negociaciones bilaterales de adhesión con Eslovaquia, los dos Estados bálticos restantes, Bulgaria y Rumania, y no sólo en estos países, sino también en los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión.

(1) Agenda 2000 — Vol. I: Por una Unión más fuerte y más amplia — Vol. II: El desafío de la ampliación Comunicación de la Comisión Agenda 2000 —, p. 59 (COM(97) 2000 final, de 15.7.1997).

(2) John Nellis: *Time to Rethink Privatisation in Transition Economies?* World Bank, 1999.

2.7.6. Las tasas de crecimiento en los distintos PECO son, con algunas excepciones, superiores a la media de la UE. No obstante, el crecimiento económico general es inferior al previsto en la Agenda 2000. Por lo tanto, la diferencia existente en los resultados económicos entre los PECO y la UE se reducirá mucho más lentamente de lo previsto hace tan sólo unos años.

2.8. Igualdad de oportunidades e igualdad de trato

2.8.1. La legislación de los distintos países candidatos cumple en gran medida los requisitos básicos de la legislación de la UE sobre la igualdad de trato de hombres y mujeres. Por desgracia, la práctica se suele alejar de dicha legislación. Al igual que en la Unión, los principales problemas surgen sobre todo porque las dificultades económicas afectan de distinta manera a las mujeres y a los hombres⁽¹⁾. Además, la sensibilización sobre la importancia de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres sigue siendo escasa.

2.8.2. No obstante, la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato no solo se refiere a la relación entre hombres y mujeres, sino a evitar todo tipo de «discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual» (art. 13 TCE). Precisamente en lo que se refiere a la situación de las minorías (como, por ejemplo, los gitanos), siguen existiendo problemas importantes en los países candidatos a la adhesión.

3. Las oportunidades de la ampliación de la UE y los posibles problemas

3.1. Los cambios políticos que se produjeron en Europa oriental a finales de los años ochenta y el proceso de transición resultante presentaban desafíos importantes para los PECO. Hasta ahora, estos países han experimentado muchos cambios positivos y reformas exitosas. No obstante, el proceso de reformas también ha estado marcado por un aumento del desempleo y por recortes presupuestarios en la protección social y la atención sanitaria.

3.2. La UE cumplió con sus responsabilidades, en primer lugar, apoyando el proceso de reformas en los PECO con medidas financieras de apoyo (Phare) y acuerdos comerciales (Acuerdos europeos). Más tarde, en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE también acordaron que los PECO podrían adherirse a la Unión si satisfacían determinados criterios. Por último, las negociaciones de adhesión se iniciaron oficialmente en marzo de 1998.

⁽¹⁾ Agenda 2000, Vol. II: El reto de la ampliación (estudio de impacto), p. 46 (COM(97) 2000 final).

3.3. Las oportunidades de la ampliación

3.3.1. La cooperación entre la Unión y los PECO ha proporcionado hasta ahora muchas ventajas para ambas partes.

3.3.2. Hasta la fecha, la UE se ha beneficiado de los intercambios comerciales con los PECO y tiene un superávit comercial importante con estos países. El hecho de que el comercio con los PECO, en términos de porcentaje del comercio exterior global de la UE, sea escaso refleja el producto nacional bruto relativamente bajo de los PECO. Cabe esperar un nuevo incremento, en particular como consecuencia del crecimiento tanto en los PECO como en la UE.

3.3.3. Los PECO se benefician sobre todo del acceso relativamente libre al mercado de la UE, de las distintas medidas de apoyo de la UE (ayuda financiera, diálogo político, etc.) y de la importante participación de muchas empresas en Europa oriental. La inversión exterior directa ha tenido hasta ahora una repercusión predominantemente positiva tanto en el empleo como en la economía. Además, las empresas de Europa occidental que operan en los países candidatos generan un porcentaje importante del comercio exterior de los PECO.

3.3.4. Además de estos beneficios resultantes para ambas partes desde la apertura de Europa oriental, la ampliación también presenta una serie de nuevas oportunidades. Por una parte, la ampliación de la UE a los PECO es una contribución a la paz y a la seguridad en Europa. Por otra parte, la ampliación es, como ha reiterado el CES en dictámenes anteriores, una «oportunidad histórica» que no debería desperdiciarse. Unirá a todos los pueblos de Europa en una «casa común», traerá estabilidad y prosperidad permanentes al continente europeo y fortalecerá la influencia política, económica, social y cultural de Europa (en su sentido más amplio) en todo el mundo⁽²⁾.

3.4. Problemas

3.4.1. No obstante, al adoptar esta perspectiva de largo plazo, es importante no olvidar que la evolución en los PECO seguirá estando acompañada por numerosos problemas a medio plazo. Ello se debe a la enorme «doble carga» a la que se enfrentan los Estados candidatos a la adhesión: al tiempo que siguen teniendo que afrontar el proceso de transformación se han comprometido a adoptar todo el acervo comunitario.

3.4.2. La tensa situación presupuestaria en los PECO, las carencias de sus sistemas jurídico y de administración pública⁽³⁾ y la presión creciente sobre los mercados de trabajo harán aún más difícil afrontar esta «doble carga». La integración de los PECO en el mercado interior de la UE también incrementará la competencia en estos países.

⁽²⁾ DO C 19 de 25.1.1993, y DO C 129 de 10.5.1993 — «Relaciones de la CE con los países de Europa central y oriental (Bulgaria, Rumanía y los países bálticos)» y DO C 75 de 10.3.1997 — «Implicaciones para la PAC de la adhesión de los países de Europa central y oriental».

⁽³⁾ Véanse diversos informes periódicos de la Comisión Europea.

3.4.3. Resulta preocupante que la economía esté dividida, por una parte, en sectores competitivos, claramente orientados hacia la exportación, con una productividad relativamente alta y apoyados por la inversión exterior, y, por otra, en sectores que atienden el mercado nacional, escasamente competitivos, con una productividad baja y, sobre todo, con tecnología inadecuada. Resulta especialmente problemática la rápida integración de estos últimos sectores en un sistema abierto y orientado hacia la competencia⁽¹⁾.

3.4.4. La falta de capital y la falta de innovación que de ella se deriva plantea un problema especial para muchas empresas, en particular para las PYME, que constituyen un pilar del proceso de transición y contribuyen ampliamente al PIB y al empleo⁽²⁾.

3.4.5. Estas carencias pueden agravar la situación del comercio y la industria ante las tendencias a la concentración que están surgiendo. En la actualidad, el grado de concentración en el sector minorista es muy bajo, pero se está intensificando la presión de las cadenas extranjeras de minoristas en el mercado de Europa oriental. Esto significa que tanto en este como en otros sectores, como los servicios relacionados con el consumo y las empresas, muchas empresas correrán un mayor riesgo de fracaso y cierre y estarán más sujetas a los cambios estructurales⁽²⁾.

3.4.6. La desaparición de las grandes industrias regionales que ya no son competitivas sigue produciéndose y constituyendo una amenaza para el nivel de vida de regiones enteras. Si no es posible crear empresas más pequeñas con productos comercializables, seguirán aumentando las grandes disparidades locales que ya existen.

3.4.7. En 48 de las 50 regiones de Europa oriental, el producto nacional bruto per cápita es inferior al 75 % de la media de la UE. Una característica de esta situación son las enormes diferencias en las rentas regionales. El último lugar de la lista de rentas lo ocupa la región polaca de Swietokrzyskie, con sólo un 24 % de la media comunitaria. Pero los niveles de renta también son relativamente bajos en las repúblicas bálticas, Bulgaria y Rumania (del 25 % al 34 % de la media de la UE). En los países candidatos, las regiones fronterizas con los futuros terceros países se enfrentan a problemas especiales debido a su situación expuesta. En el extremo opuesto se encuentran sobre todo las aglomeraciones urbanas de Europa Central y Oriental, en particular la región de Praga, donde la evolución de las rentas en realidad supera la media de la UE⁽³⁾.

3.4.8. Como el CES ya ha mencionado en su documento informativo, la situación en los PECO presenta ciertos riesgos que no deberían minimizarse. Por una parte, existe «el peligro de que se produzca un éxodo de capital humano (“fuga de cerebros”) debido a las grandes diferencias de renta existentes entre la Unión y los países candidatos, lo cual puede tener una repercusión negativa en el proceso de recuperación económica de estos países. Por otra parte, es de esperar que la continuación del proceso de transformación y, más particularmente, la ampliación ocasionen importantes perjuicios sociales a distintos grupos de la población, a causa del aumento de la presión sobre los mercados de bienes y de trabajo».

3.4.9. En la Agenda 2000, la Comisión también señaló que los países candidatos no podrán disfrutar inmediatamente de los beneficios de la ampliación y que estos beneficios no se distribuirán de manera uniforme. Durante un largo período de tiempo después de la adhesión estos países se enfrentarán a enormes presiones de ajuste que pueden generar tensiones económicas, sociales y políticas.

3.4.10. Estas tensiones también podrían sentirse en determinados Estados miembros de la UE, en particular en los que limitan con los PECO, ya que las enormes diferencias salariales hacen probable una mayor migración laboral y la relocalización de empresas. Esto puede hacer que se incremente la presión sobre el mercado de trabajo. Lo cual, a falta de medidas transitorias adecuadas que regulen la libre circulación de trabajadores y servicios, así como de medidas específicas para dicho problema, conducirá a un mayor desempleo en dichos Estados miembros.

3.4.11. Por consiguiente, debe aspirarse a una adhesión sostenible desde el punto de vista social, a fin de garantizar la paz social en Europa y, en particular, en los Estados candidatos. Una adhesión rápida sin las estructuras necesarias para amortiguar las dificultades sociales podría poner en peligro el proceso de integración. Además, sin las medidas adecuadas para garantizar el empleo sostenible en los PECO aumentaría nuevamente la presión sobre los mercados de trabajo en los Estados miembros.

4. Hacer que el proceso de ampliación sea sostenible desde el punto de vista social

4.1. La condición básica para la adhesión a la Unión es el cumplimiento de los «criterios de Copenhague», entre los que se incluyen (1) el establecimiento de principios y estructuras democráticos (2) el desarrollo de una economía de mercado que funcione y (3) la aceptación y transposición al derecho nacional de todo el acervo comunitario (como, por ejemplo, las normas sociales y laborales, las medidas de protección del medio ambiente y de los consumidores).

(1) «Adhesión de Hungría a la Unión Europea» DO C 117 de 26.4.2000, p. 38.

(2) Revista de la UE 5/2000.

(3) Eurostat News Release nº 48, de 18.4.2000.

4.2. No obstante, el cumplimiento de los criterios de Copenhague no basta por sí sólo, ya que la adhesión no es meramente una cuestión administrativa y técnica, sino un proceso sociopolítico importante⁽¹⁾. Esto significa que unas relaciones más estrechas con los vecinos de Europa oriental y las medidas comunitarias de apoyo no deben limitarse a las cuestiones jurídicas o a los ámbitos económico, técnico y financiero. Así, se trata no sólo del significado de la ampliación desde un punto de vista económico o jurídico, sino, sobre todo, de los beneficios que la ampliación puede traer a los ciudadanos de Europa.

4.3. Se reconoce de manera general que la ampliación ofrece una oportunidad importante para la realización de una Europa común y mejorar la vidas de los ciudadanos. Por supuesto, esto no sucede de manera automática y por sí mismo. Así, el proceso de transformación en los países candidatos no ha traído exclusivamente ventajas hasta ahora para muchos. No sólo ha influenciado la actitud de amplios sectores de población frente a la economía de mercado, sino que también se traduce en el importante escepticismo de la población con respecto a la ampliación de la UE. El creciente escepticismo en los países candidatos a la adhesión demuestra que aún no se ha informado adecuadamente a los ciudadanos de los PECO o que estos esperan que la adhesión traiga inconvenientes. Lo mismo puede decirse también de la opinión en los Estados miembros, como demuestran los últimos sondeos⁽²⁾.

4.4. Por consiguiente, debe otorgarse una especial importancia a la consideración de los aspectos sociales en el proceso de integración europea⁽³⁾. El proceso de ampliación sólo podrá verse libre de conflictos políticos graves si la UE y los gobiernos toman en serio las preocupaciones de los ciudadanos de ambas partes y celebran con ellos un debate político al respecto. Para ello también debe establecerse un diálogo con los ciudadanos — en otras palabras, una política de información y comunicación adecuada en ambas partes, canalizada en función de las necesidades de los ciudadanos. En este contexto, el Comité acoge favorablemente la iniciativa anunciada por la Comisión de desarrollar una estrategia de comunicación.

4.5. En el breve plazo de tiempo transcurrido desde la caída del comunismo en 1989, se han hecho progresos importantes en los PECO para desarrollar democracias estables y economías de mercado que funcionen correctamente. No obstante, el CES llega a la conclusión de que, para lograr que el proceso de ampliación sea socialmente sostenible, sigue siendo muy necesario actuar para reducir las disparidades económicas (no sólo entre los países candidatos y en el interior de los mismos,

sino también entre la UE y estos países), a fin de evitar dificultades sociales, tener más en cuenta los aspectos sociales y, por último, crear estructuras de colaboración social eficaces y reforzar el diálogo social.

4.6. Fomentar la cohesión económica y social

4.6.1. Puesto que el éxito continuado del proceso de transición depende de la gestión de su repercusión económica y social, las estrategias económicas utilizadas para efectuar la transición a una economía de mercado deben ser socialmente sostenibles. Las medidas de mercado deben siempre ir acompañadas de medidas sociales⁽⁴⁾. Una evolución negativa en materia social y de empleo pueden ocasionar problemas políticos internos en los PECO y poner en peligro la integración.

4.6.2. El Parlamento Europeo destaca también la importancia de la inversión en el desarrollo de unas mejores estructuras sociales en los países de Europa Central y Oriental⁽⁵⁾. El Parlamento Europeo considera que la creación de una verdadera dimensión social representa una solución óptima para evitar las consecuencias indeseables⁽⁶⁾ de la integración en el mercado interior⁽⁵⁾.

4.6.3. Las cuestiones relativas al empleo, que en virtud del Tratado de Amsterdam desempeñan actualmente un papel mucho más importante en la política comunitaria, también deberían abordarse de manera específica en las negociaciones con los países candidatos. Tanto en la agricultura como en la industria, es posible que se produzcan cambios estructurales importantes que podrían poner en peligro muchos puestos de trabajo. Por ello, es necesario adoptar las medidas adecuadas, no sólo macroeconómicas, sino también regionales y estructurales —tomando en consideración los distintos grados de transición y las distintas estructuras de los países candidatos— con el fin de crear nuevas oportunidades de empleo y alejar la amenaza de un mayor índice de paro (con todo lo que ello supondría). Teniendo en cuenta la situación presupuestaria en los países candidatos a la adhesión, debe debatirse, por supuesto, la financiación de estas medidas.

4.6.4. Las regiones fronterizas se verán especialmente afectadas por los previsibles cambios. El recurso a la cooperación transfronteriza (por ejemplo, con la utilización de los programas comunitarios existentes) será la mejor manera de superarlos. El Comité expresa su satisfacción por la comunicación sobre el desarrollo de las regiones fronterizas que la Comisión ya está elaborando.

(1) DO C 51 de 23.2.2000.

(2) Comisión Europea: Eurobarómetro, Informe nº 53, de octubre de 2000.

(3) Véanse, CES: DO C 339, de 31.12.1991, y DO C 129, de 10.5.1993, así como A3-0189/92: Resolución del Parlamento Europeo sobre la estrategia de la Unión Europea para preparar la adhesión de los países de Europa Central y Oriental, con miras al Consejo Europeo de Essen (9-10 de diciembre de 1994); Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco «Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión» (DO C 141 de 13.5.1996).

(4) DO C 129 de 10.5.1993.

(5) Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco «Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión» (DO C 141 de 13.5.1996).

(6) György Farkas, Vicesecretario General de la Cámara de Comercio de Hungría, considera que un tercio de las 600 000 PYME existentes en Hungría no sobrevivirán a una adhesión rápida (*Wirtschaftswoche* nº 13, 25.3.1999, p. 30).

4.6.5. La agricultura en los PECO plantea problemas especiales. Con independencia de la magnitud del esfuerzo realizado, la superación de los problemas estructurales que afronta la agricultura en muchos países candidatos llevará bastantes años. Puede asumirse que, sobre todo las pequeñas explotaciones agrarias con una productividad muy baja (como, por ejemplo, en Polonia) no podrán sobrevivir a las enormes presiones competitivas del mercado interior en un futuro inmediato. Llevará mucho tiempo realizar los ajustes estructurales necesarios y reforzar la competitividad de la agricultura en los PECO⁽¹⁾.

4.6.6. También debe tenerse en cuenta que el valor de las explotaciones agrarias no sólo ha de considerarse en términos meramente económicos. Además de su importancia para la protección de medio ambiente y la preservación del paisaje, también debe reconocerse su capacidad para aliviar las cargas sociales mientras no sea posible crear suficiente empleo alternativo fuera de la agricultura⁽¹⁾.

4.6.7. Por lo tanto, el Comité acoge favorablemente la introducción de nuevos instrumentos en el marco de la estrategia de preadhesión (Sapard, ISPA) y la decisión del Consejo de Ministros de Empleo y Asuntos sociales de 9 de marzo de 1999 de hacer mayor hincapié en el empleo y la política social en el programa Phare. También deberían destacarse los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para ayudar a los países candidatos a diseñar una estrategia de empleo coherente con el proceso de Luxemburgo. Además, la Comisión está elaborando conjuntamente con cada uno de los países candidatos un «Joint Assessment Paper» (documento de evaluación común) (JAP), que sentará los principios para el proceso de revisión de la política de empleo previsto en las asociaciones para la adhesión. Esto permitirá, con la fijación de objetivos en materia de política de empleo, atender las necesidades individuales y las situaciones específicas de cada país en los países candidatos a la adhesión.

4.6.8. No obstante, cabe señalar que, pese a las mejoras introducidas por la Comisión, muchos participantes de los países candidatos que asistieron a la conferencia del CES sobre la ampliación criticaron la falta de transparencia y la burocracia (por ejemplo, en el marco de los «hermanamientos») tanto en la aplicación de los programas de la UE como en el acceso a los mismos. Por consiguiente, el Comité solicita a la Comisión que responda adecuadamente a estas preocupaciones.

4.6.9. Un pilar fundamental de toda estrategia de empleo para los PECO debe ser el desarrollo de las empresas. Como ya ha señalado el Comité en su documento informativo sobre «El empleo y la situación social en los países candidatos a la adhesión en el contexto de la aplicación del acervo comunitario sobre el mercado interior», «la contribución de las empresas es esencial para crear nuevos puestos de trabajo y generar riqueza, ingredientes indispensables para la evolución económica y social ulterior. Consecuentemente, son necesarias medidas adecuadas —por ejemplo, en el campo de la formación y el perfeccionamiento profesional, la asistencia técnica, etc.— para desarrollar un tejido empresarial competitivo».

4.6.10. Sin estas medidas no sólo existe el riesgo de que se cree un número insuficiente de nuevos puestos de trabajo, sino también de que se pongan en peligro los puestos de trabajo existentes, a menos que las empresas en los PECO estén preparadas para los nuevos cambios estructurales que exige la integración plena en el mercado interior y el consiguiente incremento de la presión competitiva.

4.6.11. Otro apartado se refiere a los sistemas de prestaciones sociales. También aquí el CES ya ha señalado que, como parte del proceso de preadhesión, debe hacerse mayor hincapié, en virtud del artículo 16 del Tratado de Amsterdam, en sistemas que tengan el objetivo específico de reforzar la cohesión social y proporcionar ayuda a las personas socialmente más desfavorecidas. Por lo tanto, no debe permitirse que estos sistemas sucumban a las presiones para su privatización; por el contrario, debe reconocerse su importancia para afrontar las necesidades actuales⁽²⁾.

4.6.12. En lo que se refiere al problema de la creciente «fuga de cerebros», que puede hacer más difícil la recuperación de las economías de los PECO, en la conferencia sobre la ampliación el 16 de noviembre de 2000 se comprobó que existen distintas opiniones al respecto. Mientras algunos advierten sobre un creciente éxodo de capital humano de los PECO, en los Estados miembros se están realizando esfuerzos para cubrir las necesidades de mano de obra en determinados sectores (como, por ejemplo, las tecnologías de la información) con trabajadores cualificados de los países candidatos. Por último, algunos representantes de los países candidatos argumentan que la «fuga de cerebros» ya se ha producido en su mayor parte. Por lo tanto, proponen la celebración de un seminario conjunto con el CES sobre esta cuestión específica. En este contexto, el CES acoge favorablemente la solicitud de la Comisión y del Consejo para que los países candidatos faciliten una evaluación de los movimientos migratorios previstos y sus repercusiones sobre los mercados de trabajo y la economía.

4.6.13. Por último, también debe señalarse aquí el problema de la corrupción y de la lucha contra el fraude. Como muestran claramente los informes periódicos de la Comisión sobre los progresos realizados por los países candidatos en la vía de la adhesión, en los PECO sigue quedando mucho por hacer en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción.

4.7. Reforzar el diálogo social

4.7.1. El CES ya ha señalado en varias ocasiones que el desarrollo de las relaciones entre los empresarios y los trabajadores como interlocutores sociales autónomos (manteniendo el papel y la responsabilidad del gobierno) es una parte muy importante del proceso de adhesión⁽³⁾.

(1) DO C 51 de 23.2.2000.

(2) Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco «Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión» (DO C 141 de 13.5.1996) y CEEP 99/PECO 3: Written Position on the EU's Enlargement.

(3) DO C 129 de 10.5.1993.

4.7.2. La ampliación sólo tendrá éxito si cuenta con el apoyo de un amplio consenso social. Este consenso exige un proceso aceptable por la sociedad en el que participen los interlocutores sociales y otros grupos de interés (como, por ejemplo, los consumidores y las organizaciones de voluntarios)⁽¹⁾.

4.7.3. Como muestra el Informe periódico de la Comisión, el diálogo social se está desarrollando de maneras muy diferentes en los países candidatos. Según la Comisión, el diálogo social se está desarrollando satisfactoriamente en Estonia y Eslovenia —de modo tripartito, entre el Gobierno, los empresarios y los trabajadores— mientras que en otros países podría mejorarse.

4.7.4. También el CES pudo constatar en distintas conversaciones con los interlocutores sociales en los PECO (entre otros, en el marco del comité consultivo mixto) que siguen existiendo problemas importantes en el diálogo social, tanto en el contexto del diálogo con los gobiernos y entre los interlocutores sociales, como también debido a las deficiencias y problemas estructurales que existen en el seno de las respectivas instituciones de los interlocutores sociales.

4.7.5. Sobre la base de estas conversaciones puede constarse en general que en algunos países candidatos no se supervisa el respeto de los derechos de los trabajadores, no se toma suficientemente en consideración el diálogo social y los interlocutores sociales no participan de manera suficiente en la preparación y elaboración de los informes de la Comisión. Algunos gobiernos se muestran muy reacios a otorgar un papel autónomo a los interlocutores sociales, y en algunos PECO existen grandes diferencias en el grado de organización y desarrollo de las organizaciones de empresarios y trabajadores. Por ejemplo, en algunos países, los empresarios están mucho peor organizados que los trabajadores. Desde el punto de vista de los sindicatos resulta difícil celebrar convenios colectivos de sector, debido a la falta de interlocutores con los que negociar. Por lo tanto, la mayoría de los convenios salariales se alcanzan en principio en el nivel de la empresa⁽²⁾.

4.7.6. Estos problemas deben solventarse antes de que pueda haber estructuras de colaboración social eficaces que estén a la altura de los retos planteados por el proceso de transición y ampliación. Pero ello exige también que los interlocutores sociales comprendan de manera suficiente las características y los problemas de una economía de mercado, de las políticas de privatización y reestructuración de empresas, los principios y técnicas básicos para celebrar convenios salariales, la organización del mercado de trabajo, la formación y el perfeccionamiento profesional, etc⁽³⁾.

(1) Véanse, por ejemplo, «Fortalecimiento de la Estrategia de Preadhesión» DO C 157 de 25.5.1998, p. 58, «La política social: el diálogo social» DO C 95 de 30.3.1998.

(2) Dictamen del CES «Polonia en la vía de la adhesión», DO C 51 de 23.2.2000.

(3) «Las organizaciones económicas y sociales en los países de Europa central y oriental — mecanismos de consulta» DO C 19 de 23.1.1993.

4.7.7. En este contexto, es importante para los países candidatos a la adhesión que sus interlocutores sociales debatan estos asuntos con sus homólogos de la UE, debido a sus muchos años de experiencia con una economía de mercado y con las políticas de la UE. La Comunicación de la Comisión sobre la adaptación y fomento del diálogo social a escala comunitaria, donde la Comisión también se centra específicamente en los países candidatos a la adhesión, señala el papel del diálogo social y prevé medidas de apoyo, representa un paso adelante en este contexto⁽⁴⁾. El Comité se remite aquí también a las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza sobre el «refuerzo de la dimensión social de la ampliación», donde los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE destacan el apoyo al papel del diálogo social en relación con la ampliación.

4.7.8. También las empresas de los Estados miembros de la UE que operan en los países candidatos a la adhesión deberían dar un buen ejemplo fomentando el diálogo social y las relaciones laborales, por ejemplo, autorizando comités de empresa o ayudando a establecer organizaciones de empresarios viables en los PECO y participando en dichas organizaciones.

4.7.9. Desde hace ya varios años, el propio CES ha participado en numerosas actividades de fomento del diálogo social con representantes de los países candidatos a la adhesión. Se han celebrado diversas audiencias con representantes de los grupos de interés socioeconómicos de los PECO (por ejemplo, en Bruselas, Varsovia y Tallin) y se han establecido relaciones bilaterales con distintos países, por ejemplo, a través de los comités consultivos mixtos, que reúnen a miembros del ESC y de grupos de interés similares en los Estados candidatos a la adhesión⁽⁵⁾.

4.7.10. Los representantes de los PECO en la conferencia sobre la ampliación señalaron, entre otras cosas, que el trabajo realizado por las organizaciones internacionales que operan en sus países debería coordinarse mejor, y propusieron que el Comité asuma un papel en ese contexto.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Como ya ha afirmado el CES, la ampliación de la UE a los países de Europa Central y Oriental representa una oportunidad histórica para unir a todos los pueblos de Europa en una «casa común», garantizando así una estabilidad y prosperidad permanentes en Europa.

5.2. No obstante, los beneficios de la ampliación de la UE no repercutirán por igual en todos los participantes. Es probable que la ampliación vaya acompañada de un incremento de la competencia y de los cambios estructurales en los PECO que aumentará la presión sobre los mercados de bienes y de trabajo. Para algunos grupos, esto puede ocasionar dificultades sociales que no deben infravalorarse. En este contexto, el creciente escepticismo entre la población de los países candidatos puede considerarse como un indicador de los temores compartidos por muchos ciudadanos.

(4) COM(98) 322 final. Véase el discurso del Comisario Flynn en Varsovia, de 18.3.1999 (Discurso/99/48).

(5) DO C 157 de 25.5.1998, p. 58.

5.3. Por consiguiente, el CES hace hincapié en la importancia de la dimensión social en el proceso de ampliación e integración. El proceso de ampliación no podrá producirse sin importantes conflictos políticos y sociales si no se presta la atención suficiente a la dimensión social. Pero esto implica tomarse muy en serio —quizás mucho más que hasta ahora— los temores de aquellos ciudadanos que se consideran más vulnerables o se perciben como perdedores⁽¹⁾.

5.4. En este contexto, el CES acoge favorablemente la comunicación de la Comisión titulada «*Agenda de política social*», donde se establece el objetivo de la Comisión de «contribuir a preparar la ampliación de la Unión en condiciones de desarrollo económico y social equilibrado»⁽²⁾.

5.5. El Comité considera asimismo que, para que una adhesión tenga éxito, se hace necesario adaptar previamente los programas estructurales y de cohesión de la UE, así como la política agrícola común, a fin de que los países candidatos puedan adherirse en igualdad de derechos.

5.6. Además de los objetivos y las acciones establecidos en la Agenda de Política Social, el CES pide a la Comisión que preste una mayor atención a las siguientes cuestiones durante las negociaciones de adhesión y que examine la manera de abordarlas adecuadamente:

- la necesidad urgente de formular estrategias de desarrollo adecuadas, sostenibles desde los puntos de vista social y medioambiental, basándose en un concepto global, para los principales ámbitos problemáticos (como, por ejemplo, la industria pesada y la agricultura);
- la necesidad de medidas de formación en todos los niveles, pero sobre todo para las regiones económicamente desfavorecidas, para que por fin puedan acortarse las distancias económicas entre la ciudad y el campo. Estas

medidas de formación también son necesarias en la agricultura y la industria pesada para acompañar los cambios estructurales y amortiguar los efectos de la evolución negativa del empleo. El Comité considera que la importancia de las medidas de cualificación en los PECO no puede a menudo destacarse de manera suficiente, y se remite, en este contexto, a su documento informativo sobre «La dimensión europea de la educación: naturaleza, contenido y perspectivas»⁽³⁾, así como a las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa sobre política educativa;

- mejorar las condiciones marco para las PYME fomentando el espíritu empresarial (también para el acceso a las facilidades de crédito), creando organizaciones de transformación y comercialización, proporcionando asistencia técnica y medidas de formación y creando un entorno microeconómico adecuado, con el objetivo de fomentar el crecimiento económico y crear puestos de trabajo permanentes;
- fomentar el diálogo social en los distintos niveles y aumentar la sensibilización de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil organizada, para que puedan estructurarse de manera más eficaz bajo su propia responsabilidad;
- establecer unos sistemas de bienestar social que contribuyan a reforzar la cohesión social y aliviar el sufrimiento de los ciudadanos socialmente más vulnerables;
- la necesidad de potenciar el diálogo con la sociedad civil sobre la preparación de la adhesión a la UE y sus consecuencias;
- fomentar la igualdad de oportunidades para todos, en particular entre hombres y mujeres, así como para las minorías;
- una mayor transparencia en la aplicación y el uso de los programas de la UE y de otras posibilidades de ayudas.

⁽¹⁾ DO C 51 de 23.2.2000.

⁽²⁾ COM(2000) 379 final.

⁽³⁾ «La dimensión europea de la educación: naturaleza, contenido y perspectivas».

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Desarrollo de los recursos humanos en los Balcanes occidentales»

(2001/C 193/20)

En el Pleno de los días 12 y 13 de julio de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el «Desarrollo de los recursos humanos en los Balcanes occidentales».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de abril de 2001 (ponente: Sr. Sklavounos).

En su 381º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2001 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 59 votos a favor, 1 voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Motivación y objeto del dictamen

1.1. La motivación y el objeto del dictamen son los siguientes.

1.1.1. La importancia de los Balcanes para la integración europea.

1.1.2. La importancia del capital humano y social para el desarrollo económico de la zona y con vistas a una ampliación viable hacia el sur.

1.1.3. La importancia de los Balcanes para la integración de la cuenca mediterránea en las estructuras europeas.

1.2. El objeto del dictamen es resaltar la importancia de estas formas de capital y proporcionar un conjunto de propuestas necesarias para elaborar un planteamiento holístico de desarrollo del capital humano y social en los Balcanes occidentales.

1.3. Es indiscutible la necesidad de una política exterior europea clara, eficaz y decisiva en general y hacia los Balcanes en especial.

Los «costes» de la guerra y de la inestabilidad en los Balcanes occidentales serán insoportables para el proceso de integración europea. Por lo tanto, la paz y la estabilidad en los Balcanes occidentales no son sólo un problema regional, son un problema europeo.

Asimismo, es imprescindible revitalizar de manera fuerte y decisiva el Pacto de Estabilidad para que pueda, por una parte, responder a las expectativas de la sociedad y de los interlocutores sociales europeos en sentido amplio y, por otra parte, alcanzar los objetivos fijados por la comunidad mundial respecto de dicho Pacto así como satisfacer las necesidades de las poblaciones locales.

Es necesaria una intervención organizada, correctamente estructurada y programada de la sociedad civil europea en el desarrollo del capital humano y social, de la cultura de participación y de las estructuras de diálogo social en los Balcanes occidentales.

Los acuerdos de asociación son un instrumento muy útil para la integración de los países de los Balcanes occidentales en las estructuras europeas, pero es fundamental contar con un planteamiento más coherente y global que abarque toda la zona.

El Comité Económico y Social Europeo opina que el enfoque regional y todas las políticas sectoriales para los Balcanes occidentales deben integrarse en un programa de desarrollo regional.

2. Importancia del capital humano y social para el crecimiento de la región

2.1. El informe del Banco Mundial que lleva por título «The road to stability and prosperity in the Southeastern Europe: A regional strategy paper», de 15 de marzo de 2000, concede gran importancia al desarrollo del capital humano y social como factor necesario o requisito previo para el desarrollo sostenible de la zona. Este informe contiene dos capítulos (5 y 6) que, si no dedicados, están relacionados con el desarrollo del capital humano y social.

2.2. La enseñanza superior para el desarrollo de dirigentes y de capital humano, así como para el cambio social.

2.2.1. Tanto el desarrollo de elites con educación y horizontes multiculturales como la enseñanza de una generación más joven a partir de un modelo similar se consideran inversiones en capital social y son vitales para lograr un futuro pacífico sostenible.

2.2.2. Se estima que el capital humano con formación adecuada es un factor esencial para el desarrollo económico de dicha zona, lo que permitirá luchar contra la pobreza y el deterioro del medio ambiente.

2.2.3. Sin embargo, la situación actual de la zona se caracteriza por el deterioro del sistema educativo y la falta de oportunidades para las personas con una formación y capacitación sólidas, así como por la fuga masiva de cerebros. A su vez, todas las partes interesadas reconocen la necesidad urgente de «modernizar» el sistema educativo.

3. Problemas existentes

3.1. La destrucción masiva y continua de recursos humanos y capital humano y social, así como la fuga de cerebros y la emigración, requieren la adopción urgente de un planteamiento holístico eficaz que permita volver a reunir, reconstruir y desarrollar dicho capital al tratarse de un factor crítico y decisivo para la reconstrucción económica de la zona.

3.2. Independientemente de los factores causantes de los problemas y de las diferencias existentes entre los países de la zona, las secuelas de la transición y la última guerra en los Balcanes han configurado un panorama en los Balcanes occidentales que se describe a continuación.

3.2.1. Destrucción o grave deterioro de la infraestructura necesaria para el mantenimiento del capital humano y social. Crisis de legitimidad del marco institucional, de la administración pública y de la autoridad, así como de los sistemas jurídico y de mantenimiento del orden.

3.2.2. Fragmentación social: ruptura de los vínculos sociales, fragmentación, segregación en función de los clanes y la afinidad religiosa, estructuras políticas partisanas, identidades regionales desde el punto de vista político y de clan.

3.2.3. Solidaridad de grupo defensiva, con rasgos excluyentes y antisociales. Regresión a la lealtad familiar como única fidelidad estable dado que las lealtades sin vínculos familiares son cada vez más cambiantes y volubles.

3.2.4. Desconfianza hacia los extranjeros en general y hacia todo el que no pertenece a la familia.

3.2.5. Dificultades en la cooperación mutua y desconfianza hacia los organismos e instituciones de la colectividad, desde los sindicatos hasta los partidos políticos.

3.3. En resumen, el panorama existente es de destrucción o de debilidad grave de todos los vínculos sociales, el sistema de valores y las estructuras de valores.

3.4. Los conflictos entre las diversas nacionalidades y las guerras han desfigurado la gravedad de la situación y han generado una solidaridad nacional excluyente y defensiva que ha ocultado el descontento y la fragmentación existentes en los grupos étnicos, la desintegración política y el subdesarrollo.

3.5. Si se quiere describir de forma precisa y conocer a fondo la situación real del capital humano y social en la actualidad, es necesario tomar en consideración las experiencias trágicas, muy diferentes pero históricamente paralelas, de Albania y la antigua Yugoslavia tras la Segunda Guerra Mundial.

3.6. El objetivo de Albania (con el régimen de Enver Hoxha) de establecer una identidad albanesa y una conciencia comunista entre los diversos clanes, grupos étnicos y credos religiosos de Albania no se logró.

3.7. La mano de hierro, el sistema de partido único excesivamente burocrático, elitista y centralizado, así como el esfuerzo titánico para destruir el pasado albanés, estaban condenados al fracaso con desastrosas consecuencias a largo plazo.

3.8. Por su parte, Tito perseguía un objetivo diferente pero paralelo de establecer una identidad de Yugoslavia y una conciencia socialista entre las diversas nacionalidades eslavas del sur, las minorías no eslavas y demás minorías, mediante una débil federación descentralizada.

3.9. El hundimiento del comunismo, el sistema de bipolarización mundial y los acuerdos de Yalta son algunos de los factores que contribuyeron, en el caso de Albania y Yugoslavia, a una rápida caída del régimen albanés y a una desmembración lenta pero trágica de la Federación Yugoslava.

3.10. Los sistemas actuales de partidos, en los que la mayoría de los cuadros proceden de las bases de los antiguos regímenes, sin tradición ni experiencia real de participación democrática, transparente y abierta, sin financiación transparente, sin miembros verdaderamente elegidos de forma democrática a nivel local con un enfoque ascendente, constituyen un mecanismo de control social que se esfuerza por restaurar un orden aceptado y legitimado socialmente, más que sistemas de partidos propios de las tradiciones democráticas y parlamentarias occidentales.

3.11. Un aspecto importante del «problema» es la dificultad de los países donantes, instituciones mundiales y ONG para comprender lo que el Banco Mundial ha reconocido recientemente:

«Aún más importante, debemos quitar peso a las políticas y dar relieve a las instituciones. Instituciones entendidas tal como Douglass North las interpretó: ideas, ideologías, prejuicios, normas de comportamiento, no organizaciones ni entidades físicas. Para transformar esta clase de instituciones, debe cambiarse la cultura.

Ello implica mucho más que una simple privatización de empresas de propiedad pública o la aprobación de leyes. Requiere el cambio de actitud de los funcionarios públicos e incluso del sector privado.

Somos conscientes de que el Gobierno no puede limitarse a crear y legitimar nuevas instituciones y normas de comportamiento y a imponerlas desde arriba a la población mediante leyes y acciones políticas. La sociedad civil debe experimentar la necesidad de cambiar. Por lo tanto, tenemos que estar en condiciones de ayudar tanto a la población como al Gobierno, las dos partes de esta transformación⁽¹⁾.»

⁽¹⁾ «TRANSITION: The Transition Newsletter about reforming economies» — noviembre-diciembre de 2000/enero de 2001.

4. Sistema municipal

El sistema municipal es débil e ineficaz (especialmente en Albania) porque funcionó con administradores designados en el nivel más bajo o con funcionarios nombrados por el partido, en vez de representantes elegidos a nivel local, encargados de la gestión de los recursos locales y responsables ante sus habitantes. Durante los períodos conflictivos, las barreras étnicas y religiosas paralizaron el sistema municipal y los enclaves étnicos, dentro de los pueblos o a veces pueblos enteros, complicaron la evolución del sistema municipal.

5. Gestión de la administración pública y del sector público

5.1. El sistema de partido único, junto con una administración y un sector público controlados por el partido, en Albania, y el sistema equivalente, aunque con características federales y étnicas, en Yugoslavia, motivaron la ineficacia de la época anterior y la debilidad de la actual.

5.2. Años de conflicto, guerras, embargos, y de un mercado negro oficioso para subvenir a las necesidades del Estado y de la población, han amplificado y agravado la crisis de la administración pública y del sector público.

6. Desintegración social general

6.1. El hundimiento del sistema político y del sistema de valores en Albania, la búsqueda de identidad en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Croacia, Serbia, Montenegro, Bosnia y Hercegovina tras la trágica desmembración del federalismo yugoslavo, el socialismo, la guerra civil y el embargo, así como la terrible crisis económica, han afectado al sistema judicial y a los aparatos legislativo y de orden público.

6.2. Las experiencias realizadas durante la transición, las empresas piramidales en Albania, la falta de transparencia en el proceso de privatización de la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Croacia, el mercado negro en Serbia y Montenegro, han dado pie a un clima social generalizado de desconfianza de los ciudadanos entre sí y hacia las autoridades públicas.

6.3. La crisis de legitimidad afecta a todos los niveles en todas las esferas de poder y está agravándose debido a la persistencia de la corrupción.

6.4. La quiebra de los sistemas de seguridad social y la incapacidad del Estado para pagar incluso las pensiones y el salario mínimo han consolidado el círculo vicioso de la anomia y han fomentado el mercado negro, la economía sumergida y el arraigo de la delincuencia organizada en la sociedad. Cabe señalar, por ejemplo, que en la Antigua República Yugoslava

de Macedonia hay más parados que personas ocupadas y los despidos masivos no van acompañados de ninguna preocupación por la formación ni esperanza de un trabajo futuro.

7. Nivel de vida

7.1. El deterioro de las condiciones de vida en todos los países de la zona ha sido la dura realidad al menos durante la última década. Los salarios reales han bajado y el desempleo registrado ha aumentado, alcanzando, por ejemplo, el 36 % en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, el 30 % en Yugoslavia y el 55 % en Bosnia y Hercegovina en 1998.

7.2. En Bulgaria, el índice de pobreza se multiplicó por siete entre 1995 y 1997, mientras que en Rumania se multiplicó por cinco en el período 1989-1998.

7.3. El desplazamiento de la población: cerca de tres millones de personas se han desplazado sólo debido a la guerra entre Serbia, Bosnia y Hercegovina y Croacia, sin tener en cuenta la crisis de Kosovo.

7.3.1. Las fuentes serbias indican que en la actualidad hay un millón de refugiados en Serbia y que, con un coste mínimo de un dólar diario, constituyen desde un punto de vista estrictamente económico un gasto demoleedor para la economía del país.

7.3.2. Los refugiados representan el 13 % de la población montenegrina.

7.3.3. Los sistemas de seguridad social, de salud y de asistencia social están en quiebra, lo que ha aumentado la insatisfacción, el descontento y la desintegración sociales. El deterioro del medio ambiente y la incapacidad gubernamental y social para aplicar medidas eficaces de protección medioambiental contribuyen a agravar el problema y los peligros para la salud del cuerpo social. La situación de las minorías, especialmente de la población *rom*, ha empeorado tras la última guerra.

8. Enseñanza y juventud

8.1. El gasto público destinado a la enseñanza sigue siendo bajo en todos los países. La recaudación fiscal expresada en porcentaje del PIB ha disminuido en los últimos años. Habida cuenta de que el PIB de todos los países ha experimentado un recorte significativo durante la transición, la dotación presupuestaria de la enseñanza disponible por estudiante se ha reducido de forma perceptible. En varios países, la capacidad institucional del sector de la enseñanza se ha debilitado debido al deterioro de las infraestructuras, la escasa motivación y formación y el bajo salario de los profesores, así como la vetustez del material pedagógico, los planes de estudios y los métodos de enseñanza. Pero, ante todo, no hay que olvidar que se trata de poblaciones con una enorme mezcla étnica, lo que plantea graves dificultades a la hora de elaborar y aplicar programas de enseñanza multiculturales.

8.2. En la práctica totalidad de los países de Europa sudoriental, las necesidades de mobiliario, equipamiento y material pedagógico son descorazonadoras. Sin embargo, la necesidad de capacidades de gestión y funcionamiento de los sistemas educativos es aún más importante.

9. Delincuencia y corrupción

Se considera que la corrupción como factor de anomia y de subdesarrollo socioeconómico y político en los Balcanes, y especialmente en los Balcanes occidentales, alcanza cotas muy elevadas. En el índice de percepción de la corrupción de la organización 'Transparency International' que incluye 99 países, la Antigua República Yugoslava de Macedonia ocupa el puesto 63 (junto con Rumania); Croacia, el 74; y Albania, el 84.

9.1. La persistencia de los conflictos y de la inseguridad, así como de la pobreza extrema, fomentan la corrupción y la delincuencia organizada y éstas, a su vez, mantienen esta situación. La trata de mujeres y niños, que ha sido descrita con todo detalle en la última reunión de la red de parlamentarios para Europa sudoriental («PM network for South Eastern Europe», 26 y 27 de febrero de 2001 en Skopie, Antigua República Yugoslava de Macedonia), genera unos beneficios ingentes que fomentan la corrupción.

9.2. La corrupción y la delincuencia organizada son factores que agravan aún más el desmoronamiento social, económico, político y moral de la región. Asimismo, se considera que la presencia de tropas extranjeras en la zona favorece la trata de blancas, la prostitución y, en consecuencia, la corrupción.

9.3. La corrupción se ve fomentada por la delincuencia y, a su vez la alimenta. La trata de niños y mujeres, la venta de órganos de niños pobres, la prostitución y el trabajo infantil son negocios florecientes en la zona, debido a la corrupción y como factor de su continuidad.

10. La otra cara de la moneda

10.1. La historia de los Balcanes en general, y la de los Balcanes occidentales en particular, no es una historia de conflictos permanentes, de odio y de sangre. Tal como han documentado numerosos historiadores y sociólogos, hay períodos prolongados de coexistencia y simbiosis, de contactos estrechos y variados.

10.2. Entre la bibliografía sobre el tema cabe citar «el estudio clásico de la ósmosis entre serbios y albaneses» descrito por Milan Sufflay en su libro «Srbic Arbnasi» de 1925.

10.3. En Montenegro y en el norte de Albania han existido durante siglos lazos muy fuertes entre los clanes albaneses y montenegrinos, matrimonios mixtos y alianzas en tiempo de guerra. Los clanes montenegrinos pueden ser considerados como descendientes de las familias albanesas y viceversa.

10.4. Del mismo modo, los conflictos sociales en la historia de Kosovo no siempre han seguido pautas de enfrentamiento étnico; a veces estaban motivados por la propiedad de la tierra y entonces los albaneses musulmanes y cristianos pobres junto con la población serbia se enfrentaban a los terratenientes albaneses. Asimismo, cuando Enver Hoxha ocupaba el poder, los kosovares progresistas corrían más peligro en Albania que en Serbia, lo que demuestra que las divisiones políticas han resultado igual de sólidas en ciertas épocas.

11. Existen pruebas científicas e históricas que, junto con la memoria social, pueden servir para inaugurar una nueva etapa de paz y cooperación

En efecto, la región dispone de suficientes recursos naturales, una magnífica herencia cultural e histórica, una gran importancia geopolítica y una diáspora con excelentes perspectivas económicas y culturales en Europa del norte, Australia, Canadá y Estados Unidos; por lo tanto, podría resultar muy interesante para Europa la integración de la región en las estructuras de la UE y en la propia UE.

12. Estrategias, planes y acciones existentes

Existe una labor muy fructífera y sólida sobre estrategias, planes y acciones para los Balcanes.

12.1. El Pacto de Estabilidad sigue siendo un plan y un «mecanismo» global para la zona, también por lo que se refiere al desarrollo del capital humano y social. No cabe duda de que la comunidad mundial, el ciudadano europeo medio y los ciudadanos de los Balcanes occidentales confían en el Pacto de Estabilidad. El establecimiento de este Pacto constituye un logro por sí solo. Pero si el Pacto de Estabilidad no consigue los objetivos fijados, el fracaso tendrá efectos catastróficos a largo plazo. Tras los cambios producidos en la antigua República de Yugoslavia, es de esperar que no se retrase más tiempo la transformación decisiva del Pacto de Estabilidad en un pacto coherente de desarrollo.

12.2. Son tantas las ONG, instituciones, organismos de las Naciones Unidas o mundiales, organizaciones y agencias europeas y norteamericanas, que se ocupan de los Balcanes en general y de los Balcanes occidentales en especial, sobre todo Bosnia, Kosovo y Albania, que puede generarse cierta confusión.

12.3. Aparte de los informes y dictámenes del Comité Económico y Social, a continuación se citan algunos de los documentos de gran calidad existentes.

12.4. El plan para los Balcanes del Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS) (documento 2000A.804 de Michael Emerson, Editorial Daniel Gros).

12.5. El informe del Grupo de Trabajo para la promoción de una economía sostenible en los Balcanes: Informe de un Grupo de Trabajo internacional cofinanciado por el Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos.

12.6. «The road to stability and prosperity in the Southeastern Europe: A regional strategy paper», de 15 de marzo de 2000, Banco Mundial. Región de Europa y Asia Central.

12.7. Asimismo, existe un plan griego con medidas de reconstrucción muy concretas para aplicarlo en la zona.

13. Denominadores comunes importantes entre los planes propuestos por las diversas instituciones que proporcionan un ámbito común de acción

13.1. La voluntad política expresada por todas las partes interesadas en favor de la paz y la estabilidad en la zona.

13.2. La existencia de centenares de organizaciones y especialistas que ya trabajan en la zona y que cuentan con recursos para su labor.

13.3. El compromiso de la UE y de las instituciones financieras internacionales, del que los países de la región y la comunidad internacional esperan resultados.

13.4. Tras los cambios que han tenido lugar en Yugoslavia, no cabe duda de que en el orden del día de la UE figuran los obstáculos para un nuevo enfoque regional, nuevas estrategias revitalizadas y eficaces para los Balcanes occidentales y un nuevo planteamiento para la ampliación hacia el sur.

14. Condiciones previas para contar con estrategias acertadas de desarrollo del capital humano y social

El capital humano y social requiere para su desarrollo un clima apropiado que favorezca una visión de esperanza y seguridad, el fomento de la participación y ciertas garantías de equidad en la actividad empresarial, las políticas locales y nacionales y el ordenamiento y los procedimientos judiciales.

Para lograr dicho clima, es necesario que la comunidad internacional, la UE, los signatarios del Pacto de Estabilidad y los Gobiernos de la región adopten determinadas medidas, algunas de las cuales se citan a continuación.

Compromiso de los signatarios del Pacto de Estabilidad sobre calendarios concretos para cada «parte» de dicho Pacto, de acuerdo con determinadas prioridades como, por ejemplo, la inviolabilidad de las fronteras:

- Reducción de los gastos militares.
- Compromiso sobre un plan regional concreto y un programa de aplicación que incluya la planificación, la coordinación, la financiación y las funciones.

Determinación de los proyectos transnacionales prioritarios y designación de la autoridad responsable de cada proyecto prioritario.

Creación de una zona de libre comercio balcánica.

«Euroización» de las monedas balcánicas.

Establecimiento de instrumentos de política regional en la UE, por ejemplo:

- una oficina TEN para Europa sudoriental
- una oficina ISPA para Europa sudoriental
- una oficina Phare para Europa sudoriental
- una oficina para el desarrollo urbano y municipal en Europa sudoriental.

Establecimiento de instrumentos de política regional en cada uno de los gobiernos del sudeste de Europa así como funciones sectoriales y regionales específicas de los Balcanes.

14.1. *Hacia una repercusión en cadena positiva y nuevas responsabilidades de los Estados de la zona*

14.1.1. En todos los documentos sobre la región se reiteran las responsabilidades de cada uno de los Estados en el establecimiento de los objetivos de fomento del desarrollo del capital social y humano. Todos los Gobiernos van perdiendo credibilidad al ser incapaces de instaurar vínculos sociales o una solidaridad general a todos los niveles, porque los «elementos» sociales necesarios no pueden lograrse mediante decretos gubernamentales o ministeriales.

14.1.1.1. La identificación con las distintas causas sociales, causas nacionales y regionales, no puede surgir si no se consigue romper el círculo vicioso actual con una reacción en cadena positiva y decidida, la instauración de mecanismos de paz y seguridad duraderos, así como una cooperación regional y un desarrollo intenso.

14.1.2. Todas las Presidencias europeas deben incluir entre sus prioridades la evaluación de los avances del Pacto de Estabilidad.

14.1.2.1. Compromiso de la comunidad internacional con la paz y la estabilidad en la zona.

14.1.2.2. Compromiso de los principales signatarios del Pacto de Estabilidad en favor de un programa urgente y radical destinado a maximizar la coordinación y la eficacia de las intervenciones en la región, a reducir los «órganos», instituciones y organizaciones competentes para recortar al mínimo imprescindible los costes de funcionamiento en favor de los beneficiarios.

14.1.2.3. Anunciar el paso del enfoque regional a un programa regional y el compromiso de la UE para garantizar la mayor convergencia y coordinación posibles de sus acciones.

14.1.2.4. Armonizar el proceso de ampliación con los procesos de estabilidad y asociación en la región.

14.1.3. Este tipo de compromisos servirá de catalizador para las distintas comunidades y los Gobiernos de la región.

14.1.3.1. Con esta base, se podrá pedir y animar a los Gobiernos de la región a emprender iniciativas regionales y nacionales.

14.1.3.2. Con esta base, los medios económicos regionales e internacionales responderán de forma positiva a la invitación para que participen; la fuga de cerebros se frenará; los expatriados procedentes de los Balcanes tendrán motivos para volver y la diáspora considerará positivo participar en la reconstrucción de la región.

14.2. Creación de instrumentos financieros regionales

14.2.1. La puesta en práctica de la política general, de una política regional o de un proyecto requiere recursos financieros, programación financiera y capacidad de gestión.

14.2.2. El establecimiento de autoridades responsables del proyecto regional, instrumentos financieros regionales, así como instrumentos de política regional que completen un plan regional, optimará las sinergias. Las complementariedades no sólo tendrán un efecto multiplicador en la planificación y la financiación, sino que proporcionarán la base para las asociaciones entre el sector público y el privado y el compromiso real de las instituciones financieras internacionales.

14.2.3. Esta clase de medidas tendrá repercusiones positivas en cadena. Facilitarán la formación de una mentalidad social positiva en las colectividades y asociaciones empresariales locales. Asimismo, permitirán minimizar los riesgos de corrupción dado que los proyectos abarcarán todos los Balcanes y, por consiguiente, el control será panbalcánico y comunitario.

14.2.4. Estas medidas (autoridades responsables del proyecto regional, instrumentos financieros regionales, planificación y aplicación regional) requerirán y fomentarán el refuerzo de la construcción institucional regional, por ejemplo en los ámbitos de la investigación y el desarrollo, la protección del medio ambiente y el crecimiento sostenible, la gestión del agua, la protección de los bosques y de los ríos, la cooperación universitaria sobre diálogo social regional, el sistema bancario, la reforma a la administración pública, el fomento de la sociedad de la información, la solución de los problemas urbanos y la cooperación en las estrategias económicas sectoriales (turismo, agricultura, etc.)

14.2.5. Si se cuenta con esta base concreta, será posible revitalizar el interés social de la población y lograr la participación de los ciudadanos en una nueva visión de la labor colectiva, una nueva cultura participativa y la construcción de la sociedad civil. Las ONG pueden contribuir a lograr dicho objetivo. La gran experiencia positiva acumulada y el uso de

las mejores prácticas, así como la eliminación de todo tipo de fallos, permitirán que Europa sudoriental optime la utilidad de las ONG a la hora de potenciar la sociedad civil y la democracia.

14.3. Fomento de la responsabilización y participación local mediante programas mundiales y comunitarios

14.3.1. Uno de los requisitos previos para el desarrollo del capital humano y social en los Balcanes occidentales es la optimación de la participación de las sociedades locales en los programas mundiales y comunitarios de reconstrucción económica y social, el establecimiento de fórmulas de microcrédito y sistemas de microfinanciación para respaldar la economía local y a las PYME de carácter familiar con el fin de reducir el paro juvenil. Hasta la fecha, la utilización de microfinanciación a pequeña escala en los Balcanes y la experiencia mundial sobre este tipo de programas son positivas y esperanzadoras.

14.3.2. Resulta cada vez más apremiante examinar si las actividades del gran número de organizaciones, instituciones, sindicatos, ONG y confesiones religiosas existentes están bien coordinadas para evitar efectos contraproducentes. Se dispone de indicios muy fiables en tal sentido.

14.3.3. Sería útil que todos los niveles decisorios, desde el más alto posible hasta el más bajo, comunicaran a los habitantes que no asisten a una competición entre donantes que no les ofrece ninguna perspectiva de supervivencia. Es necesario que los medios de comunicación transmitan una visión política clara del futuro y muestren que puede alcanzarse.

14.3.4. Debe pedirse a todas las organizaciones que gestionan fondos de las Naciones Unidas y reciben subvenciones de las instituciones financieras internacionales un análisis de coste-beneficios.

14.3.5. Es necesario que las Naciones Unidas, o los entes locales junto con las Naciones Unidas, defiendan la cooperación para coordinar la reducción de los costes de funcionamiento en favor de los destinatarios de la ayuda.

14.3.6. Deben efectuarse contrataciones a nivel local para la realización de los programas y acciones, debe sustituirse al mayor número posible de extranjeros por habitantes en Bosnia, Kosovo y Albania, así como evitar la repetición de los errores del pasado en la reconstrucción de Serbia.

14.3.7. Es necesario instaurar una cooperación más intensa entre las instituciones financieras internacionales, los interlocutores sociales locales y la sociedad civil.

14.3.8. Es imprescindible una cooperación clara entre la sociedad civil organizada, las distintas organizaciones y los interlocutores sociales, junto con el desarrollo de medios de comunicación locales independientes que defiendan los derechos humanos, la cultura de participación y la igualdad de oportunidades.

14.3.9. Deben fomentarse las asociaciones en favor de la regeneración y la responsabilización de los municipios, mediante la ayuda y el apoyo de las organizaciones europeas correspondientes.

14.4. *Necesidad de mejorar la coordinación y la eficacia de los agentes, las actividades y los esfuerzos de reconstrucción*

14.4.1. No cabe ninguna duda de que son necesarias una cooperación y coordinación intensas. La oficina conjunta del Banco Mundial y la UE en Bruselas no basta para solucionar el problema de la coordinación.

14.4.1.1. La duplicación de competencias se reproduce en todos los sectores y niveles de participación en los Balcanes.

14.4.2. En el sector privado existen como mínimo tres grupos interesados.

14.4.2.1. Primero: asesoramiento a los Gobiernos sobre la forma de utilizar la dotación financiera del Pacto de Estabilidad.

14.4.2.2. Segundo: marco del diálogo empresarial transatlántico.

14.4.2.3. Tercero: trabajo dentro de la Iniciativa de cooperación para Europa sudoriental.

14.4.3. Cabe señalar que, en la UE, la elaboración y la aplicación de las políticas destinadas a los Balcanes son complicadas por la multiplicidad de niveles y polaridades.

14.4.3.1. La Comisión Europea se ocupa de asuntos económicos exteriores, asuntos de política exterior, ampliación, asistencia al desarrollo, asuntos económicos y financieros.

14.4.3.2. El Consejo de Ministros.

14.4.3.3. El nivel intergubernamental de la UE.

14.4.3.4. Asimismo, hay que contar con el funcionamiento de las Task Forces de reconstrucción en Kosovo y de las más antiguas en Bosnia.

14.4.4. Respecto de Estados Unidos.

14.4.4.1.1. En Estados Unidos también existe una multiplicación de las entidades y agentes que elaboran y aplican las políticas.

14.4.4.2. El Consejo de Seguridad Nacional cuenta con una oficina regional específica para los asuntos de Europa sudoriental. Hay otros organismos como el Consejo Económico Nacional, la Oficina de Asuntos Económicos y la Oficina de Asuntos Europeos.

14.4.4.3. El Departamento de Estado recurre a una serie de coordinadores: un coordinador para la aplicación del Pacto de estabilidad, un coordinador para la ayuda a Europa sudoriental, un coordinador para las iniciativas de cooperación en Europa sudoriental, un consejero especial para Kosovo.

14.4.4.4. La Agencia para el desarrollo internacional norteamericana.

14.4.4.5. El Ministerio de Comercio.

14.4.5. Aparte de la UE y de Estados Unidos y de la presencia del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, no hay que olvidar la actividad de centenares de ONG en los Balcanes que, en la mayoría de los casos (subvencionadas por los presupuestos nacionales), persiguen sus propios objetivos y tienen motivos exclusivos.

15. Recomendaciones para las iniciativas regionales

15.1. Iniciativas para luchar contra la exclusión social y restablecer la identidad y la solidaridad regional y social a todos los niveles.

15.2. Superar una solidaridad exclusivamente sectaria es tarea difícil, pero puede sacarse adelante con una buena coordinación de los esfuerzos por lograr la unión de los grupos de interés socioeconómico por encima de las fronteras (étnicas, culturales, religiosas, regionales o nacionales) en temas de importancia decisiva para ellos. A continuación se citan varios ejemplos.

15.3. Respecto de la iniciativa para los mares Adriático y Jónico.

15.3.1. Cooperación de las organizaciones de protección del medio ambiente marino. Fomento de dicha cooperación en los programas comunitarios, nacionales y regionales.

15.3.2. Cooperación sectorial: por ejemplo, en el sector turístico entre los propietarios de hoteles.

15.3.3. Cooperación de las ciudades y puertos del Adriático.

15.4. Cooperación para establecer la infraestructura del diálogo social. Organizaciones empresariales y sindicales creíbles.

15.4.1. Cooperación para establecer un comité de las regiones.

15.4.2. Fomento de las asociaciones regionales de colegios profesionales, centros académicos y universidades.

15.4.3. Cooperación para la investigación regional, especialmente sobre temas de desarrollo sostenible.

15.4.4. Cooperación de los medios de comunicación regionales: diarios, televisión, radio, revistas científicas.

15.5. Cooperación regional de los partidos políticos que comparten una orientación común.

15.6. Establecimiento de una cooperación intergubernamental periódica y estructurada sobre aspectos regionales, comenzando por el medio ambiente.

15.7. Cooperación entre Iglesias y parroquias.

15.8. Deben afrontarse las necesidades imperiosas y crecientes, en especial de los niños, mujeres y personas mayores, mediante la colaboración a nivel local, regional y nacional, además de la cooperación y ayuda de la comunidad internacional.

16. Recomendaciones para fomentar la cooperación subnacional

16.1. Fomento de la cooperación a nivel subnacional merced a una estrategia entre los órganos organizados a nivel subnacional (como municipios, ciudades, regiones, cooperativas, etc.) en dos sentidos: por una parte, entre los Balcanes occidentales —y los Balcanes en general— y, por otra parte, entre los entes subnacionales de la UE y los de los Balcanes.

16.1.1. Facilitar un diálogo estructurado a nivel subnacional entre las ciudades, las ciudades sostenibles, las ciudades adaptadas a los niños, las ciudades saludables, las ciudades seguras y las ciudades de los Balcanes. Fomento del principio de la «dimensión balcánica» en todas las políticas nacionales.

17. Recomendaciones sobre las responsabilidades nacionales: plan de acción para la reconciliación nacional orientado hacia el futuro, que establezca normas y compromisos claros para la instauración de un diálogo civil y social

17.1. Establecer normas claras para la integración social, participación de las minorías, instauración de una administración y una justicia independientes y basadas en el mérito.

17.1.1. Instaurar la financiación pública de los partidos políticos y garantizar la plena transparencia de su financiación.

17.1.2. Designar órganos independientes aceptados de forma generalizada para gestionar los medios de comunicación de propiedad pública.

17.1.3. Fijar una estrategia clara para lograr el respeto y la aplicación de las leyes; un Estado responsable, transparente y democrático; un sector público eficaz y competitivo perfectamente determinado.

17.1.4. Elaborar un plan nacional de reorganización de los municipios y ciudades para pasar de ser el último nivel de la burocracia estatal a ser centros democráticos descentralizados de poder y de desarrollo socioeconómico.

17.2. En este clima de seguridad, estabilidad y esperanza, las ONG podrán transmitir sus «mensajes» y poner en práctica sus «acciones» para recuperar los vínculos sociales y crear una sociedad civil.

17.2.1. Merced a este clima favorable, será posible consolidar un verdadero diálogo social que no sea mera pantomima, y alcanzar un compromiso y una participación sociales eficaces.

17.3. Si se hace hincapié en la estabilidad microeconómica, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y el papel realmente independiente que deben desempeñar los municipios en las estrategias de desarrollo local, será posible lograr un desarrollo ascendente lento pero sólido, a todos los niveles socioeconómicos y a todos los niveles de poder. Debe reconocerse que el papel de las PYME reviste una importancia innegable, no sólo para la economía sino también para la cohesión social, el desarrollo social, el empleo, la recuperación y revitalización de los vínculos sociales, así como la reaparición de un nuevo liderazgo endógeno local. Debe apoyarse a las PYME de carácter familiar, dado el papel crucial que desempeñan en la reconstrucción de cohesión social.

17.4. Elaborar estrategias nacionales para rehabilitar los centros escolares y el sistema de enseñanza.

17.4.1. Fomentar la cooperación interuniversitaria para introducir una dimensión europea en la enseñanza.

17.4.2. Armonizar los programas de estudios para fomentar el reconocimiento mutuo y la movilidad de los estudiantes a nivel transfronterizo y entre universidades e instituciones.

17.4.3. Adoptar sistemas modulares y de transferencia de créditos.

17.5. Elaborar estrategias nacionales de repatriación del capital humano exiliado, así como de la diáspora de los Balcanes para que participe en los programas de reconstrucción.

17.6. Esforzarse por restablecer el papel de las universidades, centros académicos y elite cultural en la reconstrucción del sistema y de la estructura de valores de dichos países.

18. Recomendaciones sobre el papel del Comité Económico y Social

18.1. El Comité Económico y Social, entre otras actividades, está desempeñando merced al Plan de acción un papel decisivo en el fomento del diálogo civil y social en todos los países de la zona, dado que constituye un instrumento esencial para generar una reacción en cadena positiva de reconstrucción social. Sería muy útil un esfuerzo de coordinación y diálogo entre las principales ONG activas en la zona.

18.2. Aunque el diálogo civil y social requiere un determinado nivel de desarrollo del capital humano y social para funcionar correctamente, contribuye a su desarrollo de forma sostenible.

18.3. Se puede recurrir al diálogo civil y social regional para impulsar los siguientes aspectos.

- Grupos de interés regionales con acciones y cooperación comunes;
- Socializar la elite y los responsables regionales, fomentando el trabajo compartido y la confianza mutua.

18.3.1. Cooperación de las elites regionales para elaborar y apoyar planes de desarrollo regional, así como fomentar la participación y el compromiso de los jóvenes en todos los niveles decisorios.

18.3.2. Fomentar, en colaboración con el Comité de las Regiones y el Parlamento, las fidelidades subnacionales y supranacionales en los Balcanes en general y en los Balcanes occidentales en particular. La reciente creación de una red de parlamentarios para Europa sudoriental constituye un ejemplo idóneo de red supranacional.

18.3.3. El CES puede emprender iniciativas en ámbitos como la cooperación regional y el diálogo estructurado con arreglo a los sectores de los Grupos I, II e III representados en el mismo.

18.3.4. Asimismo, puede pedir a los Estados miembros que proporcionen formación, información o asistencia científica a los consejos económicos y sociales de los países de los Balcanes.

18.3.5. Puede garantizar el acceso a las bases de datos e información.

18.3.6. Puede difundir los dictámenes del CES sobre temas importantes como, por ejemplo, el desarrollo sostenible o los temas urbanos.

18.3.7. Puede organizar conferencias en todos los países para debatir el desarrollo del capital humano y social como factor esencial para el desarrollo de una buena gobernanza y de la sociedad civil.

18.3.8. Puede defender la idea de crear un foro de los consejos económicos y sociales de Europa sudoriental, un Comité de las Regiones y una asociación de ciudades o, por lo menos, de las capitales.

18.3.9. Puede impulsar la cooperación entre las universidades de los Balcanes, ya que no sólo son la fuente principal del conocimiento sino también el vivero de los dirigentes del futuro.

18.3.10. Puede apoyar la creación y el funcionamiento de un foro de la diáspora de los Balcanes.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*
Göke FRERICHS

ANEXO I

al dictamen del Comité Económico y Social

1. Importancia del capital humano y social para el crecimiento

1.1. La experiencia evaluada y acumulada a nivel mundial de las mejores prácticas, la gestión comparativa y la gobernanza señalan la importancia fundamental y decisiva del capital humano y social para el desarrollo económico.

1.1.1. Tanto los informes de las Naciones Unidas como los del Banco Mundial dejan cada vez más clara esta importancia y abogan por su inclusión dentro de las prioridades, así como por la aplicación de políticas en la materia.

1.1.2. Las políticas sobre construcción y gestión del capital social están evolucionando merced a los programas de las Naciones Unidas. Estas políticas incluyen:

- desarrollo del capital social,
- comunicación del capital social,
- consolidación del capital social.

1.1.3. La investigación y los estudios comparativos realizados en las naciones desarrolladas indican que la importancia básica del capital humano y social no se limita a los países en desarrollo (para combatir la pobreza o acelerar el crecimiento), sino que también permite a los países muy desarrollados mantener su competitividad.

1.1.4. Se acepta de forma generalizada que la situación geográfica, los recursos naturales e incluso el poderío militar ya no son decisivos. En cambio, la prosperidad nacional depende de la manera en que una nación y sus ciudadanos organizan y gestionan la economía, las instituciones que crean y los tipos de inversión que realizan de forma individual y colectiva.

1.1.5. Los cambios en la filosofía y la práctica de gestión, que han evolucionado hacia estrategias de competitividad intensiva en capital humano y social, indican que se está produciendo una transición de las ventajas comparativas (mano de obra o recursos naturales baratos) a las ventajas competitivas logradas mediante estrategias de competencia diferenciadas y eficaces en la producción, funcionamiento y comercialización, así como en los productos y servicios.

1.2. La productividad debidamente entendida abarca tanto el valor (precio) que los productos de una nación tienen en el mercado como la eficiencia con la que se producen.

1.2.1. En pocas palabras, resulta obvio que producir más unidades de un producto por unidad de trabajo o capital no garantiza necesariamente mayores beneficios (o salarios). El incremento de los beneficios requiere que el precio del producto se mantenga estable o aumente.

El aspecto básico del desarrollo económico es cómo crear las condiciones que permitan un crecimiento rápido y continuo de la productividad.

1.2.2. La productividad de una nación es la suma de la productividad de todas sus empresas. Por lo tanto, es el resultado de la gestión, desarrollo y acumulación de capital humano y social.

1.2.3. La productividad entendida como proceso evolutivo desde el punto de vista local, social, colectivo y cultural, va acompañada del desarrollo y de la gestión del capital humano y social. Los estudios comparativos de la gestión a nivel mundial formulan las siguientes conclusiones.

2. Para que las empresas logren sobrevivir en un marco antagonista internacional o incluso para incorporarse al nivel de competencia mundial tienen que basarse en la productividad y aprovechar la productividad de grupos de industrias locales y empresas interrelacionados.

Deben ser capaces de utilizar el conocimiento, la experiencia y la competencia acumulados, así como los centros de investigación; debe existir mano de obra disponible con buena formación e instrucción, una administración pública local eficaz y eficiente, infraestructura de calidad para servicios básicos como comunicaciones, etc.

2.1. Tiene que quedar claro que la productividad no es ni puede ser una actividad empresarial aislada, sino que es el resultado de procesos individuales y colectivos en el entorno empresarial a nivel local y regional.

2.1.1. El capital humano y social acumulado a nivel local, el marco institucional, los vínculos formales e informales de cooperación, la experiencia de gestión acumulada, así como la difusión de los «capitales» mencionados, constituyen la base tangible e intangible para el desarrollo de la productividad y la orientación y sostenibilidad de la competitividad.

2.1.2. La competitividad de las empresas requiere un entorno empresarial positivo y «fértil», así como unas condiciones jurídicas, burocráticas, científicas, de investigación académica, universitarias y bancarias adaptadas a las prácticas empresariales y al código de la cultura empresarial.

2.2. El entorno empresarial no se deriva de la labor empresarial, sino que es el resultado del proceso global de cooperación eficaz entre la comunidad empresarial, la comunidad académica y científica y el Estado, junto con las relaciones entre la empresa y los trabajadores. Ésta debe ser la cultura predominante en la actividad y la cooperación de las elites y los dirigentes locales.

ANEXO II

al dictamen del Comité Económico y Social

Conceptos fundamentales

— Recursos humanos

En general, los recursos humanos hacen referencia al porcentaje y segmentos de edad de la población y a la mano de obra.

— Capital humano

Por capital humano se entiende el porcentaje per cápita en:

- enseñanza, conocimientos;
- experiencia, capacitación, especialización;
- destreza, creatividad;
- capacidad y voluntad para tomar iniciativas;
- voluntad y capacidad para cooperar en la satisfacción de necesidades sociales, colectivas y personales.

En algunos casos, la bibliografía sobre desarrollo incluye ambas definiciones de recursos humanos y capital humano.

— Capital social

El capital social en una sociedad dada se define como la jerarquía predominante de valores y necesidades. La ética de trabajo imperante.

La existencia de solidaridad social y vínculos sociales, sensibilidad social y capacidad para solucionar o superar los conflictos.

La capacidad para institucionalizar la cooperación y el diálogo entre elites y grupos dirigentes.

La posibilidad de dar importancia, valorar y respetar el bien común, el interés común, el interés social en todas sus formas, e incluso aceptar de forma voluntaria trabajar en su favor: el capital inmaterial e invisible se utiliza en muchas ocasiones en el sentido mencionado. En el caso de una empresa, se establece una diferencia de significado entre el capital inmaterial e invisible... y el «capital» acumulado dentro y fuera de la empresa.

— *Vínculo social*

Se trata de forma clara de un concepto sociológico que indica los aspectos que unen a los individuos en una sociedad y los que permiten constituir una «comunidad»; indica las fuerzas de unión que no son jurídicamente obligatorias ni vienen impuestas desde arriba. A veces, el vínculo social también se interpreta como sentimiento de pertenencia a una sociedad concreta.

— *Sociedad civil*⁽¹⁾

Una sociedad civil se define por oposición a una sociedad no civil o a una autoritaria. Por tanto, la característica primigenia y decisiva de un tipo u otro de sociedad depende de los procesos decisorios, del grado de inclusión y participación sociales en la toma de decisiones, así como de la eficacia de la participación social. La sociedad civil es una sociedad en la que:

- las políticas y funciones estatales se ven determinadas de forma decisiva y libre, además de ser evaluadas, por los medios sociales organizados, esto es, la propia sociedad organizada;
- los medios sociales, independientes del Estado, participan de forma libre y democrática en la determinación, modificación y defensa del interés común, los intereses públicos o los intereses de grupo; defienden los derechos humanos o los derechos de colectivos concretos, así como el desarrollo de una cultura de participación democrática y de estructuras sociales.

— *Desarrollo de la sociedad civil*

El desarrollo de la sociedad civil no se mide por el número cada vez mayor de ONG que compiten (con dinero público) por aumentar su patrocinio ni por los grupos sociales excluidos y dependientes de los que se ocupan.

En cambio, está en función de la naturaleza, papel y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Una sociedad civil se ha desarrollado hasta un nivel adecuado cuando las organizaciones de la sociedad civil logran la responsabilización de la sociedad y del ciudadano medio, a nivel organizativo e institucional, para participar de forma crítica y eficaz en la resolución de los problemas sociales, en la presión sobre el gobierno respecto de la toma de decisiones, en el desarrollo de la inclusión social, la democracia participativa, la cultura y las estructuras. El desarrollo de la sociedad civil no depende de la existencia de un movimiento fuerte de ONG que aspire a sustituir al Estado en la prestación de asistencia o a la sociedad en su labor filantrópica.

(1) En septiembre de 1999, el CES emitió un dictamen sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» (DO C 329 de 17.11.1999).

ANEXO III

al dictamen del Comité Económico y Social

Estadísticas y referencias informativas

Table 1: EU Assistance to Balkan Countries 1991-1999 ⁽¹⁾ (millions of dollars) ⁽²⁾

Country	EU	European Investment Bank	EU Members	Total
Albania	842	47	733	1 622
Bosnia	2 124	0	523	2 647
Bulgaria	1 525	778	774	3 077
Croatia	365	0	1 201	1 566
Macedonia	416	62	183	661
Romania	1 867	1 169	3 161	6 197
Total	7 139	2 056	6 575 ⁽³⁾	15 770

⁽¹⁾ Includes assistance for economic programs, democracy, institution-building, humanitarian aid, balance-of-payments support, and infrastructure.

⁽²⁾ Converted from euro figures at euro 1 000 = \$ 1,03.

⁽³⁾ Total aid for period 1991-1997.

Source: EU press release dated November 19, 1999.

Table 2: US Assistance Funding for Balkan Countries: Economic Restructuring, Institution-Building, and Social Development Programs, Fiscal Year 1991-1999 ⁽¹⁾ (millions of dollars)

Country	Amount
Albania	217
Bosnia	958
Bulgaria	296
Croatia	99
Macedonia	109
Romania	278
Total	1 957

⁽¹⁾ US assistance provided through SEED Act funding. Does not include substantial humanitarian assistance provided under other programs.

Source: US State Department.

Table 3: Breakdown of US Aid Commitments to Kosovo, November 1999-December 2000 ⁽¹⁾
(millions of dollars)

Program	Amount
Economic Reforms	6
Agriculture	4
Human Services Infrastructure	10
Criminal Courts	2
Administration of Justice	5
International Police	48
Police Training	20
KPC	15
Demining	4
UNMIK Budget	5
Media	4
OSCE/Elections	25
Civic Education	9
Total	157

⁽¹⁾ Commitments made at the aid coordination conference in Brussels on November 17, 1999.

Source: US State Department and World Bank/European Commission webpage on Economic Reconstruction and Development in Southeast Europe (www.seerecon.org).

Table 4: Transparency International Corruption Indicators ⁽¹⁾

Country	1999 CPI Score (Index ranges from 1-10)	Country Rank (among 99 countries rated)
Hungary	5,2	31
Bulgaria	3,3	63
FYROM	3,3	63
Romania	3,3	63
Croatia	2,7	74
Albania	2,3	84

⁽¹⁾ The Transparency International Corruption Index for 1999 has been published on October 26, 1999. CPI scores relate to perceptions of the depth of corruption as seen by business people, risk analysts, and the general public and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt).

Table 5: Currently Displaced Persons (Refugees and IDPs) in SEE Region

Country	Total Population (millions)	Displaced Persons (thousands)	Percentage of Total Population
Croatia	4,6	69,5	1,5
BiH	4,2	878,7	21
FRY	10,6	747,3	7
FYR Macedonia	2,0	21,9	1
Albania	3,4	3,6	Negligible
Total	23,8	1 720,9	7

Source: UNHCR, November 15, 1999.

Table 6: Selected Indicators On Political Process/Accountability/Participatory Institutions

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	FRY	Hungary
FH Political processes	4,50	5,00	2,75	4,25	3,50	3,25	5,00	1,25
FH Civil society	4,25	5,00	3,75	3,50	3,75	3,75	5,00	1,25
FH Independant media	4,75	4,75	3,50	4,75	4,00	4,00	4,50	1,25
KKZ Voice and Accountability index	- 0,01	- 0,97	0,6	- 0,32	0,09	0,41	NA	1,20

Note: Bigger numbers indicate better governance for KKZ, and worse governance for FH.

Table 7: Selected Corruption Indicators

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	FRY	Hungary
EBRD bribes as percent of firm revenues	NA	NA	3,50	2,10	NA	4,00	NA	3,50
EBRD percent firms paying bribes frequently	NA	NA	23,90	17,70	NA	50,90	NA	31,3
TI TI index (0-10)	2,30	NA	3,30	2,70	3,30	3,30	NA	5,20
KKZ Graft index	- 0,99	- 0,35	- 0,56	- 0,46	- 0,52	- 0,46	NA	0,61
ICRG Corruption (0-6)	2	NA	4	2	NA	3	NA	5
FH Corruption/3	4	3	3	3	3	3	4	1

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH, EBRD bribery questions — bigger numbers indicate better governance TI, KKZ, and ICRG.

Table 8: Selected Legal/Judicial Indicators

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	Kosovo	Hungary
FH Rule of law	5,25	6,00	3,75	4,75	4,50	4,25	5,00	1,75
WDR Predictable judiciary	4,66	NA	4,61	NA	4,28	NA	NA	3,65
EBRD Law and order index	NA	NA	1,38	1,43	NA	1,07	NA	2,34
KKZ Rule of law index	- 0,92	- 1,11	- 0,15	0,15	- 0,26	- 0,09	NA	0,71
ICRG Law and order (0-6)	2	NA	4	5	NA	4	NA	6

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH and WDR97. Bigger numbers indicate better governance for EBRD law and order index, TI, KKZ, and ICRG.

Table 9: Summary of Social Indicators for SEE, 1997

Country	HDI score and ranking 1997 ⁽¹⁾	IMR (1997 unless stated)	Life expectancy at birth 1997
Albania ⁽²⁾	0,699/ 100 th	25,8	72,8
Bosnia and Herzegovina ⁽³⁾	NA	12,7	72,3
Bulgaria	0,758/ 63 rd	17,5	71,1
Croatia	0,773/ 55 th	8,2	72,6
FYROM	00,749/ 73 rd	15,7	73,1
FY Yugoslavia ⁽⁴⁾	NA	14,3	72,3
Romania	0,752/ 68 th	22,0	69,6

⁽¹⁾ HDI is composite index of three components: life expectancy at birth; educational attainment (as measured by adult literacy and enrollment rates); and real per capita GDP (in \$PPP).

⁽²⁾ IMR for Albania is 1996.

⁽³⁾ FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.

⁽⁴⁾ FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.

Source: WB ECA Social Protection Strategy (1999 draft); UNICEF Transmonee report (1999); UNDP Human Security in SEE (1999).

Debe señalarse que la situación se agravó de forma notable entre 1995/1996 y 2000.

Recuadro 1: Características de la pobreza en Europa sudoriental

- Hay fuertes variaciones regionales en los niveles de pobreza de todos los países: entre el altiplano o zonas de montaña y la llanura costera de Albania; entre la Republika Srpska (RS) y la Federación de Bosnia y Hercegovina (así como dentro de cada entidad); y entre el norte y el sur de Rumania. La diferencia existente desde el punto de vista del consumo se ve reforzada por un acceso variable a servicios sociales de calidad, lo que aumenta la probabilidad de zonas geográficas con pobreza crónica.
- La situación de pobreza es más grave en las zonas rurales que en las urbanas en todos los países. En Rumania, el índice de pobreza en el campo es un 80 % más alto que en la ciudad (1994); en Bulgaria, es un 23 % más alto (1997); en la Albania rural es cinco veces más alto que en sus zonas urbanas, excluida Tirana (1996); también en Croacia es bastante más alto (1998). Asimismo, la profundidad de la pobreza (esto es, el porcentaje por debajo del umbral de pobreza en el que se sitúa la media de las personas pobres) y la gravedad de la pobreza (que tiene en cuenta las desigualdades entre personas pobres) son notablemente peores en las zonas rurales.

- El nivel de estudios del cabeza de familia está íntimamente vinculado con la pobreza: si tiene un título universitario es muy poco probable que la familia sea pobre, mientras que si el cabeza de familia no ha hecho estudios secundarios el índice de pobreza de la familia es muy superior a la media. Los cabeza de familia sin estudios secundarios representan alrededor del 80 % de todos los pobres en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania, y más del 40 % en Bosnia y Hercegovina.
- Si el cabeza de familia está en el paro, la situación de pobreza de la familia es extrema.
- A pesar del alto índice de pobreza entre los parados, las familias con el cabeza de familia ocupado constituyen una parte sustancial del total de pobreza, debido a que son un gran porcentaje de la población global. Por ejemplo, en Albania, alrededor del 70 % de los pobres trabaja. En Rumania, en 1994, cerca del 70 % de los pobres trabajaba o tenía una pensión.
- Las familias más numerosas son más pobres. En Albania, los pobres tienen familias más numerosas con una media de 3,4 niños frente a la media de la población de 1,5 niños. En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, el número de niños de una familia está relacionado netamente con la pobreza, dado que las familias con tres niños o más representan prácticamente el doble del índice nacional de pobreza y constituyen casi la mitad del total de población pobre. En Bulgaria, el índice de pobreza de las familias numerosas también es más alto, y los niños tienen más posibilidades de ser pobres que los ancianos. La única excepción la constituye Croacia, donde la mayoría de los pobres son personas de edad avanzada que viven en familias más pequeñas que la media. Los resultados preliminares de Bosnia y Hercegovina también parecen seguir la misma pauta.
- La población *rom* destaca por ser muy pobre y padecer pobreza crónica, aunque es difícil de cuantificar debido a las limitaciones de los datos de carácter étnico en algunas encuestas. Las familias *rom* suelen reunir varias características asociadas con un alto índice de pobreza como una elevada tasa de natalidad, un bajo porcentaje de escolarización (incluido un gran analfabetismo) y una alta tasa de desempleo. En Bulgaria, alrededor del 85 % de los *rom* están por debajo del umbral de pobreza, esto es, casi dos veces y media por encima de la media nacional. Estos datos son coherentes con los resultados de los países de Europa Central y Oriental como, por ejemplo, Hungría.

Fuentes: Estas conclusiones están basadas en una serie de estudios del Banco Mundial. Albania: *Growing Out of Poverty* (1996), y Albania: *Poverty and Social Welfare* (Rashid et al., 1999); *Poverty in Bosnia and Herzegovina: the Legacy of War* (Bisogno, draft mimeo, WB, 1999); Bulgaria: *Poverty During the Transition* (WB, 1999); Croatia: *Economic Vulnerability and Social Welfare Study, Issues Paper* (mimeo, WB, 1999); *FUR of Macedonia: Focusing on the Poor* (two vols., WB, 1999); y Romania: *Poverty and Social Policy* (two vols., WB, 1997).

Recuadro 2: Medidas de lucha contra la corrupción en Albania

En Albania, mediante el Decreto del Gobierno nº 72 de 30 de enero de 1998 se creó una Comisión de lucha contra la corrupción a la que se encomendaron los siguientes objetivos: establecer una estrategia para la organización y dirección de la lucha contra la corrupción; lograr una coordinación eficaz de las actividades anticorrupción de las instituciones del Estado y del sector privado; garantizar la cooperación necesaria con las instituciones financieras internacionales que apoyan las iniciativas gubernamentales para acabar con la corrupción.

El Centro albanés de estudios económicos, organización no gubernamental, ha realizado, en colaboración con el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional norteamericana, encuestas independientes entre las empresas y las familias, así como entrevistas con funcionarios públicos.

Las encuestas indican lo siguiente:

- más de la mitad de las empresas admite que paga sobornos a los funcionarios públicos, y el coste de la corrupción supone aproximadamente un 7 % de la cifra de negocios de estas empresas;
- los sobornos de empresas a funcionarios públicos son más frecuentes en los sectores del comercio y la construcción que en los sectores manufacturero y de servicios; aproximadamente el 75 % de las empresas de comercio o construcción admite el pago de sobornos;
- casi la mitad de los ciudadanos admite haber pagado sobornos desde 1991;
- los funcionarios públicos confirman que la corrupción es tentacular: más de dos tercios de los funcionarios públicos encuestados afirmó que el soborno es muy frecuente en Albania;
- a juicio de los funcionarios públicos, más del 50 % de los inspectores de aduanas «compra» su cargo;
- el 25 % de los ciudadanos con un miembro de la familia gravemente enfermo admitió haber pagado sobornos al personal médico estatal.

El 30 de junio de 1998 se celebró en Tirana un seminario en el que se debatió y se desarrolló de forma pública un amplio programa de reformas institucionales y políticas para reducir la corrupción. El seminario permitió al Primer Ministro demostrar un claro compromiso en favor del programa. Durante el seminario se debatió con intensidad un plan de acción gubernamental para afrontar la corrupción. Los resultados y conclusiones del seminario ocuparon los titulares de todos los periódicos y cadenas de televisión, lo que motivó un vivo debate público.

El éxito del seminario se basó en un intenso trabajo previo de organización y análisis, así como en los impresionantes datos facilitados por las encuestas.

Las reformas básicas propuestas en el seminario fueron las siguientes:

- 1) Apoyo a la revisión radical de la judicatura.
- 2) Reforma radical de los servicios de hacienda y de aduanas.
- 3) Transparencia presupuestaria para escuelas, hospitales y otros servicios públicos, con el fin de facilitar la presentación de denuncias por parte de los usuarios.
- 4) Mejoras adicionales de la contratación pública, de las auditorias y de la profesionalidad de la función pública.

Como culminación de estas reformas básicas, el Gobierno se ha comprometido a publicar los datos de encuestas recientes, llevar a cabo encuestas periódicas en el futuro y colaborar con las ONG para analizar los avances logrados dentro del plan de acción acordado.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco»

(2001/C 193/21)

En su Pleno del 19 de octubre de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un Dictamen sobre el tema «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro blanco» y, de conformidad con el apartado 4 del artículo 11 y el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento Interno, crear un Subcomité encargado de la preparación de los trabajos correspondientes.

El Subcomité aprobó el proyecto de Dictamen el 4 de abril de 2001 (ponente: Sra. Sigmund, copONENTE: Sr. Rodríguez García-Caro).

En su 381º Pleno (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 84 votos a favor, 2 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El proceso de unificación europea fue iniciado hace más de 50 años por Robert Schuman como iniciativa de paz, centrada al principio en las medidas económicas, para añadirse posteriormente el capítulo social. Pero la integración europea estuvo siempre impregnada de una dimensión política. Esta dimensión requiere —y más aún por las exigencias de adaptación con vistas a la ampliación— el desarrollo de las actuales estructuras europeas de decisión y, llegado el caso, la introducción de otras nuevas. En el marco de sus cuatro prioridades estratégicas para 2000-2005, la Comisión reacciona a este desafío mediante la elaboración de un Libro Blanco sobre la gobernanza europea. Para dicho Libro Blanco se ha elaborado un documento de trabajo⁽¹⁾ cuyo objetivo debería ser «encuadrar un proceso dinámico de intercambios, abierto e interactivo».

1.1.1. El 28 de marzo de 2001 el colegio de Comisarios debatió un documento sobre «Las orientaciones posibles de la gobernanza europea», documento preparatorio para el Libro Blanco «Por una gobernanza democrática».

El Comité constata que este documento contribuye a una clarificación y racionalización de las problemáticas examinadas en el documento de trabajo, que ahora se concretan en cuatro grandes orientaciones:

- comprender el sentido de Europa;
- el reto de la participación y de la eficacia;
- la tensión entre descentralización y unidad europea;
- selectividad, subsidiariedad y proporcionalidad.

1.2. El presente dictamen pretende ser una contribución del Comité a la elaboración del futuro Libro Blanco de la Comisión. El Comité ya ha señalado con anterioridad que uno de

los grandes desafíos de la gobernanza europea consiste en garantizar la participación efectiva de la sociedad civil organizada. Por eso mismo, se centra en este tema que representa un hilo conductor del documento de trabajo de la Comisión y también del debate actual. El Comité considera que en el estado actual de los trabajos, con cuestiones de principio y de procedimiento en primer plano, es justamente con análisis y propuestas en esta área como mejor puede contribuir al proyecto de la Comisión. Se prevé que la versión final del Libro Blanco se apruebe en julio de 2001. El Comité tiene la intención de emitir también un dictamen sobre el Libro Blanco propiamente dicho.

1.2.1. El Comité está convencido de que, como representante de la sociedad civil organizada⁽²⁾ en el sistema político-institucional de la Unión y por su experiencia y forma de trabajar, puede aportar un valor añadido a los trabajos de la Comisión.

1.2.2. El Comité está convencido de que la implantación efectiva de un nuevo sistema de gobernar y administrar en Europa ha de ir necesariamente acompañada de la correspondiente reforma institucional. De ahí su empeño en llevar a cabo, dentro de su propio ámbito, las reformas graduales necesarias para adaptar su funcionamiento a las exigencias actuales y conseguir un mayor grado de flexibilidad: a comienzos de su mandato, el Presidente del Comité fijó ocho objetivos fundamentales para ese periodo; existe una comisión que está revisando el Reglamento Interno; un grupo ad hoc ha elaborado ya un plan de comunicación, mientras que un segundo grupo ad hoc está elaborando propuestas concretas sobre cómo puede desempeñar de manera idónea el Comité su tarea de representante institucional de la sociedad civil organizada a nivel europeo.

⁽¹⁾ SEC(2000) 1547 final de 11.10.2000, p. 7.

⁽²⁾ Véase el artículo 257 del TCE, tal y como queda modificado por el tratado de Niza: «Se crea un Comité Económico y Social, de carácter consultivo. El Comité estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores, y del interés general.»

1.3. Anticipándose al debate sobre la futura gobernanza de la Unión, el Comité se ha ocupado en dictámenes elaborados en estos dos últimos años de temas como el papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea⁽¹⁾; la conferencia intergubernamental 2000 y el papel del Comité Económico y Social Europeo⁽²⁾; la Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración⁽³⁾, y los objetivos estratégicos 2000-2005⁽⁴⁾.

1.4. Un ejemplo práctico de cómo el Comité, como representante institucional de la sociedad civil organizada, contribuye a la reforma de la gobernanza europea son sus propuestas sobre la simplificación de la reglamentación en el mercado único⁽⁴⁾ y su código de conducta para la simplificación.

2. Observaciones generales sobre la noción de «gobernanza»

2.1. Aunque el concepto de «gobernanza» está haciéndose ya un lugar destacado en el vocabulario político contemporáneo, parece conveniente dar una definición más precisa. Calame y Talmant⁽⁵⁾ lo definen del siguiente modo: «La gobernanza es la capacidad que tienen las sociedades humanas de dotarse de sistemas de representación, instituciones, procesos y órganos sociales para administrarse a sí mismas mediante una acción voluntaria. Esta capacidad de conciencia (la acción voluntaria), de organización (las instituciones, los órganos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación) y de adaptación a nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas.»

2.1.1. Por «gobernanza» se entiende en el documento de trabajo de la Comisión «el conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo, en particular, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia».

2.1.2. El Comisario Busquin, en su discurso pronunciado el 18 de septiembre de 2000 en Santander, dio una definición más concisa: «Gobernanza significa administración pública a través de la interacción de las instancias públicas tradicionales y la «sociedad civil»: grupos de interés particulares, organizaciones públicas, ciudadanos»⁽⁶⁾.

2.2. El título del documento de trabajo, «Profundizar en la democracia de la Unión Europea», describe al mismo tiempo el fin y los medios de la iniciativa y no alude sino implícitamente al «déficit democrático» que suele reprocharse a la actuación de la Unión Europea.

2.2.1. El Comité no desea abordar en el presente dictamen la cuestión del «déficit democrático», que podría deberse a un desequilibrio a nivel comunitario entre los poderes legislativo y ejecutivo o a la dificultad de estructurar la participación de la sociedad civil organizada en la formación de las decisiones y de las políticas, tema que será tratado más adelante en el dictamen. En cambio, desea insistir en el hecho de que la democracia siempre se refiere a un sujeto colectivo que se concibe a sí mismo como tal⁽⁷⁾. Ahora bien, ¿cabe hablar de tal identidad colectiva a nivel europeo? En el contexto nacional se entiende por ese concepto el demos, el pueblo; en el contexto europeo, por el contrario, se trata más bien de la suma (o síntesis) de una serie de criterios de identidad que en su conjunto se basan en valores comunes⁽⁸⁾. La identidad colectiva europea podría construirse también mediante una comunidad de comunicación, o de experiencias, o de memoria. La Unión Europea, sin embargo, no es una comunidad de comunicación, apenas una comunidad de memoria y sólo de manera muy limitada una comunidad de experiencias⁽⁷⁾. Por lo tanto habría que hablar más bien de un déficit de conciencia europea común⁽⁹⁾.

2.2.2. No cabe duda de que la conciencia europea se fortalecerá con la llegada del euro, cuando los ciudadanos europeos de los Estados miembros de la zona del euro (actualmente doce) se sientan unidos entre sí en la vida diaria por una moneda única. Otro instrumento sumamente importante para construir la identidad europea sería una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que tuviera carácter vinculante, tal y como se describe en el Dictamen del Comité⁽¹⁰⁾.

2.2.3. El Comité quiere subrayar con ello que el distanciamiento de los ciudadanos europeos respecto a Bruselas no es un problema de distancia cuantitativa, sino ante todo un problema vital cualitativo que hay que afrontar, por un lado, con una labor de persuasión concreta y, por otro, con la creación de posibilidades específicas de participación. La información no puede seguir siendo una vía de sentido único; es preciso que se amplíe y se convierta en comunicación; el ciudadano tiene que dejar de ser destinatario pasivo de informaciones que le resultan incomprensibles. Mientras el ciudadano piense que las decisiones que le afectan se toman muy lejos de él y de manera no transparente, es comprensible

(1) DO C 329 de 17.11.1999.

(2) DO C 117 de 26.4.2000.

(3) DO C 268 de 19.9.2000.

(4) DO C 14 de 16.1.2001.

(5) Pierre Calame y André Talmant, *L'État au cœur, le Meccano de la gouvernance*, Desclée de Brouwer, París, 1997, p. 19. Tomado del documento de la Comisión de la Célula de Prospectiva «Développer de nouveaux modes de gouvernance» (documento de trabajo 2000).

(6) Tomado del SPEECH/00/313 «Science, Technology and Society in the 21st century».

(7) Kielmannsegg, en Jachtenfuchs/Kohler, *Europäische Integration*, Leske + Budrich 1996, p. 54.

(8) DO C 329 de 17.11.1999, «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea».

(9) «Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne», (Cellule de Prospective — CdP (99) 750).

(10) DO C 367 de 20.12.2000, p. 26, «Por una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea».

que su interés decrezca progresivamente y se convierta parcialmente en rechazo. El ciudadano tiene que tener la posibilidad de interactuar, de participar de un modo adecuado. Y esto vale tanto para el nivel europeo como para el de los Estados miembros. Dicho de forma resumida: la «proximidad al ciudadano» tiene que convertirse en característica esencial de la actuación europea. Y eso significa examinar constantemente y poner de relieve la coherencia de las políticas comunitarias.

2.2.4. En ese sentido, el método de coordinación abierta utilizado en la aplicación de algunas políticas comunitarias tras la cumbre de Lisboa abre perspectivas interesantes en lo que se refiere a una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, la utilización de este método en el marco del programa de lucha contra la exclusión social supone la participación activa tanto de las administraciones en los Estados miembros como de las organizaciones de la sociedad civil y demás actores interesados, del nivel local al nivel europeo. El Comité mantendrá una estrecha vigilancia para que el nuevo método de coordinación sirva verdaderamente para involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos políticos relevantes.

3. Orientaciones para una reforma de los modos de gobernanza europea

3.1. Fortalecer y desarrollar la conciencia europea y velar así por una mayor proximidad al ciudadano en las actividades y decisiones de las instituciones europeas constituye uno de los principales retos para el proyecto de la Comisión sobre la gobernanza. La idea trae consigo la oportunidad de introducir medidas bien coordinadas y complementarias para —mediante información, cooperación y participación— asociar de manera inteligente al ciudadano europeo al proyecto de construcción común y contribuir así a que la conciencia europea se desarrolle desde la base, desde los propios ciudadanos. En cualquier caso, el Comité, como «puente entre el ciudadano y Europa», está dispuesto a desempeñar un papel central en el desarrollo de la idea.

3.2. De la gobernanza se dice también, y con razón, que es una «cultura de gobierno y de administración» que presupone un consenso en torno a determinados conceptos, principios, normas y procedimientos. El Comité considera por tanto conveniente abordar brevemente, dentro del mandato para la elaboración del presente dictamen, cuatro conceptos clave a los que se alude constantemente en el contexto de las nuevas formas de gobernanza.

3.3. Legitimación: la acción legitimada, es decir, la acción autorizada en el marco de un mandato, tiene siempre varios puntos de referencia, a saber, el del mandante, el del mandato y el del objetivo del mandato. Si el mandato incluye la aprobación de leyes, entonces el medio adecuado para la legitimación son las elecciones en el sentido de la democracia representativa⁽¹⁾. Pero si de lo que se trata es, dentro de un proceso político, de influir en virtud de los conocimientos técnicos en el proceso de formación de opinión en el marco de la representación de intereses, entonces la designación

constituye una base de legitimación adecuada. En virtud, a la vez, del proceso de su designación, de su experiencia y de su enraizamiento en la sociedad civil organizada de los Estados miembros, los miembros del Comité están legitimados para ejercer el derecho de participación dentro del sistema europeo de varios niveles.

3.3.1. El «modelo democrático europeo» acabará teniendo muchas de las características de la democracia participativa, pero sin excluir otras. Está concebido como modelo de cooperación, con espacio para nuevas formas de participación; pero al mismo tiempo conserva una serie de características de la democracia representativa. Este sistema político europeo se basa en estructuras relativamente recientes y por tanto es, en su conjunto, más accesible que la mayoría de los sistemas de los Estados miembros. La gobernanza europea tiene que garantizar en primer lugar la representación eficaz de los intereses de los ciudadanos mediante derechos de participación concretos de sus representantes, mejorando y, si fuese necesario, modificando la cooperación de las actuales instituciones a nivel comunitario con vistas a una mayor transparencia, eficacia y responsabilidad (obligación de rendir cuentas).

3.4. Participación significa la posibilidad de intervenir de una manera activa en un proceso de formación de la opinión y de las decisiones desarrollado conforme a principios democráticos. Esta posibilidad debe existir tan pronto como se detecte el problema o se reconozca la necesidad de resolverlo. El requisito fundamental y la base de legitimación del derecho de participación es la adecuada representatividad de los representantes de la sociedad civil organizada. El Comité ya se ha ocupado de este tema en otro lugar⁽²⁾ e insiste en que la representatividad no debe ser sólo cuantitativa sino también cualitativa. Esta última se entiende como la capacidad —garantizada por una estructura organizativa y una competencia técnica convenientes— de participar de manera competente y constructiva en el proceso de formación de la opinión y de las decisiones.

3.4.1. En opinión del Comité, las instituciones europeas siempre que consulten a organizaciones de la sociedad civil, deben comprobar su representatividad. La Comisión ya ha tratado la cuestión de los criterios de representatividad⁽³⁾. Tomando como punto de partida estas experiencias, ha manifestado que la aplicación de estos criterios también debe atender a la diversidad de los Estados miembros. Para que a nivel europeo se reconozca a una organización como facultada para participar deben tenerse en cuenta determinados criterios. El Comité propone los siguientes criterios de representatividad:

(2) DO C 268 de 19.9.2000, «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración».

(3) Comunicación de la Comisión «Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés» (SEC/92/2272 final) «Comunicación relativa a la aplicación del protocolo sobre la política social presentada por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo» (COM(93) 600 final). «Estudio sobre la representatividad de las organizaciones europeas de actores sociales — Procedimiento abierto» (DO C 228 de 7.8.1996, pp. 24-25). «Comunicación de la Comisión sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa» (COM(97) 241 final).

(1) Sin perjuicio de las competencias que los artículos 137 y 138 del TCE confieren a los interlocutores sociales.

La organización debe

- estar constituida de manera duradera a nivel comunitario;
- garantizar el acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros y, por consiguiente, la posibilidad de consultas rápidas y constructivas;
- representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea;
- estar compuesta por organizaciones cuya representatividad de los intereses representados por ellas esté reconocida en el Estado miembro de que se trate;
- disponer de organizaciones miembro en la gran mayoría de los Estados miembros de la UE;
- prever la responsabilidad (obligación de rendir cuentas) ante los miembros de la organización;
- tener un mandato de representación y acción a nivel europeo;
- ser independiente y no estar vinculada a consignas exteriores.

3.5. Consulta: el Comité está a favor de cualquier iniciativa que permita que los afectados por una medida puedan expresar su opinión lo antes posible. En el documento de trabajo no se aborda una práctica que está sumamente extendida en la Comisión: nos referimos a la creación de comités, sobre todo de comités consultivos y grupos de expertos, cuyo número aumente de manera constante⁽¹⁾.

3.5.1. La creación de estos comités consultivos y grupos de expertos deber valorarse a la luz del objetivo, establecido por la Comisión, de la eficiencia, que en el sentido de «eficiencia institucional» designa la capacidad de desempeñar las funciones con medios proporcionados, en un plazo adecuado y respetando el equilibrio entre gasto y resultado⁽²⁾. Este objetivo parece tanto más importante si se tiene en cuenta que (pese a que los datos son incompletos) se puede hablar de unos 600 comités y grupos de ese tipo⁽³⁾.

3.5.2. El Comité constata que, por muy legítimo que sea el recurso a expertos, la legitimidad de las decisiones y opciones no es por ello mayor, incluso si la labor de tales expertos contribuye a que las decisiones y opciones estén mejor fundamentadas desde un punto de vista técnico. Por consiguiente, el Comité reconoce la necesidad de recurrir a expertos externos para determinadas actividades de la Comisión, pero señala que en esos casos se asiste a la elaboración de políticas importantes fuera de todo control y participación legitimada.

(1) Ya en 1987, Delbrück describía esta situación como una «hipertrofia de comités» (véase Wessels, «Verwaltung im Mehrebenensystem», en Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Leske — Budrich, 1996, p. 176).

(2) Roland Bieber: «Die Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der EU», en Direkte Demokratie und EU.

(3) Wessels, Verwaltung im Mehrebenensystem, en Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Leske — Budrich, 1996, p. 176.

El Comité propone por tanto que, ateniéndose a los principios de transparencia, eficiencia y responsabilidad que la misma Comisión defiende, se reconsidere la creación de nuevos comités. En su forma actual suponen un obstáculo para una gestión eficaz, transparente y legítima.

3.5.3. Por lo demás, la Comisión señala en su documento de trabajo que el hecho de evacuar consultas más precoces y extensas no debe sobrecargar ni complicar el proceso decisorio, mientras que en otros pasajes indica que las consultas deben llegar hasta el nivel inferior, el local, e incluso por debajo del umbral de organización de la sociedad civil, es decir, el ciudadano concreto. Habrá que ver si el uso de las nuevas tecnologías de la información, que la Comisión propone como solución, puede realmente resolver el problema y si una «democracia electrónica» de ese tipo es verdaderamente viable.

3.6. Subsidiariedad, dicho de manera sencilla, significa que la competencia debe recaer en el nivel de decisión que mejor pueda resolver el problema. La subsidiariedad se equipara también muchas veces a la proximidad al ciudadano. Las nociones de «nivel de decisión» y «proximidad al ciudadano» inducen sin embargo a la idea errónea de que la subsidiariedad obedece únicamente a criterios verticales, es decir, jerárquicos y territoriales. La idea fundamental subyace a esto es la de la eficiencia en razón de la proximidad al problema concreto; ahora bien, dicha proximidad no depende exclusivamente de criterios territoriales, sino también de criterios funcionales. En lo que se refiere a la selección de protagonistas en el ámbito de la participación, esto significa la necesidad de tener también en cuenta en el sentido del punto 3.4 la subsidiariedad funcional, definida sobre la base de la competencia técnica específica. La subsidiariedad funcional y la territorial son conceptos complementarios entre sí, así como —cada uno por su lado— garantes de una mayor proximidad al ciudadano y de una mayor eficacia. En efecto, el principio de subsidiariedad no implica únicamente un reparto del poder de decisión, sino también —y, tal vez, ante todo— el reparto de una responsabilidad compartida entre las instituciones y los actores de la sociedad civil organizada a todos los niveles. Por lo demás, el concepto de red interactiva, inherente a la noción de gobernanza, se corresponde plenamente con este doble aspecto de la subsidiariedad.

4. El Comité Económico y Social Europeo en el marco de la gobernanza europea

4.1. El Comité constituye a la vez un foro de diálogo y la plataforma institucional que permite que los representantes de las organizaciones económicas, sociales y cívicas de los Estados miembros formen parte del proceso de toma de decisiones comunitario. Por el papel que le asignan los Tratados, y por su composición y la competencia técnica de sus miembros, el Comité es, dentro del conjunto institucional comunitario, un lugar privilegiado de representación, de información y de expresión de la sociedad civil organizada y por consiguiente un puente esencial entre Europa y los ciudadanos, complementario de la representación política de los ciudadanos encarnada en el Parlamento Europeo y de la representación de los entes locales y regionales asegurada por el Comité de las Regiones.

4.1.1. Si bien es cierto que su misión consiste ante todo en la elaboración de dictámenes, el Comité ha ido diversificando progresivamente sus actividades con el fin de contribuir a garantizar una participación efectiva de la sociedad civil organizada en la formación de opinión y en la toma de decisiones y promover una Europa más próxima al ciudadano.

4.1.2. El Tratado de Niza, una vez que entre en vigor, confirmará al Comité en su función de representante institucional, a nivel comunitario, de las fuerzas vivas de la sociedad civil organizada. Este Tratado brindará al Comité una oportunidad suplementaria de desempeñar plenamente su papel de nexo entre Europa y la sociedad civil organizada y de foro permanente y estructurado de diálogo y de concertación a nivel comunitario. Constituye así un «elemento indispensable» de la gobernanza europea⁽¹⁾.

4.2. Desde esa posición, el Comité subraya la necesidad de que la sociedad civil organizada participe en la política de manera más amplia y más concreta. Y ello vale —en el sentido de los dos aspectos de la subsidiariedad, el territorial y el funcional— no solo para los diversos niveles territoriales, como Estado, región y ámbito local, sino también para los diversos segmentos funcionales de la sociedad civil, tal y como están representados en el Comité. En ese sentido, el Comité examinará de qué forma sus miembros pueden mejorar el grado de aceptación de la Unión en los Estados miembros a través de actividades in situ con el apoyo de sus respectivas organizaciones.

4.3. Los dictámenes del Comité se elaboran mediante un procedimiento de consenso que se corresponde con el discurso de la sociedad civil. Los métodos de trabajo del Comité prevén un procedimiento «de abajo arriba» en el que la búsqueda de decisiones se produce en un círculo cada vez más amplio de participantes. La votación en el pleno refleja la síntesis de opiniones en principio quizá contrapuestas, derivadas de la disparidad de intereses de las organizaciones de la sociedad civil representadas en el Comité. En el marco de este proceso de decisión, los miembros tienen ocasión de obtener incrementos óptimos de información, que a menudo llevan a una evolución de la opinión como consecuencia del intercambio de ideas. La plusvalía de este proceso estriba en que cada miembro del Comité puede tratar de llegar a un consenso sobre su postura y evaluar hasta qué punto esta postura puede también evolucionar. Los dictámenes del Comité son por ello un buen reflejo de la opinión de la sociedad civil organizada.

4.3.1. El Comité, en interés de la transparencia que él mismo preconiza, examinará la posibilidad y la forma de documentar las distintas posturas iniciales de sus miembros.

4.3.2. El Comité considera que su función consultiva no se limita a la elaboración de dictámenes, sino que se extiende desde la detección del problema hasta la fase final previa a la decisión. Esta interpretación amplia de la participación, en la que se incluye también la evaluación y la supervisión, se aplica concretamente a conjuntos de problemas especiales (por ejemplo, el mercado interior, el euro, la ampliación, etc.).

4.3.3. Un ejemplo de este enfoque holístico es la reciente evaluación del nuevo método abierto de coordinación introducido en la Cumbre de Lisboa⁽²⁾. El Comité observa que el nuevo método implica la participación de toda la sociedad civil organizada en la aplicación de la estrategia. Además, señala la necesidad de asociar inmediatamente al proceso a los países candidatos, concretamente a los representantes de la sociedad civil organizada.

4.3.4. El éxito de las actividades del Observatorio del Mercado Único (OMU), creado en 1994 a instancias de las instituciones comunitarias con el fin de seguir y evaluar el funcionamiento del mercado único y proponer en caso necesario mejoras, es prueba del valor añadido de la acción del Comité en este ámbito y de la utilidad de desarrollar este tipo de iniciativas. Gracias a la red interactiva de información que recoge los datos comunicados por los «usuarios» del mercado único (red que lleva el nombre de PRISM — Progress Report on Initiatives in the Single Market), el OMU es capaz no solo de detectar los obstáculos a la realización del mercado único sino también de difundir las mejores prácticas, facilitar la transmisión de información y alentar las cooperaciones⁽³⁾.

4.4. El Comité como sismógrafo de la evolución sociopolítica: el hecho de que los miembros del CES sean propuestos por los Estados miembros garantiza su estrecho contacto con la realidad de sus países, entre otras cosas a través del ejercicio corriente de su profesión. Por tanto, necesariamente están capacitados para calibrar el grado de aceptación de las medidas comunitarias en sus países, para hacer comprender dichas medidas y explicar a los ciudadanos la importancia de la Unión en su vida cotidiana.

4.4.1. Con vistas a que las propuestas legislativas respondan mejor a los intereses de los ciudadanos, la Comisión podría aprovechar este acervo de experiencia del Comité mediante consultas exploratorias efectuadas antes de adoptar las medidas. El Comité puede también aportar información útil en aquellos casos en que se trata de definir la postura de la Unión a nivel internacional sobre una amplia base de la sociedad civil. En términos generales, el Comité puede actuar como sistema de alerta precoz en relación con tendencias sociopolíticas y ayudar inmediatamente a tomar las medidas adecuadas, antes de que surjan o se enconen los conflictos.

4.5. En concreto, el Comité actúa a través de:

— dictámenes por consulta preceptiva conforme al TCE: en términos generales, este tipo de consultas se producen demasiado tarde, es decir, en un momento en que la Comisión, en muchos casos, ya ha consultado a los grupos de interés y por consiguiente ha cerrado ya un primer proceso de formación de opinión. El momento de

(1) Cf. el discurso inaugural del Presidente, 29.11.2001.

(2) DO C 139 de 11.5.2001. «Revisión intermedia de los tres procesos en los que se apoya la estrategia europea de empleo».

(3) Iniciativa PRISM (Progress Report on Initiatives in the Single Market) del Observatorio del Mercado Único (www.esc.eu.int/omu_smo/prism).

la consulta del Comité por la Comisión está directamente relacionado con la eficiencia del trabajo del Comité: cuanto antes consulte al CES, más eficaz será la actividad de éste para la propia Comisión. Lo normal sería que ésta consultase al Comité tan pronto como se detectase la necesidad de actuar o legislar. El Comité podría entonces contribuir adecuadamente al análisis y a la solución del problema y ofrecer a la Comisión un valor añadido óptimo con su trabajo. Todo ello sin detrimento de ser consultado de nuevo más adelante, por ejemplo, en el momento de discutir nuevas posiciones y de que aparezca la necesidad de contar con conocimientos especializados suplementarios en el procedimiento de codecisión;

- dictámenes exploratorios: en ellos el Comité realiza análisis prospectivos por encargo de un órgano y elabora propuestas sobre un tema determinado. La Comisión ha seguido recientemente en dos ocasiones la propuesta del Comité de consultarle desde el principio: el Comité está elaborando actualmente dos dictámenes exploratorios titulados «Derechos humanos en el trabajo»⁽¹⁾ y «Hacia una estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo»;
- dictámenes de iniciativa: posibilitan que el Comité se ocupe previamente —sin consulta— de determinados temas, pronuncie sobre asuntos de alcance general y dé a conocer su opinión sobre cuestiones actuales y políticamente relevantes.

4.5.1. El Comité no se limita a sus miembros sino que amplía cada vez más el círculo de personas que participan en sus trabajos, lo cual también contribuye a que sea valorado como lugar de diálogo y concertación:

- manifestaciones públicas: mediante estas manifestaciones el Comité contribuye a la creación de un espacio abierto en Europa con el fin, por un lado, de debatir temas europeos fundamentales con la amplia participación de la sociedad civil organizada (p. ej. la primera Convención sobre la sociedad civil organizada a nivel europeo) y, por otro, de examinar temas muy concretos (por ejemplo, el Día del Consumidor, celebrado el 15 de marzo de cada año);
- audiencias: las audiencias, un instrumento cada vez más utilizado por el Comité, permiten extender la posibilidad de participación en la elaboración de los dictámenes a un espectro lo más amplio posible de agentes de la sociedad civil organizada (y no sólo en Bruselas, sino también en los Estados miembros), con lo cual se puede tener también en cuenta la opinión de las organizaciones de la sociedad civil que no tienen representantes entre los miembros del Comité.

4.6. El Comité y las relaciones exteriores de la UE: Una de las prioridades del Comité consiste en promover el desarrollo de un modelo de democracia plural y participativo en los

países candidatos y en otras zonas geográficas con las que la Unión Europea mantiene relaciones estructuradas, así como en crear estructuras apropiadas para la consulta de la sociedad civil organizada en los países y zonas geográficas correspondientes⁽²⁾.

4.6.1. En el marco de la ampliación el Comité considera que no basta con que los países candidatos a la adhesión incorporen el acervo comunitario, sino que también es esencial que creen las estructuras que hagan posible la aplicación y el control de dicho acervo (lo que se conoce como «acervo social»).

- El Comité apoya a los países candidatos en la tarea de creación de instituciones («institution building») a través de comités bilaterales mixtos⁽³⁾ y se esfuerza por estimular la creación de estructuras de la sociedad civil análogas a las de los Estados miembros.
- El Comité está abriendo progresivamente sus trabajos a la sociedad civil organizada de los países candidatos.

4.7. El Comité como «punto de encuentro de la sociedad civil organizada»: en la «Primera Convención de la sociedad civil organizada a nivel europeo», en octubre de 1999, el Comité reflexionó sobre las posibilidades de incluir en su proceso de comunicación a los segmentos de la sociedad civil organizada que hoy por hoy no están representados en el Comité. En su Dictamen «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración»⁽⁴⁾ formuló las primeras propuestas. En la actualidad, un grupo ad hoc elabora las correspondientes propuestas para su aplicación concreta.

4.8. El Comité, en distintos dictámenes y en otros lugares, se ha esforzado por aclarar que no es el foro en el que tiene lugar el diálogo social. El diálogo social tiene su propia base jurídica claramente establecida en el Tratado⁽⁵⁾ y representa, por las competencias específicas de los interlocutores sociales (en particular, poder acordar convenios vinculantes) y por su especial objetivo, una forma específica y altamente calificada de gobernanza. Al lado de eso, y al hilo de la mayor participación de la sociedad civil organizada, han ido surgiendo algunas formas de discurso público que, en opinión del Comité, deberían estructurarse. Este diálogo civil es también una expresión de la gobernanza, cuyos objetivos, estructuras, procedimientos y criterios de participación deberían, a juicio del Comité, estudiarse y definirse más exactamente. El Dictamen «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración»⁽⁶⁾ contiene un primer análisis y una serie de definiciones. En opinión del Comité, el diálogo civil debería tener las siguientes características:

⁽²⁾ Véase Encuentro de los representantes de la sociedad civil Europa-América Latina-Caribe, junio de 1999, o Mesa redonda UE/India de representantes de la sociedad civil, enero de 2001.

⁽³⁾ Actualmente hay comités mixtos con Polonia, Hungría, Bulgaria, Rumanía y próximamente lo habrá con Eslovaquia.

⁽⁴⁾ DO C 268 de 19.9.2000.

⁽⁵⁾ Artículos 137 y 138 del TCE

⁽⁶⁾ DO C 268 de 19.9.2000.

⁽¹⁾ La aprobación de este dictamen está prevista para julio de 2001.

- en el diálogo civil participarán por principio todos los miembros de la sociedad civil organizada (por tanto también los interlocutores sociales);
- el diálogo civil no es una alternativa al diálogo social ni compite con él, sino que constituye un complemento del mismo;
- el diálogo civil podrá establecerse entre los representantes de la sociedad civil organizada únicamente, o entre ellos y una institución u órgano de la Comunidad; podrá referirse a temas horizontales o verticales, es decir, podrá ser un diálogo general o un diálogo sectorial;
- el diálogo civil deberá contar con las estructuras necesarias para su función; su principal ámbito de competencia son las cuestiones económicas y sociales, con exclusión de los aspectos pertenecientes al diálogo social⁽¹⁾; otras competencias suyas son el medio ambiente, la protección del consumidor, el desarrollo, los derechos humanos, la cultura y demás intereses de importancia para la sociedad civil en todas sus formas de organización⁽²⁾;
- los participantes en el diálogo civil serán también responsables de que los Estados fuera de la UE, y en especial los países candidatos, conozcan las estructuras organizativas y las formas de comunicación de la sociedad civil organizada. Es necesario ayudar a estos países a crear y desarrollar estructuras análogas.

El Comité ha realizado también mucho trabajo de base en torno a la definición de la sociedad civil organizada participante en el diálogo civil⁽³⁾.

4.8.1. El diálogo civil podría convertirse en el instrumento clave de participación dentro del modelo democrático europeo. Dicho diálogo sigue el modelo del discurso de la sociedad civil, que admite la integración de contenidos normativos en su proceso. No obstante, será esencial retener que consulta y participación son dos mecanismos de participación diferentes y sujetos a condiciones distintas.

4.9. Conferencia anual: el Comité apoya la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de diciembre de 1996⁽⁴⁾ en la que se prevé «la celebración anual de un debate, en el marco de una sesión parlamentaria especial, en el que participen la Comisión y el Consejo, en relación con las líneas directrices en materia de política económica, debate precedido de una conferencia preparatoria del Parlamento Europeo con los representantes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones». Este planteamiento pragmático de la cooperación interinstitucional debería extenderse a otros ámbitos.

(1) Esto es, de los aspectos relativos a la negociación social en virtud de los artículos 137 y 138 del Tratado.

(2) Una forma estructurada del diálogo civil podría también consistir, por ejemplo, en que el Comité participara en reuniones ministeriales informales sobre estos ámbitos.

(3) DO C 329 de 17.11.1999, «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea».

(4) Resolución sobre la participación de los ciudadanos y de los interlocutores sociales en el sistema institucional de la Unión Europea, punto 11.

4.10. El futuro de Europa: El «equipo gobernanza» de la Comisión comenzó a funcionar en el verano del año pasado y, por consiguiente, partió de la situación general y jurídica anterior a Niza. Los resultados de Niza trajeron consigo nuevas necesidades de debate que, junto a temas técnicos, exigen una decisión sobre nuevas estructuras decisorias con vistas a la conferencia intergubernamental planeada para 2004. En opinión del Comité, eso no afecta para nada a la actualidad del tema; al contrario, el proyecto de la Comisión sobre la gobernanza ofrece trabajos preliminares y aclaraciones esenciales para las futuras reflexiones sobre el futuro de Europa.

4.10.1. Actualmente parece existir ya consenso sobre la necesidad de crear mejores instrumentos para la preparación de la próxima conferencia intergubernamental, por una parte, y por otra sobre el hecho de que los temas indicados en la declaración sobre el futuro de la Unión no están enumerados de manera taxativa. Hasta ahora, la Comisión y el Parlamento Europeo han manifestado su preferencia por la creación de una estructura similar a la de la Convención creada para la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales.

4.10.2. El Comité estima que la sociedad civil organizada debería participar plenamente en el conjunto del proceso preparatorio de la Conferencia Intergubernamental y que su participación no debe limitarse únicamente al debate público que, de conformidad con la Declaración relativa al futuro de la Unión aneja al Tratado de Niza, debe producirse de aquí al Consejo Europeo de Laeken. En los trabajos de la Convención encargada de elaborar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea el Comité tuvo ciertamente voz, pero considera que en el futuro podría funcionar de manera mucho más eficaz como nexo entre el debate institucional y el discurso público general si, dentro de sus competencias y posibilidades, estuviese integrado en la estructura que será finalmente creada.

5. Valorar el Comité en el marco de una nueva gobernanza europea

5.1. Cada institución debe desempeñar un papel para que los ciudadanos europeos, por medio de las organizaciones que los representan, participen efectivamente en el proyecto europeo y puedan influir en su evolución. El Comité ya ha reconocido la necesidad que se impone, tanto a él como a las demás instituciones, de adaptarse a los retos que afronta la Unión Europea; no obstante, esto implica también que, como ya se dijo en los apartados anteriores, se establezcan nuevas sinergias entre el Comité y las demás instituciones en el marco de una mejora de la gobernanza europea.

5.2. En el discurso que pronunció ante el Pleno el 20 de octubre de 1999, el Presidente de la Comisión Europea, Sr. Romano Prodi, reconoció esta necesidad de una «nueva cooperación» entre la Comisión y el Comité. Dicha cooperación debería concretarse en el marco del acuerdo de cooperación actualmente en proceso de negociación entre la Comisión y el Comité.

5.3. Este acuerdo, que llevará a la creación de un nuevo marco de cooperación, debería contribuir al desarrollo de nuevas formas de cooperación y a formalizar las ya existentes⁽¹⁾, para que el Comité pueda aumentar el valor añadido de su acción.

5.4. El Comité sugiere el establecimiento de acuerdos análogos con el Consejo y el Parlamento Europeo, única manera de que pueda asumir eficazmente su papel en la nueva gobernanza europea, a la vez en el marco de su función consultiva, como lugar de diálogo y concertación y punto de enlace de la sociedad civil organizada.

5.5. En este contexto, el Comité insta encarecidamente a la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo a que tengan en cuenta las siguientes propuestas y orientaciones:

- 1) Consulta del Comité en la fase más temprana posible: a este respecto, el Comité ya ha señalado que adelantando el momento de su consulta se da mayor valor añadido a su participación en el proceso de formación de la opinión y las decisiones. Los dictámenes exploratorios y de iniciativa constituyen medios especialmente eficaces para aprovechar la función consultiva del Comité y los conocimientos de los sus miembros. Por consiguiente, insta a que la Comisión, el Consejo y el Parlamento recurran cada vez más a la vía del dictamen exploratorio, y no sólo en relación con futuras medidas legislativas, sino también para la elaboración de futuros libros verdes, por ejemplo.
- 2) Eficacia del papel consultivo del Comité: con vistas a una eficacia óptima del Comité es necesario no sólo que se le consulte lo antes posible sino que se le incluya en todas las fases del procedimiento decisorio. Para ello considera que necesita tener, como es lógico, una idea clara de las propuestas sobre las que se pronuncia, pero además espera que la Comisión, el Consejo y el Parlamento le detallen en el futuro los motivos por los cuales no han hecho suyas sus propuestas.
- 3) Contribución a la creación de condiciones concretas para la cooperación de las instituciones europeas con organizaciones de la sociedad civil: el Comité se ofrece para elaborar, junto con las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil y a partir de las propuestas formuladas en el punto 3.4, un catálogo de criterios de representatividad que puedan servir como condición para dicha cooperación. Además, está dispuesto a encargarse de su supervisión.

- 4) Contribución al desarrollo del diálogo civil: el Comité se ofrece para definir con más precisión, junto con los protagonistas del diálogo civil y sobre la base de los trabajos preliminares realizados ya por él, el diálogo civil y sus estructuras, objetivos y procedimientos. El Comité puede ser al mismo tiempo el impulsor de un nuevo enfoque pragmático del diálogo civil.
- 5) Conferencias anuales: siguiendo el ejemplo de la iniciativa del Parlamento, todas las instituciones deberían prever tales conferencias anuales sobre temas concretos.
- 6) El papel del Comité en el debate sobre el futuro de Europa: el Comité concede suma importancia a la posibilidad de participar lo antes posible en las reflexiones sobre la estructura de los futuros procesos de decisión con el fin de desempeñar allí el papel de eslabón institucional entre el debate interinstitucional y el gran debate público sobre el futuro de Europa. Asimismo, manifiesta a este respecto su intención de asociar a los actores de la sociedad civil de los países candidatos a sus reflexiones sobre el futuro de Europa.

6. Adaptarse al reto de la nueva gobernanza

6.1. En líneas generales, el Comité celebra el reiterado propósito de la Comisión de dar una mayor transparencia, visibilidad y estructura a aquellos procesos que impliquen la participación de la sociedad civil en decisiones legislativas o ejecutivas.

Para alcanzar esta meta, la Comisión considera en adelante como una de las posibles opciones:

- conceder prioridad a la mejora del papel consultivo del Comité y, en caso necesario, elaborar orientaciones complementarias que deberán contribuir a que la sociedad civil europea se siga estructurando de manera progresiva;
- conceder a los actores socioeconómicos un papel director en la elaboración de normativas (por ejemplo, mediante el desarrollo de nuevas formas de autorregulación o corregulación con arreglo a la jerarquía normativa actual).

Basándose en las ideas directrices y las propuestas del presente dictamen, el Comité se pronuncia a favor de esta opción y confía en que en la redacción del Libro Blanco la Comisión se rijan por ella y se atenga a ella.

6.2. El Comité subraya una vez más que está dispuesto a adaptarse a los retos del concepto de la nueva gobernanza y a aportar su contribución en el marco de la reforma institucional. En este sentido, su Mesa decidió el 19 de diciembre de 2000 establecer normas operativas, con cuya ayuda el Comité podrá desempeñar aún mejor su papel como representante y mediador institucional de la sociedad civil organizada tanto frente a como con las organizaciones correspondientes, así como frente a y con las instituciones comunitarias. A este

⁽¹⁾ El ejemplo más reciente es la audiencia de la sociedad civil organizada que el Comité organiza, a solicitud de la Comisión y en cooperación con ella, los días 26 y 27 de abril de 2001 sobre el tema del desarrollo sostenible.

respecto el presidente del Comité ya señaló el 29 de noviembre de 2000 la necesidad de una «corporate identity» del Comité⁽¹⁾.

En opinión del Comité, debería elaborarse un plan estratégico a medio plazo en colaboración con las instituciones y las instancias europeas de representación de la sociedad civil organizada.

No obstante, el Comité está convencido de que las siguientes iniciativas concretas acelerarían los avances que todas las partes interesadas desean se produzcan:

1. «Punto de encuentro de la sociedad civil»: con este título de trabajo el Comité describe todas las plataformas internas que establecerá para velar de modo permanente por el diálogo abierto y el intercambio de opiniones y experiencias con las organizaciones de la sociedad civil, independientemente de que estén representadas o no en el Comité. El Comité celebraría especialmente que los órganos europeos enviaran sus representantes a estos encuentros también de forma regular.
2. Dictámenes exploratorios: representan ya un instrumento eficaz de descentralización para la Comisión; los análisis del Comité llevados a cabo a instancias de la Comisión y relativos a los ámbitos problemáticos correspondientes podrían recogerse en libros verdes y representar una reducción concreta de la carga de trabajo de la Comisión.
3. Audiencias: la experiencia del Comité ha demostrado que con este medio se puede mejorar de forma apropiada el peritaje del Comité y que las audiencias también constituyen un recurso apropiado para obtener una mayor cercanía al ciudadano. Por lo tanto, el Comité seguirá desarrollando este conjunto de instrumentos y celebrará audiencias en la medida de las posibilidades también en los Estados miembros.
4. Refuerzo de la sociedad civil organizada en los Estados miembros: el Comité desearía contribuir también a que

(1) La prioridad de una medida de esta naturaleza se hizo manifiesta en el discurso de inauguración del Presidente pronunciado el 29 de noviembre de 2000: «Convendría llevar a cabo próximamente y de modo concertado este proceso de toma de conciencia de nuestra especificidad, al que debe seguir uno de proyección de ésta hacia el exterior, para llegar pronto a un consenso definitivo sobre el papel y sobre el sentido de la existencia del CES —y sobre la finalidad de su actividad— en una época en rápida mutación y a la vista del gran número de nuevos cometidos».

los Estados miembros, donde sea necesario, sigan construyendo las estructuras del diálogo social y civil en su territorio. Por consiguiente, intensificará su cooperación con los CES e instituciones similares de los Estados miembros. El Comité propone y apoya la creación de organismos consultivos representativos de la sociedad civil organizada en aquellos Estados miembros en los que éstos aún no existan.

5. Medidas en el marco de la ampliación: el Comité no sólo apoya a los países candidatos a la adhesión en la creación de estructuras consultivas con arreglo al modelo comunitario⁽²⁾, sino que hará partícipes de sus consultas de manera reforzada a las organizaciones de la sociedad civil ya existentes, o las incluirá en su estrategia de información. En este contexto, se esforzará por que se creen más comités consultivos mixtos.
6. Diálogo con la sociedad civil organizada en otras zonas geográficas con las que la UE mantiene relaciones: el Comité intensificará estos contactos o los reconstituirá de nuevo a instancias de la Comisión⁽³⁾.
7. Papel y contribución de la sociedad civil organizada en el diálogo sobre el futuro de Europa: en opinión del Comité, está claro que la «buena gobernanza» también debe constituir el motivo principal de todos los esfuerzos desplegados en el marco del llamado proceso «post-Niza». El Comité expresará su punto de vista detalladamente en un dictamen elaborado a este efecto.

Estas propuestas concretas se exponen a modo de ejemplo y no pretenden en modo alguno agotar la materia. Representan un primer paso en la valoración del Comité en el marco del concepto de gobernanza. En opinión del Comité, su éxito a largo plazo depende de que se halle un consenso a medio plazo sobre determinados conceptos clave y resultados como, por ejemplo, sobre el diálogo civil (sus participantes, objetivos y procedimientos) o la progresiva estructuración de la sociedad civil europea. Además, será necesario elaborar, junto con todas las partes interesadas, determinados criterios y normas de procedimiento y un sistema de control. El Comité está dispuesto a cooperar en este ámbito de manera activa y a asumir tareas concretas.

(2) Véase, por ejemplo, el Seminario de Varsovia celebrado el 7 y 8 de diciembre de 2000.

(3) Véase Mesa redonda UE/India de representantes de la sociedad civil, enero de 2001.

Bruselas, 25 de abril de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS