

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
		
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	383º Pleno de 11 y 12 de julio 2001	
2001/C 260/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 97/68/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre medidas contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna que se instalen en las máquinas móviles no de carretera»	1
2001/C 260/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa Marco plurianual de la Comunidad Europea 2002-2006 de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a facilitar la creación del Espacio Europeo de la Investigación», y — la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Marco plurianual de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) 2002-2006 de actividades de investigación y formación, destinado a facilitar la creación del Espacio Europeo de la Investigación»	3

Precio: 24,50 EUR

ES

(continúa al dorso)

Número de información	Sumario (continuación)	Página
2001/C 260/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El impacto sobre la competitividad de los transportes por carretera producido por las diferencias existentes en materia de derechos especiales e impuestos de circulación de los vehículos en los Estados miembros de la Unión Europea»	24
2001/C 260/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/671/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas»	30
2001/C 260/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común del mercado del alcohol etílico de origen agrícola»	33
2001/C 260/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la Política de Productos Integrada»	35
2001/C 260/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE relativas a la comercialización de las semillas de plantas forrajeras, semillas de cereales y patatas de siembra»	39
2001/C 260/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas»	42
2001/C 260/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe de la Comisión — Informe anual del Fondo de Cohesión 1999»	51
2001/C 260/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 58/97 relativo a las estadísticas estructurales de las empresas»	54
2001/C 260/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS)»	57
2001/C 260/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Bulgaria en la vía de la adhesión» ..	62
2001/C 260/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur y Chile: aspectos económicos y sociales»	67
2001/C 260/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Derechos humanos en el trabajo»	79
2001/C 260/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad»	86
2001/C 260/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la formación de los conductores profesionales de mercancías y de viajeros por carretera»	90

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2001/C 260/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Malta en la vía de la adhesión»	93
2001/C 260/18	Dictamen del Comité Económico y Social a raíz de la Solicitud de dictamen exploratorio de la Comisión Europea en previsión de la «Comunicación de la Comisión — Hacia una estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo»	97
2001/C 260/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración»	104
2001/C 260/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo»	112
2001/C 260/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La innovación en una economía del conocimiento»	118

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 97/68/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre medidas contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna que se instalen en las máquinas móviles no de carretera»

(2001/C 260/01)

El 15 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 Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2001 (ponente: Sr. Barros Vale).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 94 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El CES acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de modificar la Directiva 97/68/CE al objeto de «ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva vigente sobre las emisiones de los motores de encendido por compresión que se utilizan en máquinas móviles no de carretera, a fin de incluir también los pequeños motores de encendido por chispa. De este modo se pretende contribuir al cumplimiento de los objetivos de calidad del aire ambiente, especialmente en lo que respecta a la formación de ozono.»

1.2. La Directiva actual abarca únicamente los motores de compresión de potencias comprendidas entre 18 kw y 560 kw. Establece límites para las emisiones de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos y partículas, y los diferentes valores límite se aplican en dos fases: la fase I entró en vigor en 1999 y la fase II entra en vigor entre 2000 y 2003, dependiendo de la potencia del motor. Habida cuenta de la mayor contribución de los motores de compresión a la contaminación del medio ambiente, debido a que su potencia y consumo de combustible son más elevados, la Directiva

97/68/CE ha ido evolucionando con la reglamentación relativa a estos motores, dejando para más adelante la reglamentación de los pequeños motores de gasolina de combustión interna (por chispa). En el considerando 5 de la Directiva se prevé que el ámbito de la misma se amplíe al objeto de que abarque también los motores de gasolina instalados en máquinas de potencia no superior a 19 kw.

1.3. La Comisión, con su propuesta, pretende promover la mejora de la calidad del aire, definiendo normas y métodos de ensayo para los límites máximos de las emisiones gaseosas de las máquinas de potencia no superior a 19 kw. La inclusión en el articulado de la Directiva de estos pequeños motores de gasolina constituye una respuesta al considerando 5 de la Directiva 97/68/CE. La razón de la inclusión de métodos de ensayo para la determinación de los límites máximos de las emisiones se debe al hecho de que todavía no se dispone de normas ISO para tal efecto y se considera que la reglamentación en anexo a la propuesta de modificación de la Directiva constituye un medio más rápido para poder contar con una reglamentación sobre los ensayos destinados a esta aplicación.

2. Observaciones generales

2.1. La Comisión, ante la ausencia de estudios relativos a la eficacia en función de los costes en el marco del programa Auto Oil II sobre los motores de combustión interna para máquinas móviles no de carretera, recurre a los datos recopilados en «extensos estudios sobre los beneficios medioambientales, los efectos de las emisiones y los costes de las normas adoptadas», disponibles sobre la situación en EEUU. Se considera que los datos sobre la eficacia en función del coste utilizados en el proceso reglamentario de EEUU son también aplicables para las condiciones europeas. La estimación americana se basa en la hipótesis de que la legislación se introduce únicamente en EEUU; se considera que los fabricantes europeos, que construyen motores para el mercado mundial, tienen que desarrollar y fabricar motores que satisfagan las normas americanas independientemente de la legislación de la UE; para los demás fabricantes europeos que no operan en función de un mercado mundial, se preconizan, por ejemplo, «plazos de aplicación más largos».

2.2. Preocupaciones en torno a las nuevas características administrativas opcionales

La propuesta de la Comisión incluye nuevas características para la certificación de motores en la fase II. El tipo de proceso de aprobación normal en la Unión Europea es el proceso estándar para la fase I, así como para la fase II. Sin embargo, se ofrecerá como alternativa a los fabricantes de motores un sistema usado con éxito en EEUU denominado «sistema voluntario de promediado y acumulación». Su aplicación podrá ser más complicada en la UE debido a que son quince los Estados miembros que la integran, pero, si se planea cuidadosamente, se podrán alcanzar razonablemente sus objetivos. Por ejemplo, el fabricante de motores tendrá que dirigirse a las autoridades de un solo Estado miembro cuando desee introducir sus productos en el mercado comunitario con arreglo al «sistema voluntario de promediado y acumulación».

Para compensar la ventaja que los fabricantes de motores más contaminantes puedan tener con este sistema, los fabricantes que trabajen de acuerdo con los procesos estándar de aprobación de sus motores podrán recurrir a la excepción creada para las pequeñas familias de motores («niche products»).

Se espera que los estudios que lleve a cabo la Comisión sobre esta materia, anunciados en una nota a pie de página en el anexo XII, aporten aclaraciones sobre la aplicabilidad del sistema en la UE.

2.3. Distinción tecnológica entre motores de dos tiempos y de cuatro tiempos

La Comisión parte del principio de que la separación de los motores de la clase S (pequeños motores de potencia no superior a 19 kw) en categorías de «motores portátiles» y «motores no portátiles» coincide de forma natural con la separación de los motores de dos tiempos y de cuatro tiempos, por lo que evita la referencia a la solución tecnológica dos tiempos/cuatro tiempos y opta únicamente por la subdivisión en clases por cilindrada para las dos categorías: motores para máquinas portátiles/motores para máquinas no portátiles.

3. Observaciones particulares

3.1. Considerando la variedad de situaciones en cuanto a la aplicabilidad de las soluciones tecnológicas en los motores de dos tiempos y de cuatro tiempos; considerando que es corriente que el fabricante de motores construya estas unidades para los fabricantes de las máquinas en que se instalan; y considerando que los fabricantes de estos pequeños motores son también, en general, fabricantes de motores para máquinas de carretera, se justifica la introducción de mecanismos de reevaluación en una fecha intermedia en relación con los plazos establecidos, al objeto de garantizar la existencia en el mercado de motores a disposición de los fabricantes de máquinas portátiles que cumplan la reglamentación ahora propuesta.

3.2. La preocupación del punto anterior se acentúa por el hecho de que la reglamentación propuesta conlleva métodos de ensayo definidos conjuntamente en la actual propuesta de modificación y en los artículos correspondientes de la propia Directiva.

3.3. Conviene reflexionar sobre la aplicabilidad del «sistema voluntario de promediado y acumulación», dada su previsible complejidad desde el punto de vista burocrático y administrativo.

4. Consideraciones finales

4.1. Si bien se aprueba el principio de preocupación medioambiental en que se basa la propuesta examinada, deben tenerse en cuenta las previsibles dificultades técnicas e industriales que se deriven de la misma, así como las dificultades que conllevará la aplicación y el control del cumplimiento de las normas correspondientes.

4.2. Toda vez que las máquinas portátiles y las no portátiles no están sometidas a ningún tipo de registro o matrícula, el sistema de control depende del proceso de homologación, por lo que es previsible la complejidad de los registros y el archivo correspondiente, en particular en los casos en que se aplica el sistema de créditos de emisiones y en aquellos casos en que el fabricante del motor no sea el mismo que el fabricante de la máquina que lo utiliza.

4.3. Otra dificultad en la aplicación del «sistema voluntario de promediado y acumulación» resulta del hecho de que un motor que cumple los requisitos de aprobación cuando se procede a la comprobación de su conformidad, solicitada por el fabricante de motores, puede dejar de cumplirlos cuando el fabricante de la máquina que utiliza ese motor proceda a modificaciones en la admisión del aire, la alimentación de combustible o el sistema de escape (para adaptarlo a la máquina en cuestión), modificando en consecuencia las condiciones de funcionamiento del motor y sus emisiones iniciales.

5. Conclusiones

5.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, cuyo objeto es reducir la contaminación causada por las máquinas móviles no de carretera instalando en las mismas motores de combustión interna.

5.2. El carácter razonable de los valores prescritos para las emisiones de los motores, así como las fechas previstas para

su aplicación y la calidad técnica observada en la formulación de los nuevos métodos de ensayo enunciados en los anexos a la propuesta de Directiva merecen el respaldo del Comité.

5.3. Habida cuenta de las consideraciones relativas al «sistema voluntario de promediado y acumulación», dicha solución debería utilizarse durante un período no superior a 10 años, a partir del cual todas las máquinas deberían estar sujetas a limitaciones claras y cuantificadas de sus emisiones.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FREERICH

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa Marco plurianual de la Comunidad Europea 2002-2006 de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a facilitar la creación del Espacio Europeo de la Investigación», y
- la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Marco plurianual de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) 2002-2006 de actividades de investigación y formación, destinado a facilitar la creación del Espacio Europeo de la Investigación»

(2001/C 260/02)

El 30 de abril de 2001, de conformidad con el apartado 1 del artículo 166 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2001 (ponentes: Sres. Bernabei y Wolf).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1. A manera de resumen de los detallados análisis y conclusiones que se exponen en el presente documento y que se basan en los objetivos estratégicos establecidos sobre todo en las cumbres de Lisboa y Estocolmo, el Comité realiza las siguientes recomendaciones:

- incrementar en un 50 % la dotación del presupuesto para la IDT+D como un objetivo político a medio plazo que supere la vigencia del Sexto Programa Marco, e instar a

los Estados miembros y a la industria a que actúen por su parte en el mismo sentido;

- reasignar algunas dotaciones financieras específicas del Sexto Programa Marco junto con un incremento modesto del presupuesto que pasaría de 17 500 meuros a 18 930 meuros;
- garantizar la continuidad del programa de IDT+D actual y minimizar los riesgos derivados de la introducción de conceptos y medidas e instrumentos que todavía no se han probado;

- aplicar en paralelo los instrumentos anteriores y los nuevos durante la vigencia del Sexto Programa Marco; juntos deben conformar elementos que puedan seleccionarse de forma flexible con un enfoque ascendente y ser objeto de un desarrollo adicional en función de las necesidades de los aspectos concretos de los campos temáticos del programa;
- reestructurar el Sexto Programa Marco en torno a tres ejes principales, tal como propone la Comisión, pero con las modificaciones siguientes: el primer objetivo debería reunir las prioridades y acciones temáticas a largo plazo; el segundo, los proyectos a corto y medio plazo; y el tercero, las actividades permanentes;
- reestructurar los tres grandes ejes en torno a cinco grupos específicos de acciones:
 - objetivos prioritarios a largo y medio plazo (acciones temáticas),
 - interacción entre investigación e innovación, investigación complementaria para las PYME, creación de una red, instalaciones para empresas nuevas y nueva iniciativa regional,
 - movilidad de los recursos humanos,
 - cooperación internacional,
 - coordinación de las actividades e infraestructuras permanentes;
- incluir en las acciones temáticas un epígrafe específico «energía y transporte» en el que se conceda más énfasis y visibilidad al problema de la energía y el transporte, pero especialmente —en la perspectiva del desarrollo sostenible— a los sistemas de energías renovables (incluyendo el almacenamiento y la distribución) y al ahorro de energía (1 500 meuros);
- reforzar el programa Euratom en consecuencia para incrementar la seguridad de la energía nuclear (incluida la producción, el transporte y el almacenamiento de los residuos nucleares) y fomentar el desarrollo del sector de la fusión (fisión: 350 meuros; fusión: 950 meuros);
- dar una definición más precisa de los nuevos instrumentos como redes de excelencia, proyectos integrados y acciones en virtud del artículo 169, así como abordar los temas del control, procedimientos de decisión, dinámica de inclusión y exclusión y posibles conflictos de intereses, salvaguardando al mismo tiempo un conjunto de instrumentos como los que se utilizan en el Quinto Programa Marco vigente;
- completar los nuevos instrumentos con medidas sobre tutoría, formación y estudios de viabilidad o de carácter exploratorio;
- estructurar los nuevos instrumentos de acuerdo con los principios básicos de transparencia y e igualdad de acceso, con el fin de evitar los compartimentos estancos, las sublicitaciones poco imparciales y el acaparamiento de los recursos financieros por un puñado de grandes proyectos y redes;
- armonizar el programa comunitario y diversos programas nacionales creando un número suficiente de organismos adecuados y los correspondientes grupos consultivos de carácter científico y técnico;
- velar al mismo tiempo por que no se excluyan nuevas ideas u opciones ni se restrinja la diversidad de los objetivos e instrumentos de IDT+D de los Estados miembros;
- hacer hincapié en las actividades de investigación de vanguardia a más largo plazo, incluso dentro de las empresas y las PYME;
- destacar la necesidad de aumentar el nivel actual de participación de las PYME en el Sexto Programa Marco, especialmente por medio de la investigación cooperativa y colectiva (dotación de 700 meuros);
- clarificar el tema de los derechos de propiedad industrial e intelectual para las actividades realizadas en virtud del artículo 169 y la apertura de los programas nacionales, considerando la posibilidad de utilizar instrumentos como los «memorandos de acuerdo» entre los Estados miembros participantes;
- apoyar la concepción, el desarrollo y el funcionamiento de las infraestructuras de investigación como componente básico del Espacio Europeo de la Investigación;
- combinar los nuevos instrumentos con otros dispositivos comunitarios, como los fondos regionales, para apoyar en las regiones el desarrollo transnacional de grupos de programas, redes e infraestructuras;
- apoyar la tendencia a la descentralización propia de los nuevos instrumentos, reforzar la organización y gestión autónoma y transferir los créditos (que pueden alcanzar el 7 % del presupuesto) necesarios para garantizar la creación y el mantenimiento de las estructuras correspondientes;
- aplicar el principio de que las nuevas medidas no deben suponer un incremento de la carga burocrática global, sino que deben reducir el coste y los trámites administrativos de los proyectos;
- destacar la importancia que reviste la movilidad de los recursos humanos para las relaciones entre el mundo académico y la industria, el desarrollo del Espacio Europeo de la Investigación, la integración de los países candidatos a la adhesión y la cooperación internacional, asignando directamente un tercio de los créditos referidos a la movilidad a las acciones temáticas específicas;

- apoyar una red de inteligencia estratégica dentro del Espacio Europeo de la Investigación, para supervisar y controlar la calidad, la transparencia y el desarrollo de nuevas perspectivas;
- mejorar la visibilidad científica de los institutos del Centro Común de Investigación y potenciar su papel creando o designando grupos consultivos o supervisores científicos de expertos de alto nivel independientes (por ejemplo, seleccionados por EURAB), a imagen de los procedimientos que se siguen en las instituciones científicas de los Estados miembros;
- estudiar la posibilidad de crear un nuevo organismo europeo de gestión de las actividades de IDT+D, que dependería directamente de la Comisión, para las propuestas de proyectos de menos de 10 meuros.

2. Antecedentes

2.1. La Comisión Europea lleva muchos años, en aplicación del principio de subsidiariedad, apoyando la investigación, el desarrollo tecnológico y la demostración («IDT+D») a nivel europeo mediante los llamados Programas Marco plurianuales de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

2.2. La competencia de la UE en este campo emana directamente del Tratado CE, y más específicamente de los artículos 163 a 173 de su Título XVIII (Investigación y desarrollo tecnológico), así como de los artículos 4 a 11 del Título II (Disposiciones destinadas a promover el progreso en el ámbito de la energía nuclear) del Tratado Euratom.

2.2.1. A continuación se recogen las disposiciones de algunos de estos artículos.

- «... fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional, así como fomentar todas las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos del presente Tratado»;
- «... estimulará en todo su territorio a las empresas, incluidas las pequeñas y medianas, a los centros de investigación y a las universidades en sus esfuerzos de investigación y de desarrollo tecnológico de alta calidad; ...»
- «ejecución de programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración, promoviendo la cooperación con las empresas, los centros de investigación y las universidades ...»;
- «promoción de la cooperación en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios con los terceros países y las organizaciones internacionales»;

- «La Comunidad y sus Estados miembros coordinarán su acción en materia de investigación y de desarrollo tecnológico, con el fin de garantizar la coherencia recíproca de las políticas nacionales y de la política comunitaria»;
- «... promover y facilitar las investigaciones nucleares en los Estados miembros y de completarlas mediante la ejecución del programa de investigación y de enseñanza».

2.2.2. A su vez, estas disposiciones se completan, por ejemplo, con el artículo 157 del Título XVI (Industria), el apartado 1 del artículo 152 del Título XIII (Salud pública), el artículo 174 del Título XIX (Medio ambiente) y el Título XVII (Cohesión) del Tratado CE. Otras directrices en la materia son Carta Europea de la Pequeña Empresa adoptada en el Consejo de FEIRA, la necesidad de garantizar un abastecimiento energético seguro establecida en el Libro Verde COM(2000) 769 de la Comisión, así como la necesidad de productos y alimentos seguros.

2.3. En enero de 2000, la Comisión publicó la Comunicación «Hacia un espacio europeo de investigación» en la que expuso su política para alcanzar dicho objetivo.

2.3.1. La Comisión, al exponer la motivación principal que justifica la necesidad de consolidar de forma considerable las actividades de IDT+D en la UE, menciona varios datos sumamente preocupantes:

- La media de los recursos dedicados a la investigación en la UE en la actualidad sólo representa el 1,9 % del PIB europeo, frente al 2,8 % de EEUU y al 2,8 % de Japón. Además, esta divergencia tiende a agravarse.
- En términos de empleo, los investigadores sólo representan el 2,5 % de la mano de obra de las empresas europeas, frente al 6,7 % en Estados Unidos y al 6 % en Japón.

2.3.2. En respuesta a la Comunicación mencionada de la Comisión, el Comité emitió un dictamen⁽¹⁾ pormenorizado en el que compartía la preocupación señalada. El contenido esencial de dicho dictamen —relevante también para el documento analizado— puede resumirse como sigue:

- El Comité considera que las actividades de IDT+D son decisivas para el bienestar, el progreso social y la garantía de la competitividad y la salvaguardia del futuro de Europa.
- El Comité insta a los Estados miembros, la industria, el Consejo y el Parlamento a apoyar en mayor medida la IDT+D, intensificar y reforzar la formación científica y técnica que se imparte en escuelas y universidades, y hacer que la carrera profesional sea lo bastante atractiva como para atraer a los más dotados.

⁽¹⁾ DO C 204 de 18.7.2001, p. 70.

- Las medidas e instrumentos propuestos constituyen medios considerables para alcanzar este objetivo.
- Sin embargo, para establecer una estructura que fomente la iniciativa, la creatividad y la innovación, es importante disponer de un período de prueba durante el que se apliquen dichos instrumentos y medidas.
- Las instituciones interesadas deben simplificar y unificar los procedimientos administrativos de presentación de solicitudes, autorizaciones, informes, etc., con el fin de que minimizar los costes totales para los candidatos.
- Deben eliminarse los obstáculos existentes para mejorar y fortalecer la interacción entre la investigación fundamental y el desarrollo orientado a productos y procesos, esencial para la innovación.
- Deben ofrecerse incentivos reales para promover la movilidad de científicos e ingenieros entre la industria (PYME incluidas), las universidades y otros centros de investigación.

2.4. El compromiso de los Consejos Europeos de Jefes de Estado o de Gobierno, en especial desde la cumbre de Lisboa, de los Consejos de Ministros de Investigación (Resoluciones de junio y noviembre de 2000) y del Parlamento Europeo (Resoluciones sobre el Espacio Europeo de la Investigación), refuerza el fundamento político de la Comunidad.

2.4.1. Los objetivos en la materia fijados por el Consejo y Parlamento pueden resumirse como sigue: establecimiento de un espacio europeo de investigación e innovación que favorezca la creación de empleo y el crecimiento económico; coordinación eficaz de las actividades de la Comisión, los Estados miembros y los agentes económicos; mejora de la futura IDT+D salvaguardando los logros del programa actual.

2.4.2. El 21 de septiembre de 2000, el Comité aprobó un dictamen sobre el «Seguimiento, evaluación y máximo aprovechamiento del impacto económico y social de la IDT: Del Quinto Programa Marco al Sexto Programa Marco»⁽¹⁾ en el que:

- subrayó la necesidad de elaborar una estrategia comunitaria basada en un conjunto limitado de prioridades comunes y focalizada en un número mucho más limitado de acciones clave mediante una ofensiva tecnológica capaz de aprovechar la fortaleza del sistema europeo;

- defendió el cometido de la Comisión de «coordinar y garantizar el funcionamiento eficaz y sin coste del proceso de inteligencia estratégico, del control de calidad, excelencia y transparencia, ...»

2.4.3. El Consejo Europeo de marzo de 2001 celebrado en Estocolmo confirmó el objetivo estratégico para la próxima década que se había decidido en Lisboa: «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.» Esta estrategia «incluye el fomento de las nuevas tecnologías, a través del reforzamiento de la política comunitaria de investigación y desarrollo y la realización de un particular esfuerzo en el ámbito de las nuevas tecnologías, especialmente en el campo de la biotecnología.» En junio de 2001, el Consejo Europeo de Gotemburgo hizo especial hincapié en la importancia de la IDT+D para la energía y los transportes.

2.5. En octubre de 2000, la Comisión publicó otra Comunicación⁽²⁾ en la que ofrecía más detalles sobre los «instrumentos» específicos que debían desarrollarse para alcanzar tal fin.

2.6. La actual propuesta de la Comisión se basa en los documentos mencionados y contiene en esencia: (i) propuestas con las medidas e instrumentos necesarios para crear y estructurar el Espacio Europeo de la Investigación y gestionar el programa de IDT+D; (ii) propuestas sobre sus actividades temáticas y el presupuesto asignado; (iii) el programa propuesto para la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

3. Propuesta de la Comisión

3.1. La Comunicación de la Comisión analizada tiene dos partes diferenciadas, a saber:

- en primer lugar, la estructura, entramado y medidas e instrumentos de estos programas;
- en segundo lugar, los temas principales y las acciones previstas que recibirán ayudas.

3.2. En la propuesta, la Comisión establece los siguientes ejes estructurales básicos:

- integración de la investigación europea,
- estructuración del Espacio Europeo de la Investigación,

⁽¹⁾ DO C 367 de 20.12.2000, p. 61.

⁽²⁾ «Realización del "Espacio europeo de la investigación": orientaciones para las acciones de la Unión en el ámbito de la investigación (2002-2006)» (COM(2000) 612 fin).

- fortalecimiento de las bases del Espacio Europeo de la Investigación.

No se ofrece ninguna indicación sobre los organismos de consulta y gestión tal como se hizo, por ejemplo, en el Quinto Programa Marco.

3.3. La Comisión propone los siguientes grandes instrumentos para integrar la investigación europea:

- redes de excelencia;
- proyectos integrados;
- participación de la UE en programas de investigación ejecutados conjuntamente por varios Estados miembros (apertura de los programas nacionales).

Asimismo, hay otros instrumentos para las actividades de investigación colectiva y cooperativa de las PYME, medidas en favor de la innovación, becas para fomentar la movilidad, subvenciones para infraestructuras de investigación y para iniciativas sobre ciencia y gobernanza, así como subvenciones para la coordinación y la coherencia de la política en la materia.

3.4. Los principios fundamentales que la Comisión aplica en el nuevo Programa Marco son los siguientes:

- concentración en un número seleccionado de campos prioritarios de investigación;
- orientación de las diferentes acciones para que puedan ejercer un efecto más vertebrador en las actividades europeas de investigación, mediante una relación más intensa con las iniciativas nacionales, regionales y las demás iniciativas europeas;
- simplificación y aligeramiento de las modalidades de ejecución como consecuencia de las formas de intervención indicadas y los procedimientos descentralizados de gestión previstos.

3.5. De acuerdo con su misión de facilitar apoyo científico y técnico para las políticas comunitarias, el Centro Común de Investigación (CCI) —mediante sus programas específicos tal como se señala en la Resolución del Consejo de 16 de noviembre de 2000⁽¹⁾— «concentrará sus actividades en temas prioritarios para la definición y aplicación de las políticas sectoriales» con «una fuerte dimensión europea» y «en estrecha cooperación y en red con los medios científicos, los organismos nacionales de investigación y las empresas de Europa.»

(1) DO C 374 de 28.12.2000, p. 1. — Resolución del Consejo de 16 de noviembre de 2000 sobre la realización del Espacio europeo de la investigación y de la innovación: orientaciones para las actividades de la Unión en materia de investigación (2002-2006).

3.6. Respecto de los criterios propuestos para la selección de prioridades y temas que abordará la UE, la norma básica que se establece es el principio del «valor añadido europeo», de acuerdo con una evaluación ex ante y una evaluación ex post de las acciones. Los criterios para establecer el «valor añadido europeo» incluyen el coste y amplitud de las investigaciones que superan las posibilidades de un solo país (masa crítica), el interés de la colaboración en términos económicos y la complementariedad de la competencia de los distintos países.

3.7. En cuanto a los recursos financieros propuestos, el importe global máximo para el Sexto Programa Marco CE y el Sexto Programa Marco Euratom es de 17 500 meuros. De ellos:

16 270 millones corresponden al Sexto Programa Marco CE (el Quinto Programa Marco CE estaba dotado con 13 700 meuros). Desglose:

- 12 855 millones para la aplicación de programas de investigación, desarrollo y demostración (10 843 millones en el Programa Marco CE anterior),
- 600 millones para la promoción de la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales en asuntos de IDT (475 millones en el Programa Marco CE anterior),
- 300 millones para la difusión y explotación de los resultados de actividades comunitarias de IDT (363 millones en el Programa Marco CE anterior),
- 1 800 millones para mejorar el potencial humano de investigación y la base de conocimientos socioeconómicos (1 280 millones en el Programa Marco CE anterior),
- 715 millones para el Centro Común de Investigación y actividades comunitarias (739 millones en el Programa Marco CE anterior);

1 230 meuros corresponden al Sexto Programa Marco Euratom (1 260 en el Programa Marco anterior). Desglose:

- 200 millones para la fisión nuclear (191 millones en el Programa Marco Euratom anterior),
- 700 millones para la fusión nuclear (788 millones en el Programa Marco Euratom anterior),
- 330 millones para el Centro Común de Investigación y actividades de Euratom (281 millones en el Programa Marco Euratom anterior).

4. Observaciones generales

4.1. El Comité acoge con satisfacción la Propuesta de la Comisión referida a los Programas Marco de la Comunidad Europea y de Euratom sobre actividades de IDT+D, más conocidos como Sexto Programa Marco.

4.1.1. No obstante, habida cuenta del presupuesto propuesto, el Comité señala con preocupación que el volumen total previsto no bastará para invertir las tendencias indicadas en el punto 2.3.1 y cumplir los objetivos estratégicos del Consejo que se citan en el punto 2.4.3.

4.1.1.1. Por consiguiente, el Comité recomienda establecer un aumento en torno al 50 % en el Sexto Programa Marco, e insta a los Estados miembros y a la industria a que actúen por su parte en el mismo sentido.

4.1.1.2. Sin embargo, respetando las restricciones presupuestarias actuales, este nivel de aumento todavía no se refleja en las correcciones recomendadas para el presupuesto global del Sexto Programa Marco y para los créditos asignados que se exponen en los puntos 12 y 13. En su defecto, sólo se recomiendan reasignaciones específicas de poco calado, que se analizan y detallan más adelante.

4.1.2. Las medidas e instrumentos propuestos proporcionan un nuevo y ambicioso planteamiento al programa quinquenal y forman parte del esfuerzo por establecer el Espacio Europeo de la Investigación, que el Comité ya ha tenido ocasión de respaldar.

4.2. El Comité considera que este planteamiento merece en principio un apoyo total. Es vital la aplicación efectiva de las disposiciones del Tratado respecto de la integración práctica de los esfuerzos nacionales y europeos de investigación e innovación.

4.3. Por lo demás, el Comité manifiesta su preocupación por la forma de garantizar la continuidad de las acciones y del programa de investigación actuales. En ese sentido, el Comité debe llamar la atención sobre los riesgos que entraña la introducción —especialmente brusca— de conceptos y medidas e instrumentos que todavía no se han probado. Por lo tanto, el Comité recomienda encarecidamente que se experimente con las nuevas estructuras e instrumentos y que, durante la vigencia del Sexto Programa Marco, se apliquen en paralelo los instrumentos anteriores y los nuevos, con el fin de contar con un período de prueba adecuado.

4.4. Por lo tanto, el Comité también recomienda que los nuevos instrumentos propuestos conformen junto con los actuales un conjunto de herramientas que puedan seleccionarse de forma flexible y —merced a la experiencia futura— ser objeto de un desarrollo adicional en función de las necesidades y prestaciones específicas de los campos temáticos concretos del programa.

4.5. El Comité toma nota con satisfacción de los debates en curso sobre los diversos instrumentos y sus características y problemas específicos.

4.6. El Comité piensa que un criterio necesario a la hora de introducir y aplicar medidas e instrumentos es garantizar un enfoque coherente, transparente y comprensible.

4.7. El Comité también manifiesta su interés por el problema de garantizar que los países candidatos tengan la posibilidad de participar en el Espacio Europeo de la Investigación y los programas asociados de IDT+D en pie de igualdad.

4.8. La convergencia hacia un mercado único y una moneda única en la UE debe ir acompañada de la convergencia de las políticas de investigación e innovación que permita avanzar hacia un real esfuerzo comunitario conjunto. No deben existir 15+1 sistemas de IDT+D paralelos y fragmentados, sin armonización, integración ni complementariedad.

4.9. Sin embargo, el Comité insta a mantener la riqueza de la diversidad dado que constituye una ventaja en la competencia mundial y un ámbito idóneo para que germinen nuevas ideas.

4.10. El objetivo al que debe aspirarse es aprovechar toda la experiencia acumulada y garantizar suficiente continuidad, evitando al mismo tiempo cambios radicales que son perjudiciales para la labor de investigación en los centros académicos y las empresas. Ello supone analizar opciones políticas futuras que sean coherentes con lo expuesto y con los principios de subsidiariedad y de cohesión.

4.11. El Comité también apoya otros objetivos que se establecen en el Tratado como, por ejemplo:

- integración completa entre la política comunitaria de IDT+D y las demás políticas comunitarias, cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, así como fomento de la formación y la movilidad de los investigadores;
- simplificación de las decisiones: el nuevo proceso decisorio que se incluye en el Tratado de Ámsterdam concede a la Comisión un papel más significativo a la hora de elaborar el programa marco (debido al procedimiento de votación de mayoría cualificada en el Consejo así como a un procedimiento de consulta sobre programas específicos).

4.12. Por lo demás, el Comité recomienda concentrarse en actividades de investigación de vanguardia y a más largo plazo en las empresas, así como promover las posibilidades científicas, tecnológicas e industriales de las regiones de Europa, especialmente con la ayuda de las PYME. Ello favorecería la instauración de una zona de movilidad para investigadores entre Estados miembros libre y atractiva, la movilidad de las empresas de investigación, atrayendo a investigadores a Europa y impulsando de nuevo un diálogo intenso sobre «ciencia y sociedad»⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2000) 1973 «Ciencia, sociedad y ciudadanos en Europa» DO C 221 de 7.8.2001, p. 151.

5. Consideraciones del Comité sobre los principios y objetivos del nuevo Programa Marco

5.1. El Comité toma nota de que la política de la UE, confirmada en los Consejos de Lisboa y Estocolmo, en favor de un desarrollo sostenible, la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de la cohesión, también incluye algunos aspectos que marcan diferencias con sus principales socios mundiales y tienen repercusiones en la política de IDT+D de la Comunidad (por ejemplo, el Protocolo de Kioto).

5.1.1. El Comité destaca la necesidad de incluir el objetivo de desarrollo sostenible dentro de los objetivos a largo plazo.

5.2. El Comité desea subrayar que un objetivo esencial del nuevo Sexto Programa Marco es lograr que todos los esfuerzos en IDT+D sean «europeos» a todos niveles y descartar cualquier intento de renacionalizar la política comunitaria de investigación e innovación o de establecer compartimentos estancos al respecto.

5.3. A este respecto, el Comité destaca la necesidad de lograr un equilibrio razonable entre la competitividad y el apoyo político, concentración y globalización, focalización y flexibilidad, objetivos a corto y a largo plazo, investigación básica y aplicada, temas tradicionales y nuevos, enfoque descendente y ascendente, simplificación y complejidad, descentralización y europeización, cambio y continuidad.

5.4. En especial, el Comité llama la atención sobre dos aspectos básicos y un problema derivado de ellos:

- no debería reducirse la diversidad de objetivos e instrumentos de IDT+D en los Estados miembros;
- es necesario un período de prueba y de transición de los nuevos instrumentos y enfoques propuestos, con el fin de adaptar dichos instrumentos a los requisitos de los objetivos programáticos.

5.5. El Comité pone de relieve los siguientes aspectos básicos:

- integración de los esfuerzos nacionales, comunitarios y europeos;
- equilibrio entre enfoque descendente y ascendente para coordinar la política de IDT+D y de innovación;
- aplicación del Título XVIII y de otros Títulos pertinentes del Tratado;

- continuidad del Cuarto y del Quinto Programa Marco para garantizar una transición adecuada;
- cumplimiento de los principios de transparencia, igualdad de acceso y de trato;
- concentración en prioridades temáticas a más largo plazo y en la movilidad selectiva;
- hincapié en las PYME, la innovación, la transferencia de tecnologías y las regiones;
- visibilidad y coherencia de la cooperación internacional;
- establecimiento de una red de infraestructuras grandes y medianas en la Comunidad;
- procedimientos simplificados y reducidos que descarten toda forma de renacionalización;
- procedimientos simplificados y baratos para las redes y los proyectos pequeños y medianos que permitan acabar con los sistemas estancos;
- integración tanto de los recién llegados de tamaño pequeño y mediano y de las regiones menos desarrolladas científicamente y tecnológicamente, así como relevancia de los proyectos adaptados a los objetivos fijados;
- cohesión de una Europa ampliada.

5.6. El Comité sugiere completar los principios fundamentales del Sexto Programa Marco que la Comisión propone, a saber, concentración, estructuración y simplificación, con los siguientes:

- visibilidad de los esfuerzos de la UE;
- coordinación junto con calidad y excelencia del control del ciclo estratégico;
- objetivos que aborden problemas a largo plazo y acciones que solucionen problemas a corto plazo tanto en los centros académicos como en las empresas;
- salvaguardia de la investigación fundamental como fuente de nuevos conceptos y de las tecnologías obtenidas, así como de la investigación aplicada y la innovación para estimular un proceso completamente interactivo;
- gestión financiera eficaz y responsable.

6. Estructura del nuevo Programa Marco

6.1. El Comité toma nota de los debates que se están celebrando y aprueba la reestructuración del Sexto Programa Marco en torno a tres ejes principales, tal como propone la Comisión:

1. Primer objetivo: integración de la investigación europea.

2. Segundo objetivo: estructuración del Espacio Europeo de la Investigación.

3. Tercer objetivo: fortalecimiento de las bases del Espacio Europeo de la Investigación.

No obstante, pide que se incluyan las modificaciones que se exponen a continuación.

6.1.1. El primer objetivo debería abordar prioridades temáticas a largo plazo, poder admitir otros campos prioritarios a largo plazo así como transferir los siguientes cuatro campos a los otros objetivos:

- los ciudadanos y la gobernanza: acción que se desarrolla en la actualidad;
- previsión de las necesidades de la UE: investigación sobre todo complementaria para una acción estructural a corto y medio plazo;
- actividades del CCI: en esencia, apoyo a otras políticas de UE y fomento de la evaluación y la coordinación;
- acciones para los nuevos problemas que vayan surgiendo: fondo de reserva dedicado a campos multitemáticos e interdisciplinarios que refuerzan las iniciativas actuales y futuras del Espacio Europeo de la Investigación.

6.1.2. El segundo objetivo debería cubrir los proyectos y las acciones a corto y medio plazo así como el establecimiento de una red. El Comité considera que este objetivo debería incluir:

- interacción entre la investigación y la innovación;
- movilidad de los recursos humanos;
- investigación complementaria referida a las PYME, establecimiento de una red, nuevas empresas e instalaciones varias;
- nuevas iniciativas regionales de IDT.

6.1.2.1. El tema de la «ciencia y gobernanza» debe vincularse al de «ciudadanos y gobernanza» y transferirse al tercer objetivo junto con el de «infraestructuras de investigación» grandes y medianas.

6.1.3. El tercer objetivo debería cubrir acciones permanentes que establezcan una estrategia común para acciones actuales y futuras desde una perspectiva interna e internacional:

- coordinación de las actividades IDT+D;
- infraestructuras de investigación grandes y medianas;

— previsión de las nuevas necesidades de la UE;

— actividades del CCI que apoyen las políticas científica y tecnológica y la evaluación;

— establecimiento de una red de inteligencia estratégica distribuida;

— ciencia, ciudadanos y sociedad, incluida la investigación socioeconómica;

— cooperación internacional.

6.2. A juicio del Comité, todas estas actividades deben organizarse de conformidad con los artículos 164 y 165 del Título XVIII del Tratado CE dentro de los siguientes grupos específicos de acciones:

- primer objetivo organizado en un único Grupo específico de acciones, pero estructurado en subprogramas para cada una de las seis prioridades temáticas a largo plazo;
- segundo objetivo organizado en dos grupos específicos de acciones: uno que cubra la «movilidad de los recursos humanos» y otro la «interacción entre la investigación y la innovación», la «investigación complementaria referida a las PYME, establecimiento de una red, nuevas empresas e instalaciones» y las «nuevas iniciativas regionales de IDT»;
- tercer objetivo organizado en dos acciones específicas: una para la «cooperación internacional» y otra para todas las demás acciones permanentes como «coordinación de las actividades de IDT+D», «infraestructuras grandes y medianas», «previsión de las nuevas necesidades de la UE» y «ciencia, ciudadanos y sociedad».

Las actividades del CCI están cubiertas por un grupo específico de acciones y por Euratom.

6.3. Para cumplir los requisitos de los objetivos mencionados, el Comité recomienda que se constituya un número suficiente de organismos que representen a las partes interesadas con un ámbito de actuación eficaz y pertinente. Un objetivo primordial es garantizar una armonización adecuada entre los diversos programas nacionales y el programa europeo. En la misma línea, el Comité defiende la creación de una red de grupos consultivos científicos y técnicos en paralelo a dichos organismos y a los correspondientes grupos consultivos nacionales para supervisar, evaluar y planificar de forma prospectiva los esfuerzos europeos y nacionales. Sin embargo, ello no debe retrasar los procesos de evaluación, selección y financiación ni restringir la diversidad de los objetivos e instrumentos de los Estados miembros.

6.3.1. El Comité propone la creación de grupos de formadores para las autoridades y responsables políticos y administrativos, así como cualificaciones científicas, técnicas e industriales. La constitución de estos grupos debería basarse en la transparencia y la capacidad de reacción, aportando dinamismo al proceso de selección de representantes y asesores de alto nivel.

7. Primer grupo específico de acciones sobre objetivos prioritarios a largo y medio plazo (acciones temáticas)

7.1. A juicio del Comité, el Sexto Programa Marco debe salvaguardar la coherencia, homogeneidad y equilibrio de las prioridades temáticas. Ello significa que el primer grupo de acciones debe centrarse en unos pocos objetivos científicos y tecnológicos, seleccionados entre objetivos a largo plazo centrados en problemas existentes como seguridad de los productos y los alimentos junto con los procesos de producción correspondientes.

7.1.1. El Comité, aunque aprueba los criterios sobre el valor añadido europeo, piensa que deben completarse con aspectos económicos y sociales, visibilidad, excelencia, cohesión geopolítica y potencial de innovación. Sin menoscabo de las recomendaciones que formula más adelante en el presente documento (en particular en el cuadro del punto 13), el Comité preferiría recibir más información sobre los argumentos y criterios aplicados hasta ahora por la Comisión a la hora de optimizar la distribución relativa del presupuesto que se asigna a las diferentes áreas temáticas de investigación, especialmente con vistas a cumplir el objetivo general de competitividad, prosperidad y bienestar de Europa.

7.2. Tomando nota de la reciente propuesta de la Comisión sobre programas específicos⁽¹⁾ en la que se abordan las acciones temáticas del Sexto Programa Marco, incluido Euratom, de forma más detallada, el Comité reserva su evaluación en profundidad sobre las acciones temáticas para su futuro dictamen sobre esta propuesta de la Comisión. Por lo tanto, con respecto a las acciones temáticas sólo presenta en el siguiente punto una compilación sucinta de los epígrafes, sin justificar de ninguna forma su elección.

7.3. Ya en esta fase, sin embargo, el Comité propone estructurar de forma ligeramente diferente las acciones temáticas incluidas en el primer grupo específico de acciones. Esta sugerencia se basa en dos tipos de consideraciones, a saber:

- agrupar los objetivos interrelacionados,
- hacer hincapié en el problema de la energía y el transporte.

7.3.1. Habida cuenta del papel vital y único que tiene la energía en nuestras condiciones de vida y en la economía, el Comité considera que el Sexto Programa Marco y el Programa Euratom adquieren una importancia capital a la vista, por ejemplo, de las serias advertencias que se recogen en el «Libro Verde»⁽²⁾ y en el reciente dictamen del Comité al respecto⁽³⁾, donde se expone lo siguiente:

- la UE dependerá cada vez más de las fuentes de energía externas; la ampliación no cambiará la situación; de acuerdo con las previsiones actuales, la dependencia alcanzará el 70 % en 2030;
- en estos momentos, la UE no está en condiciones de responder al desafío del cambio climático y de cumplir sus compromisos, especialmente los del Protocolo de Kioto;
- respecto de los valores de 1990, las emisiones de CO₂ de carácter energético de la Unión Europea con 30 países pueden aumentar un 30 % antes de 2030.

7.3.1.1. En el reciente dictamen sobre el Libro Verde, el Comité afirma que la medida primordial para reducir los riesgos relacionados con la disponibilidad energética estriba en hacer la utilización más versátil y equilibrada posible de los distintos tipos y modalidades de energía, y que las actividades de IDT+D y el Sexto Programa Marco desempeñan un papel crucial al respecto. El Comité recomienda asimismo incluir los fondos de IDT+D suministrados por el Tratado CECA.

7.3.1.2. Respecto del transporte, la mejora de la interoperabilidad de modos de transporte a escala europea y el grave problema de la congestión del tráfico son fundamentales. El Comité subraya la necesidad de lograr tecnologías de transporte limpias, eficaces y que ahorren tiempo.

7.3.2. Por tanto, el Comité propone introducir un epígrafe específico para la energía y el transporte en el que se conceda visibilidad y más énfasis (junto con una dotación financiera de 1 500 meuros, tal como se señala en el punto 13) a las actividades de IDT+D referidas a la energía y transporte, pero especialmente a los sistemas de energías renovables, incluidos el ahorro, distribución y almacenamiento de energía. También debería reforzarse el Programa Euratom (véase el punto 12), dada la gravedad del problema.

7.3.2.1. El Comité considera que el objetivo del abastecimiento energético sostenible requiere conceder más apoyo a la investigación, desarrollo y difusión de la tecnología sobre:

- fuentes de energía limpias y renovables;

⁽¹⁾ COM(2001) 279 final.

⁽²⁾ COM(2000) 769 final.

⁽³⁾ DO C 221 de 7.8.2001, p. 45.

- energía nuclear más segura, incluidos la producción, el transporte y el almacenamiento de residuos nucleares (véase el punto 12).

7.3.3. En consecuencia, teniendo presente también la elección europea del desarrollo sostenible tal como se confirmó en el Consejo de Estocolmo, el Comité recomienda (para el primer grupo específico de acciones) la siguiente lista modificada de acciones temáticas y la lista complementaria de palabras claves.

- *Genómica y Biotecnología aplicadas a la salud*: seguridad biogenética, biomedicina, neurociencias, epidemiología y salud pública, enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades vinculadas al medio ambiente, inmunidad e infecciones (reservando un porcentaje para la movilidad de los recursos humanos, las PYME y la cooperación internacional).
- *Tecnologías de la sociedad de información*: seguridad digital, contenidos y productos multimedia educativos, convergencia de las nuevas comunicaciones por telefonía móvil, Internet y satélite, comercio electrónico y por telefonía móvil, gestión integrada de las empresas, tecnología de la información industrial, vida laboral, administración pública electrónica, «constelación de valores», magneto-electrónica, superconductores, nuevos sensores y procesadores o sistemas de almacenamiento, electrocerámica y ordenadores cuánticos (reservando un porcentaje para la movilidad de los recursos humanos, las PYME y la cooperación internacional).
- *Nanotecnologías, procesos, productos, nuevos materiales inteligentes*: seguridad de los productos, procesos y materiales, tecnologías híbridas, sistemas MISO, microaccionadores, biocaptadores, fabricación inteligente y nanosistemas inteligentes multifuncionales (reservando un porcentaje para la movilidad, las PYME y la cooperación internacional).
- *Energía y transportes*: seguridad energética operativa y funcional, seguridad de los transportes, combustibles fósiles limpios, microturbinas y pilas de combustibles, tecnologías mixtas, energías renovables junto con su almacenamiento y distribución, tecnologías del hidrógeno, pilas de combustible, viajes de alta calidad, tráfico intermodal, intermodalidad, sistemas logísticos inteligentes, transporte limpio y armonización de las normas (reservando un porcentaje para la movilidad, las PYME y la cooperación internacional).
- *Aeronáutica y espacio*: seguridad aeroespacial, reducción del ruido y de las emisiones de gases de efecto invernadero, aviónica integrada, plataforma GMES para la vigilancia del medio ambiente y la seguridad, Galileo y tecnologías intersectoriales (reservando un porcentaje para la movilidad de los recursos humanos, las PYME y la cooperación internacional).
- *Medio ambiente, agricultura y recursos naturales mundiales*: seguridad alimentaria, seguridad medioambiental, seguridad del suelo y del agua, cambio climático mundial,

desertización, inundaciones, catástrofes naturales, patrimonio natural y cultural, agricultura y silvicultura respetuosas con el medio ambiente, calidad de los alimentos y productos de la pesca, tecnologías oceanográficas y marinas (reservando un porcentaje para la movilidad de los recursos humanos, las PYME y la cooperación internacional).

7.4. *Sistemas de acceso (medidas e instrumentos) con arreglo al nuevo Programa Marco*

7.4.1. De forma general, el Comité considera que los debates sobre el Sexto Programa Marco deben centrarse sobre todo en las necesidades futuras de la investigación en los diversos campos científicos y técnicos, mientras que las medidas e instrumentos, así como su dotación financiera definitiva, deben desarrollarse y adaptarse a dichas necesidades de manera flexible.

7.4.1.1. En concreto, los instrumentos actuales del Quinto Programa Marco deberían mantenerse como opciones complementarias o alternativas que pueden elegirse en función las necesidades de objetivos temáticos específicos.

7.4.2. De acuerdo con la propuesta de la Comisión, en el Sexto Programa Marco se prevén tres grandes medidas o instrumentos para distribuir los fondos y organizar la IDT+D por campos temáticos prioritarios:

- Redes de excelencia.
- Proyectos integrados.
- Actividades basadas en el artículo 169.

7.4.2.1. El Comité, basándose en la información que ofrece la propuesta de la Comisión, no se considera todavía capaz de emitir una evaluación final sobre las nuevas medidas. Recomendamos más bien que se elabore una definición más detallada de las medidas e instrumentos propuestos. Sin embargo, el Comité expone algunas consideraciones de carácter general y básico al respecto.

7.4.2.2. Las nuevas medidas no deberían generar un aumento global de la burocracia. Las cargas administrativas adicionales para los candidatos deberían ser lo más bajas posible. Aunque el Comité reconoce que los programas se evaluarán de forma periódica y que se tomarán medidas para fomentar la participación de las PYME o de otros centros de investigación pequeños de todas las regiones de la UE, hay que velar por que un incremento de la carga administrativa no anule los efectos positivos derivados del aumento de la autonomía para redes y proyectos.

7.4.2.2.1. El Comité se felicita de que la Comisión prevea facilitar el acceso al Sexto Programa Marco a toda organización o grupo competente en la materia.

7.4.2.3. Durante la fase inicial de exploración inherente a la introducción de un concepto tan novedoso, deberá alcanzarse un equilibrio entre, por una parte, un grado adecuado de libertad y flexibilidad y, por otra parte, la elaboración de normas simples y claras. Será importante establecer un intercambio continuo de pareceres entre la Comisión y los agentes científicos interesados.

7.4.2.4. El Comité subraya que los nuevos instrumentos de las prioridades temáticas deben incrementar la participación de empresas, centros de investigación y universidades, en especial las nuevas entidades de los países candidatos. El carácter y el volumen de los instrumentos debe concebirse de forma que se concentren los esfuerzos europeos en las prioridades temáticas y que, al mismo tiempo, se permita a los recién llegados y a las nuevas PYME participar en ellos o poner en marcha nuevas propuestas, incluso en calidad de responsables principales que desempeñan un papel rector.

7.4.2.5. Deben tenerse presentes los principios de transparencia e igualdad de acceso al estructurar los nuevos instrumentos para evitar los compartimentos estancos, las subpublicaciones confusas y poco imparciales, así como el acaparamiento de los recursos financieros por un puñado de grandes proyectos integrados y redes de excelencia que bloqueen toda nueva idea y opción.

7.4.3. Redes de excelencia

7.4.3.1. El Comité, aunque apoya en principio el concepto de «redes de excelencia», señala que deben considerarse varios aspectos sensibles al establecer dichas redes y tenerse en cuenta sus repercusiones.

7.4.3.2. El concepto mismo de «centros de excelencia» y «redes de excelencia» debe interpretarse como un instrumento dinámico que debe desarrollarse y abordarse con mucha cautela, habida cuenta de que el nivel de una institución puede variar con el tiempo y que la excelencia científica es una cualidad etérea.

7.4.3.3. El Comité reitera su recomendación de que los candidatos para formar parte de las redes de excelencia se seleccionen y establezcan de forma competitiva, con el objetivo de lograr una gran calidad; por su parte, las normas de funcionamiento deben desarrollarse de acuerdo con las observaciones ya expuestas.

7.4.3.4. Deben determinarse de forma clara las responsabilidades sobre coordinación técnica de todos los campos de investigación y sobre competencias presupuestarias, con el fin de aprovechar plenamente las sinergias de estas redes de excelencia.

7.4.3.5. Teniendo presente el punto anterior y de acuerdo con la experiencia positiva de la autoorganización científica cuando responde a un proceso transparente y perfectamente definido, el Comité apoya la intención de la Comisión de que los participantes gestionen con gran autonomía las redes de excelencia y los proyectos integrados.

7.4.3.6. El Comité recomienda que se consideren no sólo las actividades de coordinación sino también las actividades de investigación, que forman parte del plan de trabajo común. Asimismo, reconoce que los programas se determinarán de acuerdo con los temas de investigación y los objetivos generales y no en función de resultados fijos y preestablecidos. Las propuestas y los resultados posteriores deberán evaluarse con arreglo a normas aceptadas por la comunidad científica y técnica, reconociendo en especial las ideas y planteamientos novedosos. No obstante, antes de crear esta red de excelencia, es necesario comprobar en detalle si el campo de investigación justifica el coste adicional de este tipo de organización, es decir, evaluar el valor añadido que puede esperarse realmente.

7.4.3.7. Respecto de la investigación aplicada o centrada en productos, cada programa conjunto de actividad dentro de una red específica debe estructurarse de acuerdo con planes que aborden los diversos aspectos propios de la constitución de un centro virtual de excelencia (por ejemplo, desarrollo y uso de información electrónica para trabajos virtuales e interactivos; intercambio y movilidad; uso conjunto de las infraestructuras, etc.). Estos planes, que tendrán objetivos intermedios concretos y cuantificables, deben ser verificados por la Comisión para garantizar un control adecuado del crecimiento de la red.

7.4.3.8. Debería establecerse un mecanismo dinámico de inclusión y exclusión para las entidades que participan en la red, en función de los resultados de dicha red. La selección de los nuevos socios debería ser competencia de la Comisión; asimismo, ésta debería controlar directamente las grandes redes de excelencia. Por su parte, en las redes de excelencia de tamaño pequeño o medio debería permitirse que entidades reducidas asuman la dirección, en cuyo caso podrían preverse procedimientos simplificados de asistencia y evaluación.

7.4.4. Proyectos integrados

7.4.4.1. En determinados campos de IDT+D, los «proyectos integrados» pueden ser el instrumento de gestión y financiación adecuado. Por ejemplo, cuando el tamaño y la estructura de los proyectos requieren un planteamiento conjunto perfectamente coordinado entre la industria, los centros de investigación y el mundo académico, o cuando ya existen redes de cooperación muy consolidadas. El Comité se muestra convencido de que debe salvaguardarse la experiencia acumulada con el Quinto Programa Marco y, por lo tanto, ofrecerse un abanico más amplio respecto del tamaño y características de los proyectos.

7.4.4.2. Sin embargo, los criterios de selección para proyectos integrados deben determinarse de forma clara, y el volumen financiero no debería figurar entre ellos. Dado que la Comisión prevé que los coordinadores de proyectos integrados puedan publicar convocatorias de propuestas y seleccionar socios adicionales del proyecto por su propia cuenta, los proyectos integrados se parecerán más a programas que a proyectos. Por lo tanto, los criterios usuales para proyectos no serán válidos. Por ejemplo, habrá que definir los cometidos y la posición del coordinador del proyecto de forma que se garantice la neutralidad y se eviten o controlen los posibles conflictos de interés (que podían existir si es socio del proyecto y responsable de la selección de proyectos adicionales).

7.4.4.3. El Comité también aborda y se plantea el tema de la gestión de proyectos integrados. Cabe preguntarse si la carga administrativa, que la Comisión ha asumido hasta ahora, debería transferirse a los coordinadores del proyecto o a agencias del programa. En ambos casos, los costes de gestión de la coordinación del proyecto deben financiarse en su totalidad y no en un 50 %; de lo contrario, sólo las entidades grandes podrán coordinar proyectos integrados. Además, aunque la Comisión se liberaría de la carga administrativa correspondiente, que antes entraba dentro de sus funciones, la necesaria dotación financiera adicional que asciende a un 7 % del presupuesto total no se incluye en el presupuesto del Sexto Programa Marco. El Comité estima que ello no es aceptable (véase el punto 13).

7.4.4.4. El Comité acoge con satisfacción la idea de adaptar el plan del proyecto durante la duración del proyecto. Ello permite tener en cuenta los últimos resultados y los nuevos avances. Sin embargo, a juicio del Comité, el recurso a organismos consultivos exteriores puede generar dificultades en materia de derechos de propiedad intelectual.

7.4.4.5. El Comité, tras llamar la atención anteriormente sobre algunos puntos que requieren aclaraciones, expone a continuación algunas observaciones que pueden contribuir a la estructuración del instrumento propuesto de «proyectos integrados» en el futuro.

- Los objetivos y subobjetivos de los «proyectos integrados» deberían determinarse de forma clara y cuantificable para permitir la evaluación de los resultados intermedios.
- La modificación de los objetivos declarados inicialmente debe contar con el visto bueno de la Comisión. El plan del proyecto debe basarse en un planteamiento destinado a la solución de problemas e incluir los aspectos socioeconómicos.
- La Comisión debe controlar y tutelar directamente los proyectos integrados mediante un mecanismo similar al del Quinto Programa Marco.
- Las pequeñas entidades también deberían poder dirigir «proyectos integrados» (con excepción de lo señalado en el punto 15).

- Deberían preverse pequeños proyectos dentro de las prioridades temáticas, con convocatorias específicas, en especial para PYME y otras entidades pequeñas.

7.4.5. Actividades basadas en el artículo 169 del Tratado CE

7.4.5.1. El artículo 169 del Tratado CE autoriza a la Comisión a participar en programas que realicen de forma conjunta varios Estados miembros.

7.4.5.1.1. El artículo 169 estipula lo siguiente: «En la ejecución del programa marco plurianual, la Comunidad podrá prever, de acuerdo con los Estados miembros interesados, una participación en programas de investigación y desarrollo emprendidos por varios Estados miembros, incluida la participación en las estructuras creadas para la ejecución de dichos programas.»

7.4.5.2. En principio, las disposiciones de este artículo pueden convertirse en un poderoso instrumento para la coordinación de programas nacionales y para el desarrollo del Espacio Europeo de la Investigación.

7.4.5.2.1. Por lo tanto, también debe garantizarse la participación de los países candidatos a la adhesión.

7.4.5.3. Sin embargo, las disposiciones legales para aplicar este nuevo instrumento requieren clarificaciones adicionales. El Comité recomienda que la Comisión determine los procedimientos con más detalle. En especial, debe aclararse si cada actividad debe ser objeto de un proceso exclusivo de codecisión del PE y el Consejo. El Comité toma nota de la comunicación de la Comisión sobre las normas marco para la aplicación del artículo 169.

7.4.5.4. Del mismo modo, el propio proceso de debate de los Estados miembros debería describirse con más detalle para poder adoptar iniciativas. El Comité considera que la selección de temas y la constitución de asociaciones debe proceder de la base y ser aprobadas o confirmadas mediante las correspondientes decisiones de los Estados miembros y del Parlamento Europeo.

7.4.5.5. Además de las actividades en virtud del artículo 169, la Comisión propone la «apertura mutua de los programas nacionales» como instrumento de financiación adicional para el tercer grupo de actividades. El Comité cree que la «apertura mutua de los programas nacionales» puede ser otro instrumento útil para desarrollar el Espacio Europeo de la Investigación, aplicándola tanto al tercer grupo como al primer grupo de acciones. Sin embargo, todavía no están suficientemente claras las repercusiones prácticas de dicho instrumento.

7.4.5.5.1. En consecuencia, el Comité opina que los procesos decisorios y la estructura de dichas iniciativas requieren clarificaciones adicionales. En concreto, debe determinarse el papel de la Comisión en la selección de proyectos y el control de programas.

7.4.5.5.2. Una vez más, debe garantizarse la participación de los países candidatos a la adhesión en este instrumento.

7.4.5.6. Respecto de la iniciativa de los programas nacionales conjuntos basada en el artículo 169, debe formar parte de un paquete de iniciativas voluntarias de los Estados miembros interesados, para garantizar un equilibrio geopolítico de las iniciativas financiadas con cargo al presupuesto de la UE.

7.4.5.7. Asimismo, debe potenciarse una perspectiva clara de los derechos de propiedad industrial e intelectual relacionados con estas iniciativas. El Comité recomienda que se considere el establecimiento de instrumentos como los «memorandos de acuerdo» entre los Estados miembros participantes.

7.4.5.8. Los socios del proyecto también deberían llegar a un acuerdo sobre la explotación y comercialización de los resultados de conformidad con los intereses de la Comunidad en su conjunto y con los intereses de los Estados miembros en los que jurídicamente están instalados los participantes del proyecto.

7.4.6. Medidas de acompañamiento

7.4.6.1. Aparte de las medidas de acompañamiento previstas en la propuesta de la Comisión (es decir, conferencias, seminarios, difusión de la información y actividades de evaluación y seguimiento), el Comité recomienda incluir las siguientes medidas.

- Estudios de viabilidad o de carácter exploratorio que proporcionen una base para las nuevas ideas con vistas a posibles nuevas líneas de investigación (en los campos temáticos). El Comité propone poner en marcha proyectos a corto plazo para explorar nuevas y variadas maneras de abordar los problemas concretos, así como para estimular la creatividad, la excelencia y la innovación que pueden proporcionar una base de prueba para la constitución «*ex ante*» de grupos de proyectos («clusters»).
- Tutoría. El Comité recomienda la formación y selección de tutores de la Comisión para asesorar a los grupos de base responsables del funcionamiento de los nuevos instrumentos.
- Formación. Deben preverse medidas para formar a los miembros de grupos de base de acuerdo con sus nuevas responsabilidades (es decir, organizar grupos de proyectos «*ex ante*», ampliar la asociación, gestionar los proyectos).

8. Segundo grupo de acciones sobre interacción entre la investigación y la innovación, investigación complementaria referida a las PYME y otras instalaciones, nuevas iniciativas regionales de IDT

8.1. El Comité considera esencial que, conforme a la Carta Europea de la Pequeña Empresa adoptada por el Consejo

Europeo, se determinen y se estimulen de forma clara y transparente los esfuerzos integrados europeos en favor de la interacción entre la investigación y la innovación, la investigación complementaria para la solución de problemas a corto plazo y la nueva iniciativa de innovación regional en materia de IDT+D.

8.1.1. El Comité suscribe la siguiente declaración del Consejo Europeo: «Reforzaremos los programas existentes de fomento de la difusión de tecnología entre las pequeñas empresas, así como la capacidad de éstas para localizar, seleccionar y adaptar distintas tecnologías».

8.1.2. El Comité subraya la necesidad de ampliar y potenciar la participación de las pequeñas empresas en el Sexto Programa Marco para superar el nivel actual del 20-22 %, garantizando recursos adecuados de dos formas: una cuota de un mínimo del 15 % de los recursos financieros destinados al primer grupo de acciones, así como importes específicos en las acciones del segundo grupo centradas en la investigación complementaria a corto plazo (no restringidas a las prioridades fijadas a largo plazo sino basadas en un enfoque ascendente) que asciendan a unos 700 u 800 meuros (es decir, investigación cooperativa e investigación colectiva). Esta acción a corto plazo debería cubrir los proyectos de excelencia en IDT+D para incrementar el número de PYME que participan en la investigación.

8.1.3. Además, el Comité subraya la importancia de garantizar que la interacción entre la investigación y la innovación aporta mejoras tangibles en los resultados europeos de innovación al incrementar la coherencia de la política y del marco reglamentario de la UE.

8.2. Respecto del subgrupo dedicado a la interacción entre la investigación y la innovación, el Comité considera que deben impulsarse y racionalizarse estas acciones con el fin de coordinar las actividades de difusión y explotación del Sexto Programa Marco. Las acciones destinadas a las redes europeas, conforme a las recomendaciones del dictamen del Comité⁽¹⁾, deben constituir interfaces proactivas eficaces entre la investigación y las empresas, las empresas y las finanzas así como la investigación y las finanzas, durante todo el proceso de innovación e investigación desde el momento de la concepción del proyecto.

⁽¹⁾ Dictamen sobre el gasto en IDT+D y las PYME (ponente: Sr. Malosse).

8.2.1. Las acciones deben centrarse de forma clara en los clientes que generarán un efecto de palanca superior y que aprovecharán lo mejor posible las competencias de base. En concreto, deben tener prioridad el establecimiento de una red con todos los agentes participantes en el sistema europeo de innovación (a saber, parques tecnológicos, incubadoras e inversores informales en IDT+D) y las actividades de inteligencia económica y tecnológica. Con vistas a la armonización de programas, instrumentos y medidas nacionales y regionales de innovación, así como a la creación de ramas nacionales de Cordis (gestionadas por los Estados miembros), debería contarse con una visión general clara y transparente de todos los sistemas europeos de innovación, a los que se accedería fácilmente, especialmente respecto de los servicios de asistencia sobre transferencia tecnológica, protección de los derechos de propiedad industrial e intelectual, uso del futuro sistema de patente comunitaria y acceso al capital de riesgo y a instalaciones para nuevas empresas.

8.3. El subgrupo de investigación complementaria para PYME desempeña un papel fundamental al promover la investigación a corto plazo centrada en la solución de problemas con el fin de desarrollar y transferir nuevas tecnologías para que tengan éxito industrial y comercial. Este es el fin último de los objetivos fijados en Lisboa, de la creación de una zona integrada de investigación y de las acciones establecidas en los Programas Marco de la UE y de Euratom.

8.3.1. A este respecto, el Comité desea subrayar la necesidad de que el porcentaje reservado a la participación de las PYME en las acciones de los objetivos a largo plazo se complete con acciones abiertas ascendentes dotadas de los recursos adecuados. Estas iniciativas deberían destinarse a todas las PYME, dado que constituyen la fuente vital de innovación en Europa tanto para el crecimiento sostenible como para la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de la cohesión.

8.3.2. Las dos principales actividades de investigación cooperativa y de la nueva investigación colectiva son herramientas útiles para consolidar la competitividad europea y garantizar un sólido desarrollo económico y social de la Unión. El Comité recomienda que estas acciones cubran los objetivos prioritarios tecnológicos a largo plazo y también otros campos.

8.3.2.1. Por lo que se refiere a la investigación cooperativa, el Comité señala que el tamaño de los proyectos debe ser variable y permitir el desarrollo íntegro de prototipos. Las actividades deben coordinarse de manera centralizada pero los procedimientos administrativos y los mecanismos de evaluación deben seguir siendo sencillos. La Comisión debe prever medidas de tutoría para preparar y ayudar a las pequeñas empresas en la presentación y gestión de proyectos o grupos de proyectos más amplios.

8.3.2.2. Respecto del nuevo campo de la investigación colectiva, el Comité destaca que esta nueva fórmula debe ser flexible para permitir que las asociaciones empresariales y Cámaras de Comercio, así como otras agrupaciones como parques industriales y agrupaciones de interés económico que

representen los intereses de las PYME, participen en los proyectos como contratista principal. Incluso en este supuesto deben preverse medidas de tutoría, formación y de «arranque», especialmente para los proyectos más grandes.

8.4. Debe incluirse una nueva iniciativa regional de IDT+D con carácter transnacional en el Sexto Programa Marco para:

- reforzar la estructura regional de IDT+D en Europa y permitir la difusión rápida de los conocimientos a nivel regional,
- fomentar una mezcla de especializaciones y enfoques complementarios entre las regiones de la Unión,
- mejorar la investigación y la aplicación de tecnologías de la sociedad de la información adecuadas y de fácil uso,
- crear redes de excelencia de «comunidades de aprendizaje» en las que participen las regiones menos desarrolladas y periféricas,
- proporcionar a los responsables a nivel regional medios fiables de determinación de la situación, evaluación y previsión,
- asesorar a las empresas, centros de investigación y universidades facilitando subvenciones para realizar estudios de viabilidad, redes financieras e instalaciones para la escisión de empresas,
- establecer sistemas a base de mallas (GRIDS) entre empresas, centros de investigación y universidades a nivel interregional,
- participar en los esfuerzos interregionales de IDT+D a nivel exterior con las zonas vecinas del Mediterráneo, los Balcanes y las repúblicas de la antigua Unión Soviética,
- coordinar, estructurar y optimar acciones conjuntas con los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y los fondos de Safard e Ispa, las actividades Phare y Tacis y los instrumentos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

8.4.1. La dimensión regional de las actividades de IDT+D también debería intervenir de forma provechosa en el desarrollo de nuevos instrumentos del Sexto Programa Marco como proyectos integrados, redes de excelencia, programas conjuntos en virtud del artículo 169, así como instrumentos investigación colectiva. Las regiones pueden promover, orientar y agrupar la participación regional en planes sectoriales especializados; pueden desarrollar redes interregionales de excelencia en centros virtuales de Europa para proporcionar prototipos de prueba y cuantificación y de gestión de la calidad, así como conectar mediante redes los distritos industriales; pueden fomentar programas regionales conjuntos de investigación, innovación, transferencia de tecnologías y evaluación comparativa tecnológica.

8.4.2. En especial, la iniciativa regional de IDT debe desarrollar planes de medidas complementarias para impulsar el Espacio Europeo de la Investigación reforzando la cooperación con los demás instrumentos comunitarios independientes del Sexto Programa Marco como los Fondos Estructurales⁽¹⁾ y el BEI/FEI.

8.4.3. Estas medidas complementarias podrían prever la creación de un «fondo financiero de rotación» para cubrir los desfases provocados por las diferencias de plazos y procedimientos que impidieron en casos anteriores aprovechar las sinergias de los instrumentos y estructuras de los Programas Marco.

9. Tercer grupo de acciones sobre la movilidad de recursos humanos

9.1. Las actividades que la Comisión incluye dentro de este apartado tienen como objetivo apoyar el desarrollo, en todas las regiones de la Comunidad, de recursos humanos abundantes y de categoría mundial, mediante el fomento de la movilidad transnacional. Sus objetivos son la formación de científicos, muy especialmente mujeres, mejora de la cualificación, transferencia de conocimientos especialmente entre sectores diferentes, apoyo al desarrollo de la excelencia y contribución al fortalecimiento del atractivo de Europa para los investigadores de terceros países.

9.2. El Comité comparte la siguiente afirmación de la Comisión: «El fomento de la movilidad transnacional es un medio simple, especialmente eficaz y potente para fortalecer la excelencia europea en su conjunto, así como para mejorar su distribución en las diferentes regiones de la Unión. Con esta actuación se crean posibilidades de mejorar significativamente la calidad de la formación de los investigadores, se estimula la circulación y la explotación de conocimientos, y se ayuda a constituir en toda Europa polos de excelencia atractivos y de nivel internacional. Una actuación a nivel de la Unión en este campo, como en el de los recursos humanos en general, realizada a un nivel de masa crítica, tendrá necesariamente efectos considerables.»

9.3. De acuerdo con la propuesta de la Comisión, las actividades específicas sobre «movilidad» en el conjunto de campos científicos y tecnológicos, adoptarán las siguientes formas:

- Ayudas globales a universidades, centros de investigación, empresas y redes, para acoger investigadores europeos y de terceros países.
- Ayudas individuales concedidas a investigadores europeos con fines de movilidad a otro país europeo o a un tercer país, así como a investigadores de gran calidad de terceros países que deseen venir a Europa.
- Mecanismos de retorno a los países y regiones de origen, así como de reinserción profesional, especialmente los relacionados con la concesión de ayudas globales e individuales.

⁽¹⁾ En concreto, apartados A y C de Interreg III, iniciativas RISI e IRISI, acciones innovadoras del FEDER 2000-2006, URBS, etc.

- Participación financiera en programas nacionales o regionales de apoyo a la movilidad de los investigadores, abiertos a investigadores de otros países europeos.
- Apoyo a equipos europeos de investigadores situados al más alto nivel de calidad, especialmente para actividades de investigación punteras o interdisciplinarias.
- Premios científicos a trabajos de gran calidad realizados por un investigador que goce de una ayuda económica a la movilidad concedida por la Unión.

9.4. El Comité considera que se trata de objetivos muy importantes que además siguen sus recomendaciones anteriores, por lo que deben apoyarse en su totalidad. El Comité llama la atención especialmente sobre los siguientes objetivos:

- apoyar la movilidad de investigadores y de equipos de investigación entre los actuales Estados miembros y los países candidatos;
- aumentar la interacción entre el mundo académico y la industria (en ambas direcciones);
- favorecer la movilidad hacia y especialmente desde terceros países de gran calidad (Estados Unidos o Japón).

9.5. Sin embargo, el Comité también recomienda que un tercio del presupuesto que la Comisión propone para la movilidad (600 meuros) se transfiera y se vincule directamente a los campos temáticos prioritarios que se fomentan en el Sexto Programa Marco y el Programa Euratom. Este cambio debe consolidar aún más las disposiciones sobre movilidad que ya figuran en ellos. La reasignación de fondos se incluye en el cuadro financiero revisado que propone el Comité.

9.6. El Comité recomienda encarecidamente que se adopten medidas inmediatas para eliminar los obstáculos administrativos, fiscales y de seguridad social a la movilidad intraeuropea de científicos, ingenieros e investigadores que aún existen, así como establecer una carrera europea de estas profesiones.

10. Cuarto grupo específico de acciones sobre cooperación internacional

10.1. El Comité destaca que la cooperación y las relaciones internacionales con terceros países no deben considerarse en el próximo Programa Marco como un elemento esporádico y optativo de los programas concretos, sino que deben constituir un grupo específico y autónomo de acciones con su propio presupuesto de 400 meuros. Asimismo, cada una de las prioridades temáticas tecnológicas y científicas del primer grupo de acciones debe reservar a tal efecto un porcentaje similar (2 %) de los recursos financieros asignados.

10.1.1. El Comité se muestra firmemente persuadido, especialmente a la vista de la creciente globalización, de que el Espacio Europeo de la Investigación tiene que abrirse para estimular la cooperación con los países asociados y con cualquier otro tercer país interesado. Ello requiere acciones y los objetivos claros, visibles y permanentes dentro de los grupos específicos fijados, que tengan un interés mutuo, también para la Unión, y que sean coherentes con la política exterior y las actividades comunitarias.

10.2. A juicio del Comité, deben determinarse varios ejes de acción y dotarse con recursos específicos.

10.2.1. Por una parte, cooperación principalmente con las siguientes zonas:

- terceros países mediterráneos, con el objetivo de apoyar la creación de un «espacio euromediterráneo de investigación» dentro del proceso de Barcelona que avanza hacia una zona de libre comercio;
- terceros países latinoamericanos y asiáticos, especialmente los países de MERCOSUR en el proceso hacia la creación de una zona de libre comercio y los países con los que se han firmado acuerdos de cooperación;
- terceros países de la antigua Unión Soviética, teniendo en cuenta la experiencia positiva de la estructura INTAS, así como la existencia del Centro de ciencia e investigación de Moscú apoyado por la Comunidad;
- terceros países del Convenio ACP y Sudáfrica que cuentan con vínculos especiales de cooperación y que requieren acciones de investigación conjuntas y específicas para luchar contra determinadas enfermedades, en especial el SIDA y las enfermedades tropicales;
- terceros países industrializados y emergentes que constituyen una zona crítica de cooperación en el marco de la globalización.

10.2.2. Por otra parte, cooperación principalmente con:

- Australia, Canadá, Japón, Estados Unidos;
- otros países muy desarrollados.

10.3. El Comité considera que las acciones conjuntas mencionadas deben desarrollarse previo análisis claro de las posibilidades y necesidades, determinadas desde el punto de vista del desarrollo tecnológico y de la excelencia científica, concediendo prioridad a las zonas vecinas y a las que avancen hacia una mayor asociación con la Unión, salvaguardando las ventajas mutuas y contribuyendo a solucionar problemas comunes.

10.4. El Comité hace hincapié en las ventajas de abrir las redes de excelencia y los «proyectos integrados», sobre la base del interés mutuo y de la movilidad de los recursos humanos, a investigadores de terceros países (en especial, Japón y Estados Unidos) y conceder, cuando corresponda, becas que garanticen su vuelta. El Comité recomienda que se realicen esfuerzos específicos para fomentar la cooperación internacional entre PYME, con medidas para fomentar las asociaciones de empresas tecnológicas, especialmente con los países del Mediterráneo, antigua Unión Soviética y MERCOSUR.

10.5. El Comité recomienda que este grupo específico de acciones goce de gran visibilidad y de un acceso fácil, además de ser coherente con las políticas comunitarias de relaciones exteriores, de ayuda y cooperación al desarrollo y de asistencia económica, así como con las políticas de los Estados miembros al respecto.

11. Quinto grupo específico de acciones sobre coordinación de actividades e infraestructuras permanentes

11.1. Un aspecto imprescindible para lograr avances científicos y tecnológicos es el desarrollo y la disponibilidad de instrumentos e infraestructura novedosos y adecuados. Por lo tanto, el Comité acoge con satisfacción y apoya la propuesta de la Comisión de incluir las infraestructuras de investigación en el Sexto Programa Marco. Entre las infraestructuras de tamaño grande o mediano cabe citar las bases de datos y las colecciones de animales en el campo de las ciencias de los seres vivos, o fuentes de radiación de gran envergadura para explorar la estructura (por ejemplo, biológica) de la materia que supongan claramente una contribución a la competitividad futura de la UE.

11.2. Dada la importancia de este grupo para el éxito del Espacio Europeo de la Investigación, el Comité sugiere que el Sexto Programa Marco también financie en parte los costes correspondientes de planificación, desarrollo, inversión y funcionamiento.

11.3. El Comité llama la atención sobre la importancia de las instalaciones de gran envergadura para el desarrollo regional. Por lo tanto, también debería contarse con financiación regional.

11.4. El Comité considera que el nuevo enfoque de investigación e innovación previsto para el Espacio Europeo de la Investigación requiere una red de inteligencia estratégica, control de la calidad y transparencia, con perspectivas claras y adaptables.

11.4.1. El carácter evolutivo de la tecnología, los nuevos modelos de comunicación y la interacción entre un número cada vez mayor de agentes dentro del Espacio Europeo de la Investigación hacen imprescindible una supervisión, evaluación y previsión estratégicas.

11.4.2. En concreto, es necesario:

- constituir una red de inteligencia distribuida para la investigación e innovación tecnológica a nivel europeo, nacional y regional, que permita efectuar un seguimiento de la evolución tecnológica y determinar las aperturas en los mercados interior y mundial;
- fomentar proyectos conjuntos de inteligencia estratégica entre diversas comunidades;
- desarrollar interfaces entre ciencia y tecnología, por una parte, y entre industria y público en general, por otra parte, para respaldar a los responsables políticos mediante procesos ascendentes.

11.4.3. El Comité recomienda que se cree una línea presupuestaria específica de 100 meuros para la acción «Red de inteligencia estratégica distribuida» con el fin de apoyar el desarrollo de medidas sistemáticas dentro del quinto grupo específico, incluida la interacción entre los diversos centros de IDT+D y también con el Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla.

12. Programa Marco plurianual de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) 2002-2006 de actividades de investigación y formación, destinado a facilitar la creación del Espacio Europeo de la Investigación

12.1. La acción de la UE, de acuerdo con la propuesta de la Comisión, cubrirá los siguientes campos básicos:

- fisión y protección contra las radiaciones,
- investigación sobre la energía de la fusión,
- actividades del CCI.

12.1.1. El Comité, tal como señaló más arriba en el punto 7.2, sólo expone en este punto una compilación sucinta de los epígrafes, sin comentar ni justificar de ninguna forma su elección, y reserva su evaluación en profundidad para el dictamen sobre la propuesta de la Comisión relativa a los programas específicos.

12.1.2. El Comité también repite su observación del punto 7.3.1 de que se conceda más énfasis y visibilidad a la energía, lo que requiere el desarrollo de todas las opciones posibles, incluido un compromiso significativo con el programa Euratom. El Comité afirmó lo siguiente en su reciente dictamen sobre el Libro Verde referido a la energía⁽¹⁾: «Mediante una amplia cooperación internacional es necesario proseguir los esfuerzos en los programas marco de investiga-

ción de la UE para fomentar la investigación en el campo de la energía nuclear, incluido —en especial— el ámbito de la fusión. Estos esfuerzos son importantes tanto para desarrollar las tecnologías del futuro como para mantener un nivel imprescindible de conocimientos.»

12.1.3. Dado que la disponibilidad de combustibles fósiles sólo variará de forma pronunciada más adelante y que se espera siga creciendo el consumo de energía a nivel mundial, el Comité prevé que el problema de la energía se planteará con toda su crudeza en la segunda mitad del siglo.

12.2. Las actividades sobre fisión y protección contra las radiaciones cubren:

- el tratamiento y almacenamiento de residuos: a largo plazo en capas geológicas profundas; nuevos conceptos y tecnologías para producir menos residuos o reducir sus riesgos (por ejemplo, separación o transmutación);
- seguridad física y seguridad operacional: reactores existentes (también en los países candidatos), reactores de nueva generación, supervisión, desmantelamiento, control de los materiales fisiónables y de su no proliferación.

12.2.1. El Comité señala que la fisión genera en la actualidad el 35 % de la electricidad que se consume en Europa, no emite CO₂ u otros gases responsables del «cambio climático», pero desde el punto de vista político no todos los Estados miembros la desean o aceptan por motivos de seguridad y de almacenamiento de residuos. El Comité también llama la atención sobre las centrales nucleares existentes en los países candidatos y en sus vecinos más próximos, para los que la UE —y la industria europea— debe desarrollar una política y unas competencias y soluciones técnicas y científicas adecuadas; asimismo, señala los planes recientes de Rusia y de Estados Unidos de desarrollar modelos avanzados de reactores y construir numerosas centrales eléctricas de nuevo cuño.

12.2.2. En consecuencia, el Comité aprueba el programa propuesto de IDT+D en materia de fisión, pero no le cabe ninguna duda de que el presupuesto no bastará para lograr los objetivos fijados. Por lo tanto, recomienda que se asignen 350 meuros al programa de fisión (véase el punto 13).

12.3. Las actividades de fusión cubren lo siguiente:

- realizar el «Next Step» (ITER) destinado a demostrar la viabilidad científica de la producción de energía de fusión;
- explotar la máquina JET y las instalaciones existentes para apoyar la realización del «Next Step» y el desarrollo de tecnologías y conceptos (por ejemplo, el «stellarator») esenciales para optimar las técnicas que permitan crear una planta de energía de fusión con fines comerciales.

⁽¹⁾ DO C 221 de 7.8.2001, p. 45.

12.3.1. El Comité señala que el uso de la energía de fusión es un método novedoso y que se espera que existan plantas de energía de fusión operativas —en función del apoyo necesario de IDT+D— hacia mediados del presente siglo, lo que aportará enormes ventajas en materia de seguridad, de reducción al mínimo de los residuos nucleares y de abastecimiento energético prácticamente ilimitado.

12.3.2. Por lo tanto, el Comité aprueba los objetivos del programa de fusión que propone la Comisión y que se resumen en el punto 12.3. Sin embargo, habida cuenta de que un programa tan ambicioso e internacional de IDT+D también requiere acciones específicas y un apoyo amplio de los Estados miembros, además de unas necesarias bases en infraestructuras, competencia y recursos humanos, el Comité manifiesta su preocupación por que no exista ninguna proporción entre el presupuesto propuesto y los objetivos declarados, y reco-

mienda que se asignen 950 meuros a esta parte del programa (véase el punto 13). Vale la pena repetir observaciones anteriores del Comité como, por ejemplo, que en el espíritu y la estructura del programa de fusión de la UE ya se han aplicado los principios del Espacio Europeo de la Investigación.

13. Recursos financieros y su distribución en el Sexto Programa Marco CE y en el Sexto Programa Marco Euratom

Como resultado de sus consideraciones y recomendaciones, pero remitiéndose a las observaciones formuladas en el punto 7.1.1, el Comité recomienda asignar los siguientes recursos financieros:

Sexto Programa Marco de la CE de acciones de IDT+D

Primer grupo de acciones sobre objetivos prioritarios temáticos a largo y medio plazo (acciones temáticas)

11 000 meuros

— Genómica y biotecnología aplicadas a la salud	2 200
— Sociedad de la información	3 600
— Nanotecnologías, procedimientos, productos, materiales, tecnologías híbridas	1 400
— Aeronáutica y espacio	1 000
— Energía y transportes	1 500
— Medio ambiente, agricultura, recursos naturales	1 300

(incluyendo 600 millones adicionales para la movilidad de los recursos humanos, + 15 % mínimo para las PYME y 400 millones para la cooperación internacional)

Segundo grupo de acciones sobre interacción entre investigación e innovación, investigación complementaria para PYME, creación de redes, nuevas empresas e instalaciones y nueva iniciativa regional

1 500 meuros

— Interacción entre investigación e innovación	400
— Investigación complementaria para las PYME, creación de redes, nuevas empresas e instalaciones	700
— Nueva iniciativa regional	400

Tercer grupo de acciones sobre movilidad de los recursos humanos

1 200 meuros

Cuarto grupo de acciones sobre cooperación internacional

600 meuros

Quinto grupo de acciones sobre coordinación de actividades e infraestructuras permanente

2 200 meuros

— Coordinación de las actividades de IDT+D	400
— Infraestructuras grandes y medianas	1 000
— Inteligencia estratégica	100
— Previsión de las nuevas necesidades de la UE	400
— Ciencia, sociedad y ciudadanos	300

Actividades del CCI

750 meuros

Sexto programa marco de Euratom

<i>Programa específico de Euratom</i>	1 350 meuros
— Fisión	350
— Fusión	950
— Otras actividades	50
<i>Actividades del CCI</i>	330 meuros
<i>Total sexto programa Marco CE</i>	17 250 meuros
<i>Total sexto programa marco Euratom</i>	1 680 meuros
<i>Total propuesto por el Comité</i>	18 930 meuros
(en vez de los 17 500 meuros que propone la Comisión)	

13.1. Cuando la Comisión transfiera la gestión a otros organismos como agencias o coordinadores de proyectos, las respectivas líneas presupuestarias indicadas más arriba deberán incrementarse en un 7 % (véase el punto 7.4.4.3).

13.2. La propuesta del Comité se atiene al incremento del gasto en investigación defendido en la cumbre de Lisboa, en especial habida cuenta de la rápida integración de los países candidatos y de la participación de terceros países asociados.

14. Actividades del Centro Común de Investigación

14.1. El Comité siempre ha reconocido la importancia del papel y las actividades del Centro Común de Investigación para facilitar apoyo científico y técnico en función de las necesidades en el diseño, desarrollo, aplicación y seguimiento de las políticas de la Unión Europea. El Comité ha defendido reiteradamente el papel estratégico del CCI a nivel interinstitucional para ayudar a los responsables con contribuciones y previsiones neutras e independientes, en defensa de la seguridad de los ciudadanos, poniendo su competencia no sólo al servicio de la Comisión sino también de las demás instituciones como el Parlamento Europeo, el Consejo y el propio Comité Económico y Social.

14.2. Respecto de la iniciativa del Espacio Europeo de la Investigación, el Comité destaca que el CCI contribuye de forma considerable a la elaboración de una base de referencia científica y tecnológica común con fines políticos; asimismo, lleva mucho tiempo ofreciendo un flujo considerable de recursos e instalaciones a investigadores y científicos de alto nivel, desarrollando redes de gran valor añadido dentro y fuera de la Unión e impulsando la cooperación con la industria, especialmente con pequeñas y medianas empresas.

14.3. El Comité se muestra convencido de que el CCI debe concentrar sus actividades en las siguientes prioridades:

- seguridad y salubridad de los alimentos,
- medio ambiente y sostenibilidad,
- seguridad nuclear,
- seguridad pública y lucha contra el fraude,
- prospectiva tecnológica,
- formación y movilidad de los recursos,
- cooperación internacional,
- sistemas de referencia científicos y tecnológicos,
- participación en redes de investigación,
- ampliación de la UE y cooperación mediterránea.

14.4. El Comité subraya que el CCI, para poder desempeñar sus importantes tareas, debe disponer de recursos financieros y humanos adecuados: a juicio del Comité, el CCI debe contar con 750 meuros para el Sexto Programa Marco CE y 330 meuros para el Sexto Programa Marco Euratom; asimismo, debe poder mantener el nivel y la calidad actuales de los recursos humanos. Dado el creciente papel que la ciencia y la tecnología asumen en el ámbito político, es previsible que el funcionamiento del CCI sea aún más importante en el futuro, tal como demuestra el debate actual sobre ciencia y gobernanza. A este respecto, el Comité considera que el CCI puede amplificar su papel cuando funcione como centro comunitario de una red de investigación paneuropea, que reúna los conocimientos y sirva de enlace entre los responsables políticos y la sociedad civil organizada.

14.5. El Comité señala que, por su propia naturaleza, las acciones directas son las más adecuadas para facilitar servicios de investigación a corto plazo, tal como suelen reclamar los responsables políticos. El Sexto Programa Marco debe aclarar los vínculos entre acciones directas e indirectas, dadas las sinergias que pueden derivarse.

14.6. El Comité propone que aumente la visibilidad científica de los institutos del CCI mediante la designación de grupos consultivos o supervisores científicos de expertos de alto nivel independientes seleccionados o designados por EURAB, a imagen de los procedimientos que se siguen en las instituciones científicas de los Estados miembros.

15. Simplificación de los procedimientos: la descentralización de sistemas y sus límites

15.1. El Comité subraya la necesidad de que los procedimientos de gestión sean más rápidos, sencillos y de fácil uso, pero también claros, transparentes e imparciales. Debe garantizarse la igualdad de trato y de acceso a todos los participantes, independientemente de su tamaño.

15.2. El Comité destacó en su dictamen de 21 de septiembre de 2000⁽¹⁾ la necesidad de aplicar procedimientos diversificados según se trate de los grandes proyectos, en los que el jefe de proyecto asumirá muchas de las funciones que en la actualidad desempeña la Comisión, o de los proyectos de menor envergadura, para los que pueden encontrarse soluciones más adecuadas.

⁽¹⁾ DO C 367 de 20.12.2000, p. 61.

15.2.1. En esta línea, el Comité recomienda a la Comisión que considere la posibilidad de crear un nuevo organismo europeo de gestión de las actividades de IDT+D. Este organismo debería depender directamente de la Comisión para evitar todo intento de renacionalización.

15.2.2. Para las propuestas de proyectos de más alcance que excedan el umbral de 10 meuros, el Comité recomienda que la propia Comisión continúe utilizando los mecanismos que se aplican en la actualidad.

15.3. El organismo europeo, junto con los organismos nacionales y regionales, podría facilitar asesoramiento y medidas de acompañamiento, tal como se prevé en el punto 7.4.6.1.

15.4. Todo nuevo procedimiento de gestión debe incluir la reducción de los costes actuales y de las complicadas tramitaciones administrativas de los proyectos, dado que los costes administrativos representan en la actualidad el 7 % del coste global de cada proyecto. Por lo tanto, todo nuevo procedimiento debe requerir un porcentaje más bajo, de forma que se preserve el máximo porcentaje posible del presupuesto para la investigación propiamente dicha. La transferencia del coste y de la carga de la gestión del proyecto al núcleo de los contratistas principales no altera la situación, puesto que de todas formas estos costes tienen que financiarse en su totalidad con cargo al presupuesto comunitario.

15.5. El tiempo transcurrido entre la selección de una propuesta y la firma del contrato no debe superar los 6 meses.

15.6. Las disposiciones referentes a los derechos de propiedad intelectual e industrial deben ser claras y estar prefijadas para:

- aprovechar los resultados de forma rápida y completa;
- favorecer la escisión de empresas y la creación de nuevas empresas;
- ganar mayores cuotas en el mercado mundial.

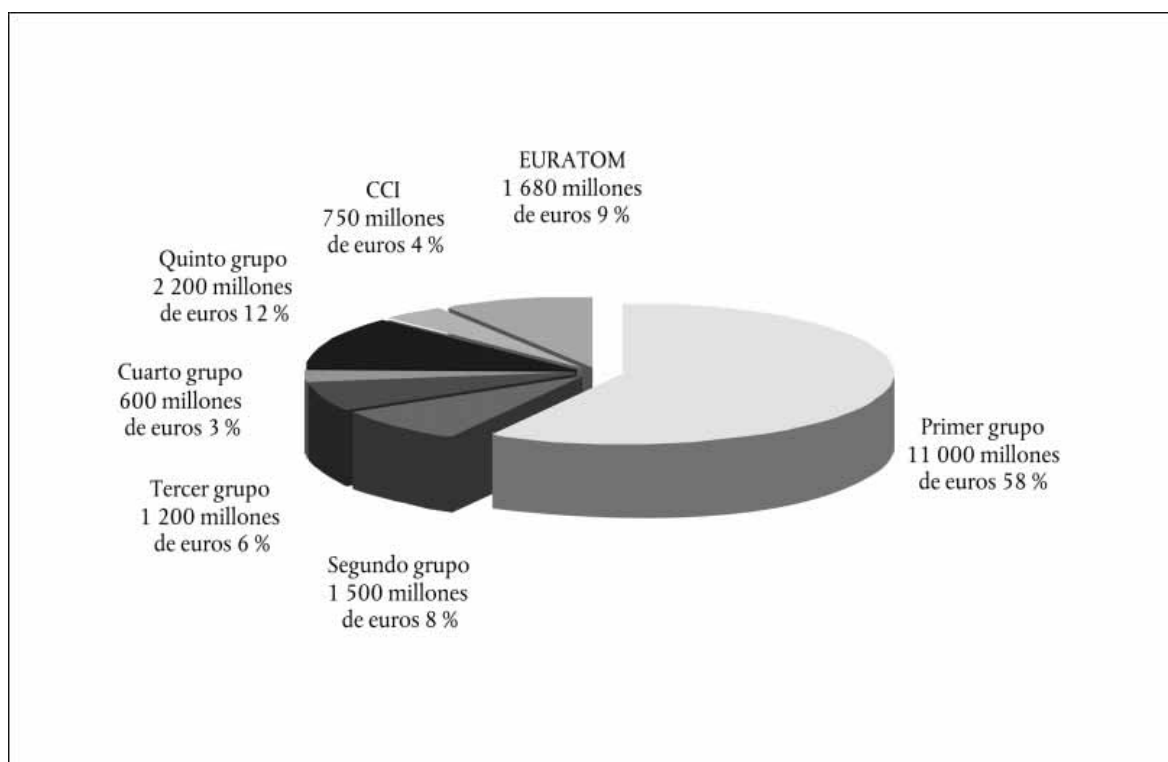
Bruselas, 11 de julio de 2001.

*El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS*

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Estructura de las modificaciones al Sexto Programa Marco propuestas por el CES

Recursos financieros y su distribución en el Sexto Programa Marco (total: 18 930 meuros)

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El impacto sobre la competitividad de los transportes por carretera producido por las diferencias existentes en materia de derechos especiales e impuestos de circulación de los vehículos en los Estados miembros de la Unión Europea»

(2001/C 260/03)

El 19 de octubre de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió emitir un dictamen sobre «El impacto sobre la competitividad de los transportes por carretera producido por las diferencias existentes en materia de derechos especiales e impuestos de circulación de los vehículos en los Estados miembros de la Unión Europea».

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de junio de 2001 (ponente: Sr. Tosh).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El CES expresa su inquietud por las diferencias que existen actualmente entre los distintos Estados miembros en lo relativo a sus regímenes de derechos especiales e impuestos de circulación de vehículos, así como a otros gravámenes y cánones por el uso de infraestructuras. Como se puede comprobar, estas diferencias fiscales de carácter directamente operativo, conjuntamente con las quince legislaciones laborales y los quince regímenes tributarios actuales, se traducen en una enorme diversidad de los costes de transporte y, más concretamente, del transporte por carretera. Estas diferencias son tan acentuadas que causan inevitablemente desigualdades regionales, pueden llegar a tener un impacto negativo en las medidas de ámbito comunitario y frustrar el logro de un mercado único cohesionado. El CES considera que se necesita una mayor armonización para reducir el falseamiento de la competencia que originan estas diferencias.

1.2. El transporte constituye un factor de producción que no conoce las fronteras nacionales. Esta capacidad para desafiar los «corsés nacionales» ofrece a los operadores nuevas oportunidades para sacar provecho del libre mercado en la UE. A nivel comunitario, se han introducido algunos controles en materia de tonelaje y horas de conducción que han contribuido a establecer unas reglas del juego más equitativas⁽¹⁾.

1.3. Los modos de transporte y sus infraestructuras, lo mismo que sucede con el sector financiero, la energía y las telecomunicaciones, tienen un alcance y un impacto de carácter intersectorial en la producción comunitaria. Los costes de transporte han representado tradicionalmente para las

empresas entre un 3 % y un 9 % del coste total de producción, mientras que la energía y las telecomunicaciones representaban entre el 1 % y el 6 %. Para los particulares, los costes de transporte representan, por término medio, el 6 % de sus ingresos netos, lo cual refleja la importancia que reviste la movilidad, tanto por motivos de trabajo como de ocio.

1.4. Las reacciones que ha suscitado recientemente en toda Europa la «crisis de los carburantes» entre los grupos de interés en el ámbito de los transportes han puesto de manifiesto hasta qué punto este tema suscita pasiones y representa una amenaza para numerosos medios de vida. El CES desea exponer los aspectos clave de este debate, así como valorar la oportunidad, o la necesidad, de una intervención a escala comunitaria. La inestabilidad de los precios del combustible, que es el resultado de las fluctuaciones en los precios del petróleo y de que éstos se fijen en dólares, junto con una reducción de los plazos generales de entrega ajustada a las necesidades de la producción «just in time» y el comercio electrónico, han reavivado esta tendencia. En líneas generales, el libre mercado ha eliminado la protección que ofrecía la reserva estratégica de antaño en los bucles y sistemas de transporte.

1.5. Cada Estado miembro posee su propio régimen fiscal. Por su parte, el CES puede pronunciarse únicamente sobre los aspectos de la competitividad en los diferenciales. No obstante, cuando se producen distorsiones en el interior de la Comunidad, el CES debe dar a conocer su inquietud al respecto. Las opiniones de los Ministros de Hacienda son una clara muestra en este sentido, toda vez que, para ellos, un elevado nivel impositivo sobre los carburantes constituye un mecanismo útil para moderar las pautas de actuación y cumplir unos objetivos en materia de emisiones que se justifiquen desde una perspectiva ambiental. Estas medidas deben ir acompañadas de transparencia en la asignación de los fondos para mejorar, por ejemplo, las infraestructuras del transporte, las iniciativas para fomentar la movilidad en los desplazamientos al trabajo o la reforma medioambiental.

1.6. Entre las consecuencias no deseadas de esta situación cabe señalar la explotación ilegal o abusiva de estas diferencias, por ejemplo, el transporte de una cantidad de gasóleo superior a la autorizada, o el recurso a las «banderas de conveniencia» por parte de algunos operadores.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre las propuestas de Directiva del Consejo relativas a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, para incluir los sectores y las actividades excluidos de dicha Directiva (DO C 138 de 18.5.1999) y Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 96/53/CE del Consejo, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional (DO C 123 de 25.4.2001).

1.7. Este dictamen se centra en el sector del transporte por carretera. Hoy por hoy, el transporte por carretera es la modalidad predominante en la Unión Europea. El transporte por carretera se ha triplicado prácticamente en Europa Occidental desde 1970. Entre 1990 y 1995, el transporte de mercancías por carretera creció un 24 % en Europa Occidental, cuando el crecimiento económico apenas fue del 4 %. Se prevé que continúe esta tendencia, y en Alemania e Italia se espera que, entre 1995 y 2010, el crecimiento oscile entre el 30 y el 50 %.

1.8. Este dictamen entiende por diferencias de coste entre los distintos países únicamente aquéllas que se derivan de las propias diferencias que registran los países en sus estructuras de impuestos y gravámenes específicos aplicables al transporte, ya que estas estructuras siguen siendo un factor muy importante a la hora de determinar la competitividad de los transportistas nacionales que operan en mercados ajenos⁽¹⁾. No se tiene en cuenta la repercusión que tienen las diferencias ocasionadas por el mercado en los costes de transporte. Los aspectos sociales y laborales y la fiscalidad indirecta, como el gravamen de origen salarial y las contribuciones sociales, pueden intensificar la falta de competitividad, pero no son objeto del presente dictamen⁽²⁾. Este documento tampoco hace ninguna mención de los costes adicionales que se ocasionan a la sociedad en general (contaminación, ruido, congestión y daños a las infraestructuras), que se derivan de una prestación más intensiva de los servicios de transporte⁽³⁾. Uno de los objetivos fundamentales de la Estrategia de la UE para el desarrollo sostenible estriba en frenar las tendencias no sostenibles en el ámbito del transporte⁽⁴⁾.

(1) «*Harmonisation in Road Transport. Efficient Transport Taxes and Charges, Conclusions and Recommendations*», CEMT/CM (2000) 14/FINAL.

(2) Dictamen del CES sobre las propuestas de Directiva del Consejo relativas a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, para incluir los sectores y las actividades excluidos de dicha Directiva (DO C 138 de 18.5.1999) y Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 96/53/CE del Consejo, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional (DO C 123 de 25.4.2001).

(3) Véanse, a este respecto, los dictámenes del CES sobre el «Libro Blanco — Tarifas justas por el uso de infraestructuras: Estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE» (COM(98) 466 final, DO C 116 de 28.4.1999), y sobre el «Libro Verde: Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte — Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea» (COM(95) 691 final, DO C 56 de 24.2.1997).

(4) Comunicación de la Comisión «Una Europa sostenible para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible — Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo, Dictamen del CES en proceso de elaboración».

2. Impuestos y gravámenes específicos aplicables al transporte

2.1. Los impuestos y gravámenes específicos aplicables al transporte se dividen en las siguientes categorías:

- tasas por vehículo: los gravámenes anuales por vehículo de motor⁽⁵⁾. Este tipo de impuestos se recauda en todos los Estados miembros de la UE; en ocasiones varían en función del tipo de automóvil o vehículo pesado de mercancías;
- impuestos sobre el carburante: impuestos especiales sobre el carburante; a veces varían según el tipo de carburante;
- pagos directos (peajes) por la utilización de la infraestructura: recaudados in situ, normalmente por el uso de autopistas e infraestructuras específicas, como puentes y túneles.

2.2. El estudio presentado en abril de 1999 por la Comisión de Miembros suplentes del Grupo de transporte por carretera de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte⁽⁶⁾, que constituía el análisis más reciente y exhaustivo hasta la fecha, comparaba la situación en Austria, Alemania, España, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido, Suiza e Hungría, y examinaba las complejidades del marco fiscal:

- los ocho países recaudan impuestos especiales sobre los carburantes o la energía como, por ejemplo, el impuesto sobre el gasóleo;
- algunos países recaudan gravámenes de uso a tanto alzado como, por ejemplo, los peajes;
- otros países confían en la recaudación fiscal de índole local, como los impuestos de circulación nacionales;
- por último, algunos países recurren a gravámenes de uso variables.

El CES lamenta que no existan datos comparativos para la totalidad de los Estados miembros y otros países europeos, y solicita a la Comisión que, en un futuro estudio, facilite datos más exhaustivos.

2.3. Como consecuencia de la diversidad de los regímenes fiscales, resulta imposible llevar a cabo comparaciones centradas en el ámbito tributario. Por este mismo motivo, no es posible extraer conclusiones acerca de excedentes o déficit en concepto de ingresos por contraposición al gasto en infraestructuras.

(5) Los impuestos sobre la venta de vehículos nuevos no se incluyen en este apartado.

(6) CEMT/CS/TR(98)/REV1.

2.4. A fecha de 15 de septiembre de 1998 los impuestos especiales que el Reino Unido aplicaba a los carburantes representaban el 250 % de los vigentes en España, aun si el precio básico del carburante del primer país era el más bajo junto con el de Francia. El tipo impositivo en el Reino Unido, entendido como un porcentaje del precio antes de impuestos, equivalía al 300 % de Austria y al 240 % del siguiente país en la clasificación, Francia. Naturalmente, estos datos abstractos tienen un carácter selectivo, y establecer una relación entre los costes del carburante y los demás costes fiscales de cada país es tan importante como reconocer la realidad comercial de que la adquisición no respeta las fronteras nacionales.

2.5. El estudio muestra la estructura territorial y presenta los aspectos divergentes de la base impositiva. El sistema del Reino Unido se basa predominantemente en la imposición fiscal de los vehículos, es decir, en un plano nacional, mientras que países como Francia o España, se basan más en el concepto «territorial» al depender más de los ingresos fiscales mediante gravámenes directos.

2.6. Si la fiscalidad total se expresa en tonelada/km, el Reino Unido encabeza la recuperación total en concepto de impuestos, superando en un 230 % al último país de la clasificación, Austria. Francia y el Reino Unido se destacan claramente, con un 200 %, en la aplicación de tipos impositivos compuestos.

2.7. Sin embargo, el coste de otros factores en el Reino Unido, especialmente en el ámbito laboral es el más bajo de toda la UE, un 150 % por debajo de Francia y los Países Bajos.

2.8. Por último, el estudio compara los tipos marginales compuestos de imposición efectiva (METR o Marginal Effective Tax Rate) donde se calculan por separado las tasas fiscales aplicables en uno de los factores de producción: trabajo, capital y gravámenes externos brutos. De acuerdo con este METR ponderado para los servicios de transporte relacionados con la carretera, el Reino Unido y Francia figuran al frente de la clasificación con un 45 %, seguidos por los Países Bajos con un 32 % y Suiza con un 28 %.

2.9. El estudio aborda la relación o el equilibrio neto entre los gastos y los ingresos en concepto de infraestructuras viales y ferroviarias, mostrando que países como Austria y los Países Bajos transfieren al apartado de ingresos generales enormes excedentes, hasta el 160 % del gasto de estas infraestructuras, a fin de subvencionar otros sectores de la economía, mientras que Francia y Alemania presentan un balance nulo o apenas subvencionan el gasto en infraestructuras. Cabe reseñar igualmente la importante distorsión que supone el hecho de que ninguno de los países internalice los costes externos, como los derivados de la congestión del tráfico y los accidentes, práctica que podría considerarse que entraña una subvención «oculta» que, de hecho, falsearía los resultados de las comparaciones.

2.10. Por último, cabe observar que el METR, una vez corregido en función de transferencias brutas cuenta a cuenta, tiene un valor indicativo pero no concluyente, ya que si bien deduce el gasto, no permite hacer lo mismo con todos los costes externos. El abanico de tipos muestra las grandes diferencias existentes, con el Reino Unido, Alemania y Francia a la cabeza con un 40 % de nivel impositivo y Austria, en cambio, con un 17,5 %.

2.11. Las conclusiones iniciales de este estudio de la CEMT permiten afirmar que, a la hora de reflejar las diferencias, el METR «actúa como un espejo» y combina:

- a) la proporción de los costes de producción en relación con cada modalidad de transporte con
- b) los distintos tipos impositivos que se aplican a estos factores de producción (en cada país).

2.12. Por todo ello, se puede concluir que:

- por lo que respecta al transporte por carretera, la relación entre a) y b) es inversamente proporcional, es decir, que el tipo impositivo más elevado se aplica al factor de producción que presenta la menor proporción en los costes. Éste no es el caso del transporte por ferrocarril, en el que la electricidad es objeto únicamente de un tipo impositivo marginal sobre el combustible mientras que, en cambio, predomina la fiscalidad sobre la mano de obra;
- las divergencias en las tarifas de los combustibles o la energía entre los diversos países no bastan por sí mismas para delimitar con precisión las diferencias en el coste del transporte por carretera y ferrocarril;
- la información de referencia relativa a las diferencias de transferencia entre los sectores vial y ferroviario ha de reflejar el conjunto de los costes sociales marginales (incluidos los costes externos) para hacer viable cualquier comparación. El hecho de que los METR puedan ser positivos o negativos imposibilita el uso de estos tipos en estos cálculos.

2.13. Si bien no hace totalmente justicia al estudio, el anterior resumen revela la complejidad de la fiscalidad y el gasto en lo relativo a los gravámenes aplicables al transporte y, lo que es más importante, constata la diversidad existente en la asignación de los ingresos, el gasto de infraestructuras y la política de transporte.

2.14. En los países de la Unión Europea y Suiza⁽¹⁾, el porcentaje medio de los distintos impuestos y gravámenes respecto al total de ingresos para el transporte por carretera era el siguiente: gravámenes por vehículo: 25%; impuestos sobre el carburante: 70 %; y tasas por el uso de carreteras: 5 %. No obstante, la magnitud y la importancia de estas tasas difiere enormemente entre los distintos países⁽²⁾. Como consecuencia de las diferencias que se registran en la estructura fiscal entre los distintos países, se producen diferencias entre los países de la UE en los costes de transporte, tanto en términos de costes globales como de componentes del coste⁽³⁾.

2.15. Debido a estas diferencias de costes, los transportistas por carretera se instalan allá donde los costes son más reducidos y repostan donde el precio del carburante es más barato. Las distorsiones en el mercado del transporte realzan la importancia de armonizar los impuestos y gravámenes por el uso de carreteras a fin de impulsar la competitividad entre

los distintos países por lo que respecta a la prestación de los servicios de transporte.

3. Un ejemplo ilustrativo

3.1. Si examinamos los costes de explotación a ambos lados de una misma frontera se pueden apreciar los acentuados contrastes comerciales existentes en el sector del transporte. Una breve comparación de la situación entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte (Reino Unido) pone de manifiesto las diferencias en una operación de transporte clásica. Imagine-mos a un pequeño transportista con diez camiones de 40 toneladas y doble eje. Los conductores trabajan 50 horas a la semana, 42 semanas hábiles al año. Esta empresa genera un volumen de negocio anual de 1,2 millones de libras esterlinas, con unos beneficios antes de impuestos de 36 000 libras. En esta misma divisa, los principales costes serían:

	Irlanda del Norte	República de Irlanda	%
Derechos especiales de los vehículos	57 500	11 000	- 81
Gasóleo	321 000	202 000	- 37
Salarios	174 000	180 000	+ 0,03
Impuesto de sociedades	7 200	9 000	+ 25
Total	559 700	402 000	- 28

3.2. En este caso, ninguno de los países impone tasas significativas por el uso de las carreteras. Resulta claro que las diferencias en los derechos especiales están llevando a los operadores a replantearse su «bandera», aunque no resulta tan sencillo matricular los vehículos en el país que presente los costes más bajos. Para que esta operación tenga éxito, el transportista deberá poder demostrar que cumple los requisitos de «base» y la interpretación que de ello hace la UE. La comparación entre las dos zonas se ve además afectada por las fluctuaciones en el tipo de cambio, que tienen una repercusión diaria ya que la relación entre la libra esterlina y el euro ha sufrido una variación importante.

3.3. También es posible determinar una serie de distorsiones específicas de índole regional, marcadas por factores regionales. Previa adaptación a las correspondientes circunstancias, este caso particular podría aplicarse también en los Balcanes, el Mediterráneo o Escandinavia, así como entre Bélgica y Luxemburgo.

4. Ampliación

4.1. Parece que los países candidatos a la adhesión van a representar una considerable amenaza, en términos de competitividad, para la actual industria del transporte por carretera en la UE. Aunque los operadores basados en la UE tendrán un mayor éxito en el ámbito de la logística, los operadores de los PECO dominarán el transporte de carga en general. En especial, el tráfico entre el Este y el Oeste está dominado en un 80 % por los PECO donde (de acuerdo con Phare) los costes operativos de un camión representan dos tercios de los niveles que se registran en la UE. Por término medio, los salarios en los PECO equivalen a una quinta parte de los comunitarios. El precio del combustible puede ser más elevado que la media comunitaria en algunos países, como en Hungría, mientras que en otros, como Albania, por ejemplo, su precio apenas representa un 25 % de la media comunitaria. Del mismo modo, mientras las tasas anuales para camiones oscilan en la República Checa entre un 300 % y un 430 % de la media comunitaria, en Bulgaria éstas representan tan sólo un 8 % de la media comunitaria.

(1) Para más detalles sobre estas tasas en el conjunto de la UE, véase «Variabilisation and Differentiation Strategies in Road Taxation», INFRAS, Zurich, 2 de junio de 2000.

(2) Por ejemplo, se podría considerar que en el Reino Unido la imposición gira en torno al carburante, mientras que en Francia, Italia y España la presión impositiva se orienta más bien hacia el pago de peajes.

(3) En primer lugar, las diferencias en los impuestos y gravámenes aplicables al transporte no son la única fuente de divergencias impositivas en los costes de transporte. Las diferencias que se registran entre los distintos países en el tratamiento impositivo de la actividad laboral (impuesto sobre la renta, contribuciones a la seguridad social) y las aportaciones de capital (gastos fiscales deducibles por depreciación) también influyen en las diferencias existentes en los costes de producción de los servicios de transporte.

4.2. Sin embargo, la productividad de los camiones en los países candidatos se sitúa en un 12 % por debajo de los niveles de la UE. El promedio del coste por kilo/tonelada en la UE asciende a 0,80 euros, es decir, entre un 10 % y un 15 % más que los costes de los transportistas de los PECO, si bien se prevé una convergencia de los costes a medida que se vaya adoptando el acervo comunitario⁽¹⁾.

5. Observaciones

5.1. Es necesario conceder la máxima prioridad en el plano socioeconómico al debate sobre el transporte en general para lograr que se comprenda la repercusión específica que este sector tendrá en la sociedad del siglo XXI y para que se entable un debate político. Esto se aplica, en particular, a las prácticas de gestión, a los principios para el establecimiento de inversiones en el ámbito modal y de infraestructuras y, por último, a unas disposiciones que conjuguen un crecimiento económico sostenible con el uso energético y la ampliación.

5.2. Los Estados miembros han de reconocer su responsabilidad a la hora de supervisar y, en caso necesario, adoptar decisiones en torno a aspectos fundamentales relacionados con la regulación, la certificación, la armonización de las normas operativas, las cuestiones de seguridad e incluso aquellos asuntos básicos que afecten al desarrollo logístico en el sector del transporte.

5.3. La UE ha de hacer frente a las divergencias de carácter fiscal que se registran en todas las modalidades e infraestructuras de transporte, tanto dentro de un mismo país como entre distintos Estados miembros, e intentar reducir las profundas diferencias existente para facilitar, de esta manera, la creación de unas reglas del juego ecuanímes para todas las actividades de transporte.

5.4. La adopción de gravámenes directos podría constituir un sistema más transparente y representativo que la mera recaudación mediante impuestos y tasas, y ayuda además a revertir con mayor eficacia los gravámenes en contribuyentes y beneficiarios⁽²⁾.

5.5. Las actividades de investigación y evaluación con financiación comunitaria han de informar e influir en la adopción de normas para garantizar la coordinación a la hora de aplicar el método de los costes marginales. El importe de estos costes marginales varía según las regiones.

5.6. Existen numerosas soluciones de carácter local que pueden ser adecuadas para eliminar las disparidades y el

falseamiento de las condiciones del mercado. Los foros interregionales ofrecen a menudo el contexto apropiado para resolver este tipo de problemas. En ciertos casos y bajo determinadas circunstancias, una buena coordinación de las distintas decisiones a escala local (interestatal) garantizaría una armonización territorial y un alineamiento sectorial, a la vez que ofrecería una alternativa a la normalización de la UE.

5.7. Las fluctuaciones de los precios, alentadas por unos impuestos ad valorem sobre los carburantes, provocan excesivos trastornos a la economía y la movilidad, por lo que deben sustituirse por gravámenes a tanto alzado.

6. Recomendaciones

6.1. El CES insta a que se adopten en el ámbito de la UE estructuras fiscales y de recaudación que impulsen la competitividad.

6.2. El CES insta a la Comisión y a los Estados miembros a que faciliten los datos comparativos que no se hallen actualmente disponibles.

6.3. Los impuestos basados en la nacionalidad (como los gravámenes por vehículo) «retrasan» la competitividad, ya que la subida o la bajada de este tipo de impuestos en un solo país perjudica o beneficia únicamente a las empresas de transporte de ese país. Así pues, se altera la posición competitiva de dicho país en relación con los demás. Por el otro lado, los gravámenes con un alto grado de territorialidad (como el peaje de las autopistas) impulsan la competitividad en la medida en que la subida o la bajada de estos gravámenes en algún país perjudican o benefician a todas las empresas de transporte que hagan uso de las carreteras de dicho país, independientemente de su nacionalidad. Por consiguiente, la competitividad de ese país permanece (en gran parte) inalterada en relación con los demás.

6.4. Para fomentar la creación de unas reglas del juego ecuanímes, el CES estima que se debería pasar de los impuestos (que se basan en gran medida en la nacionalidad) a los gravámenes (donde prima un alto grado de territorialidad).

6.5. Un asunto de la mayor importancia para el CES estriba en saber cómo podrá contribuir el transporte al cumplimiento de las obligaciones del Protocolo de Kioto. A este respecto, el Comité considera muy poco responsable la decisión de la administración norteamericana de retirar su apoyo a este Protocolo. Además de crear unas reglas del juego ecuanímes, la armonización de los impuestos y los sistemas de gravamen específicos aplicables al transporte continuará mejorando el impacto ambiental de los servicios de transporte, lo que podría contribuir al cumplimiento de las obligaciones del Protocolo de Kioto.

⁽¹⁾ Fuente: Eurostat.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión «Una Europa sostenible para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible — Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo, Dictamen del CES en proceso de elaboración».

6.5.1. En este sentido, el CES recomienda la creación de un entorno fiscal que facilite la inversión en materia de investigación e innovación tecnológica con el fin de reducir las emisiones de CO₂ y los problemas ocasionados por la congestión del tráfico.

6.5.2. A escala europea, el CES recomienda que se incluyan de manera expresa las tecnologías relacionadas con el transporte entre las prioridades temáticas del Sexto Programa Marco de I&D para el período 2002-2006. Asimismo, subraya la importancia que reviste el programa Galileo con vistas a un sistema logístico europeo de carácter integrado, seguro, competitivo y respetuoso con el medio ambiente.

6.5.3. La armonización de los diferentes sistemas de tarificación e imposición debería tener en cuenta los aspectos medioambientales así como el gran desafío con que se enfrenta ahora la UE —y que será aún mayor tras la ampliación— consistente en la disminución de las reservas de combustibles fósiles y la dependencia del abastecimiento exterior. El establecimiento de unas normas claras para todos los sectores que respeten el rendimiento y el mantenimiento del consumo, la carga y la distribución de carburante aplacará los ánimos en el sector del transporte por carretera, que se ve a sí mismo como el principal afectado por la reconstrucción medioambiental.

6.5.4. El CES teme que la propuesta de tarificación unilateral en los Estados miembros, especialmente sobre el CO₂, permita a los operadores exteriores procedentes de países cuyas normas y posiciones en materia de prácticas correctas no se correspondan con las de los regímenes de tarificación de los Estados miembros beneficiarse de unas ventajas en términos de coste del transporte a la hora de comercializar sus mercancías.

6.6. En términos proporcionales, la demanda de servicios de transporte apenas se ve afectada por los niveles de impuestos y gravámenes. Ni siquiera las grandes subidas en el precio de los carburantes tienen una repercusión relativamente significativa en el volumen de mercancía transportada. Una estructura impositiva que incentive la conducción «respetuosa con el medio ambiente» podría reducir el consumo de combustible

sin reducir proporcionalmente el número de kilómetros conducidos.

6.7. El Comité propone, en particular:

6.7.1. que los impuestos anuales por vehículo de motor hagan una distinción entre los diversos tipos de vehículo en función de su impacto ambiental y los cánones por el uso de infraestructuras;

6.7.2. que los gravámenes por el uso de carreteras favorezcan los vehículos «respetuosos con la carretera», habida cuenta de que el gasto de mantenimiento de las carreteras constituye el mayor capítulo presupuestario en el ámbito vial y que, proporcionalmente, los vehículos pesados deterioran en mayor medida el firme de las carreteras. La sustitución de las flotas nacionales de vehículos por sistemas «respetuosos con la carretera» de aire, suspensión u otros sistemas equivalentes podría prolongar la vida activa de las carreteras entre un 15 y un 60 %⁽¹⁾. Se podría hacer uso de incentivos en los precios para alentar la instalación de suspensiones respetuosas con la carretera por parte de las empresas de transporte.

6.8. Por último, señala que, a pesar de que la mayor parte de los países aplican impuestos especiales distintos en función del impacto medioambiental de cada carburante, la existencia de una actividad turística transfronteriza en busca del carburante más económico limita el campo de acción en los países más pequeños. Habida cuenta de que aún existe alguna posibilidad limitada para la armonización de los impuestos, se deberían armonizar las diferencias fiscales entre los distintos carburantes, permitiéndose a cada Estado establecer su propio nivel impositivo con arreglo a una evaluación comparativa.

6.9. Las tecnologías modernas pueden contribuir a simplificar y hacer más eficaz la recaudación de gravámenes. Por consiguiente, el CES solicita a la Comisión que intensifique su apoyo financiero en favor de la investigación de nuevas posibilidades tecnológicas y la aplicación de nuevos métodos.

⁽¹⁾ «Observer», publicación de la OCDE, 26 de enero de 2001.

Bruselas, 11 de julio 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 91/671/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas»

(2001/C 260/04)

El 19 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de junio de 2001 (ponente: Sr. García Alonso).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 103 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La presente propuesta tiene como principal objetivo paliar la insuficiente armonización derivada de las distintas maneras de aplicar la Directiva 91/671/CEE⁽¹⁾ del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas.

1.2. En un primer nivel, las estadísticas sobre víctimas infantiles en accidentes mortales presentan grandes disparidades en la UE debido principalmente a las distintas interpretaciones jurídicas que hacen los Estados miembros de la citada Directiva.

1.3. Esta revisión viene dada por tres factores fundamentales:

1.3.1. La Directiva de 1991 establece el uso obligatorio en los automóviles de sistemas de retención para niños en los asientos equipados con cinturones de seguridad, pero no especifica el tipo de sistema adecuado y autoriza que los niños viajen sin estar sujetos por un sistema adaptado cuando no se disponga de él.

1.3.2. La Directiva 2000/3/CE⁽²⁾ establece que los vehículos nuevos deben llevar una etiqueta que advierta a los conductores del riesgo que tiene para los niños el «air bag» delantero al activarse cuando se encuentran sujetos a un sistema de retención orientado hacia atrás, pero no prohíbe el uso de estos sistemas en estos casos.

1.3.3. Las Directivas 96/36/CE⁽³⁾, 96/37/CE⁽⁴⁾ y 96/38/CE⁽⁵⁾ establecen conjuntamente una norma europea para la instalación de cinturones de seguridad en todos los asientos de los microbuses y autocares nuevos fabricados después de octubre de 1999 y de los camiones, pero no obligan a su uso.

1.4. El nuevo proyecto de Directiva establece tres disposiciones básicas:

1.4.1. Impone el uso obligatorio en carretera de sistemas de retención para niños en los automóviles eliminando las exenciones que tenía la Directiva del 91/671/CEE. Además establece que tales sistemas deben atenerse, como mínimo, a la norma técnica del Reglamento 44.03 de la CEPE-ONU (Acuerdo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas) o equivalente.

1.4.2. Prohíbe el uso de dispositivos de retención para niños orientados hacia atrás en el asiento delantero del pasajero de los automóviles, excepto cuando el «air bag» haya sido desactivado.

1.4.3. Obliga a utilizar, a todos los usuarios de vehículos de motor en carretera, los cinturones de seguridad, siempre que el vehículo disponga de ellos.

1.4.4. Exige que se informe a los pasajeros de la obligación de usar el cinturón de seguridad cuando estén sentados y el vehículo esté en marcha.

1.5. La Directiva que se revisa tenía un ámbito de aplicación un tanto aleatorio y no tenía en cuenta las categorías de vehículos definidas en la Directiva 70/156/CEE⁽⁶⁾. La propuesta de revisión, por el contrario, sí la tiene en consideración y amplía el ámbito de aplicación abarcando las categorías M1, M2, M3, N1, N2 y N3.

⁽³⁾ DO L 178 de 17.7.1996, p. 15.

⁽⁴⁾ DO L 186 de 25.7.1996, p. 28.

⁽⁵⁾ DO L 187 de 26.7.1996, p. 95.

⁽⁶⁾ DO L 42 de 23.2.1970.

⁽¹⁾ DO L 373 de 31.12.1991.

⁽²⁾ DO L 53 de 25.2.2000.

2. Antecedentes

La Comisión, el Consejo y el Parlamento han abordado en repetidas ocasiones el tema de la seguridad vial y muy concretamente el de la seguridad pasiva. Prueba de ello es la profusa normativa al respecto, entre cuyos principales documentos hay que tener en cuenta:

- La Directiva 77/541/CEE⁽¹⁾ del Consejo, de 28 de junio de 1977, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los cinturones de seguridad y los sistemas de retención de los vehículos a motor.
- La Resolución del Parlamento de 13.3.1984.
- La Resolución del Parlamento de 18.2.1986.
- La Directiva 91/671/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas.
- La Directiva 96/36/CE⁽²⁾ de la Comisión de 17 de junio de 1996 por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 77/541/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los cinturones de seguridad y los sistemas de retención de los vehículos a motor.
- La Directiva 96/37/CE⁽³⁾ de la Comisión de 17 de junio de 1996 por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 74/408/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el acondicionamiento interior de los vehículos a motor (resistencia de los asientos y de su anclaje).
- La Directiva 96/38/CE⁽⁴⁾ de la Comisión de 17 de junio de 1996 por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 76/115/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los anclajes los cinturones de seguridad de los vehículos a motor.
- La Decisión 97/836/CE⁽⁵⁾ del Consejo de 27 de noviembre de 1997 relativa a la adhesión de la Comunidad Europea al Acuerdo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la adopción de prescripciones técnicas uniformes aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en éstos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichas prescripciones.
- La Directiva 2000/3/CE de la Comisión, de 22 de febrero de 2000, por la que adapta al progreso técnico la Directiva 77/541/CEE del Consejo relativa a cinturones de seguridad y sistemas de retención de los vehículos de motor.

— La Comunicación de la Comisión de 17 de marzo de 2000⁽⁶⁾ «Prioridades de la seguridad vial de la UE — Informe de situación y clasificación de las acciones».

— La Resolución del Parlamento del 7.12.2000 final A5-0381/2000.

3. Observaciones de carácter general

3.1. El Comité Económico y Social se muestra satisfecho por la presentación de esta revisión de la Directiva 91/671/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas, dado que lo que se persigue es en primera instancia aumentar la seguridad vial y muy especialmente la de los niños.

3.2. No obstante, el Comité estima que la propuesta dedica una insuficiente atención a los aspectos de concienciación de los ciudadanos y de los padres en particular. De nada sirven estas obligaciones si el usuario no es consciente del beneficio que representan. En este sentido, se debería instar a los Estados miembros a realizar campañas sobre los beneficios del uso de los sistemas de retención y, muy especialmente, por la insuficiente atención que ha tenido hasta ahora, para los niños, a los que no hay que olvidar, el ejemplo de los padres es primordial.

3.3. La obligatoriedad del uso de cinturones de seguridad que recoge la propuesta debe hacerse extensiva a la circulación por ciudad.

3.4. Los datos estadísticos con los que la Comisión ha trabajado para la realización de esta propuesta han sido, cuando menos, fragmentarios, quedando la mayoría de los Estados miembros fuera de ellas por incompatibilidades. Se hace necesario elaborar una base de datos estadísticos homogénea y completa, de donde puedan inferirse conclusiones útiles y de manera que se puedan aprovechar las experiencias positivas de los Estados miembros y no realizar meras extrapolaciones voluntaristas.

3.5. Según algunos estudios recientes, es desaconsejable que los niños viajen en el asiento delantero con un sistema de retención orientado hacia atrás, cuando el vehículo tiene «air bag» en esa posición. Esto también es válido con la mayoría de los sistemas de retención existentes. Parece lógico, pues, obligar a desactivar el «air bag» delantero si en el vehículo viajan niños en esa posición, con independencia del sistema de retención que se utilice.

(1) DO L 220 de 29.8.1977.

(2) DO L 178 de 17.7.1996.

(3) DO L 186 de 25.7.1996.

(4) DO L 187 de 26.7.1996.

(5) DO L 346 de 17.12.1997.

(6) COM(2000) 125 final de 17.3.2000.

3.6. Sin embargo, dado el mayor índice de siniestralidad que el asiento delantero presenta en comparación con el resto de los espacios del vehículo, además de la dificultad de la activación/desactivación de los «air bags» que tienen las primeras generaciones de vehículos que los incorporaron, creemos que es más correcto tener activado el «air bag» de esa posición, pero no utilizarlo para ubicar a niños que no superen los 36 kg de peso. Estos últimos deberían ocupar cualquiera de las posiciones traseras del vehículo.

3.7. La comunicación de estas restricciones podría hacerse mediante una simple etiqueta explicativa puesta, en un lugar bien visible del habitáculo, por el fabricante o el distribuidor del vehículo.

3.8. No existe en la presente propuesta referencia alguna a la peligrosidad que tienen para los niños el resto de los «air bags» de los vehículos, traseros y laterales. Creemos que es un vacío que debe acometerse en esta propuesta.

3.9. Otro punto clave es el de la verdadera normalización de los mecanismos de anclaje de los dispositivos de retención para niños. Deben seguirse de cerca las experiencias de la Organización Internacional de Normalización (ISO) en este campo. Su sistema ISOFIX, que se ajusta a las disposiciones del Reglamento 44.03 de la CEPE-ONU, debería, una vez superada la etapa de perfeccionamiento en la que se encuentra, pasar a ser de obligada incorporación en los coches nuevos comercializados en la UE.

3.10. La Comisión debería recoger en la propuesta la necesidad de que los fabricantes de automóviles recomienden

los tipos de sistemas de retención para niños que mejor se adapten a cada uno de los modelos que fabrican.

3.11. El Comité considera que no es posible evaluar si realmente los sistemas de retención presentan siempre beneficios cuando se trata de microbuses o autobuses de medio y gran porte, ya que además añade la dificultad de verificar su uso apropiado. En este sentido, deberían aportarse datos concretos, basados en estudios sólidos sobre este caso, dado que puede encarecer indebidamente el coste de estos sistemas de transporte, generalmente de tipo popular, sin elevar de forma apreciable la seguridad.

3.12. Hay que tener en cuenta que, por ejemplo, para las categorías N2 y N3, por la propia estructura de estos vehículos y la altura respecto al suelo del puesto de conducción, el conductor está expuesto a fenómenos diferentes de los que se producen en los accidentes entre otros tipos de vehículos, en particular cuando se trata de choques traseros.

3.13. El Comité es contrario a la existencia de exenciones en la futura Directiva, en donde está en juego la seguridad de las personas. Por otra parte, la adquisición del hábito de usar el cinturón de seguridad está reñido con la existencia de excepciones. No parece problemático el que los taxistas incorporen en su portamaletas un sistema de retención para niños de 10 kg de masa, listo para ser utilizado cuando viaje un pasajero de esas características, por lo que esta exención debiera eliminarse de la propuesta.

3.14. El Comité considera necesaria la incorporación, por parte de los fabricantes de automóviles, de un sistema de señalización (sonoro y/o luminoso), cuando los ocupantes no utilicen los cinturones de seguridad. Por todo ello, el CES insta a la Comisión a que fomenta este tipo de estudios y a la posterior instalación de dichos sistemas en los vehículos nuevos que se comercialicen en la UE.

Bruselas, 11 de julio 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 establece la organización común del mercado del alcohol etílico de origen agrícola»

(2001/C 260/05)

El 12 de marzo 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.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2001 (ponente: Sr. Wilkinson).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 106 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Situación general del mercado comunitario de alcohol de origen agrícola

1.1.1. La UE produce anualmente unos veinte millones de hectolitros de alcohol, de los cuales unos 13 millones son de origen agrícola. El resto de la producción es de origen no agrícola y recibe a menudo el nombre de «alcohol de síntesis». Las principales industrias de transformación que utilizan alcohol etílico son las que producen bebidas espirituosas, productos químicos, farmacéuticos y cosméticos. El combustible producido a partir del alcohol es un sector en auge.

1.1.2. La industria de las bebidas espirituosas sólo puede utilizar alcohol de origen agrícola, mientras que las demás industrias pueden utilizar alcohol de cualquier procedencia. La industria de las bebidas espirituosas representa actualmente cerca del 30 % del consumo en la UE y la calidad de sus productos está garantizada a través del correspondiente Reglamento⁽¹⁾, mientras que el 70 % restante va a industrias que pueden utilizar tanto alcohol de origen agrícola como de síntesis. La demanda total de la UE se satisface hoy por hoy con un 50 % de cada tipo.

1.1.3. El alcohol agrícola representa una importante salida para materias primas comunitarias tales como los cereales, la remolacha azucarera, las melazas, la fruta y el vino.

1.1.4. La Comisión señala que el mercado comunitario de alcohol es excedentario, y el excedente, que se cifra en unos tres millones de hectolitros anuales, está aumentando gradualmente. La demanda total de la UE, en cambio, está disminuyendo ligeramente. Las importaciones representan aproximadamente el 12 % del consumo total, incluidas las mezclas, que no están totalmente cubiertas por la propuesta de la Comisión, aunque tienden a aumentar gradualmente. Una proporción elevada de las importaciones se hace libre de derechos, o con aranceles muy reducidos como alcohol desnaturalizado. Ciertas fuentes estiman que hasta el 80 % de las importaciones está subvencionado de alguna forma; otras consideran elevada esta estimación.

1.2. Propuesta de la Comisión

1.2.1. El Reglamento propuesto establecería un marco normativo común para el alcohol etílico de origen agrícola. La decisión de proponer este texto se tomó a raíz de una solicitud del Consejo de Agricultura, que en su sesión de mediados de 2000 pidió a la Comisión que estudiara la conveniencia de adoptar un marco normativo.

1.2.2. Los objetivos principales del Reglamento propuesto son mejorar la información existente sobre el mercado de alcohol agrícola y establecer un foro para el examen de posibles propuestas al respecto. La Comisión considera que sus propuestas supondrían el establecimiento de una OCM «de bajo perfil», dado que las repercusiones financieras de ésta serían mínimas, al no proponerse ninguna medida de intervención.

1.2.3. La Comisión aplica un régimen de control de algunas importaciones de alcohol desde comienzos de 1998, pero considera que este régimen no es un instrumento adecuado para tratar los problemas observados ni las dificultades previstas. Por esa razón propone ahora⁽²⁾ establecer una organización común del mercado mediante un reglamento.

2. Observaciones generales sobre la propuesta de la Comisión

2.1. El Comité elaboró en 1996 un documento informativo sobre el sector del alcohol; ya en 1978⁽³⁾ y en 1980⁽⁴⁾ había formulado observaciones acerca de proyectos anteriores de OCM. El documento informativo contiene mucha información de utilidad sobre este complejo sector y cabe señalar que, pese a los grandes cambios que se han producido desde su elaboración, sus observaciones acerca de la necesidad de racionalizar la industria para proteger su competitividad no iban desencaminadas cuando señalaba que en algunas regiones de la UE existían numerosas destilerías muy pequeñas que

⁽¹⁾ Reglamento del Consejo (CEE) nº 1576/89, DO L 160 de 12.6.1989, pp. 1-17.

⁽²⁾ COM(2001) 101, de 21.2.2001.

⁽³⁾ DO C 181 de 31.7.1978.

⁽⁴⁾ DO C 83 de 2.4.1980.

desempeñaban una valiosa función socioeconómica en sus comunidades respectivas. Este aspecto no ha cambiado. Actualmente sólo en Alemania existe una organización nacional para el alcohol.

2.2. La primera propuesta de creación de una OCM en este sector data de hace unos cuarenta años, cuando la principal salida para el alcohol de origen agrícola era la industria alimentaria (incluidas las bebidas espirituosas). Desde entonces, la complejidad del mercado no ha dejado de aumentar y los cambios técnicos han modificado y siguen modificando la utilización del alcohol que se produce.

2.3. La propuesta de la Comisión no trata todos los factores que afectan al mercado. Se centra en el aumento de las importaciones, que representan un 12 % del mercado aproximadamente, y menciona como un desafío la competencia de los países candidatos. Los países candidatos no deberían quedar exentos de la aplicación del artículo 10 de la propuesta (relativo a las ayudas nacionales).

2.4. El Comité comprende perfectamente la utilidad de ampliar la información sobre el mercado y de establecer un foro para analizarla, abordar los problemas del sector y recomendar las medidas pertinentes. Un problema evidente es la falta de estadísticas nacionales presentadas en la forma debida. Asimismo, los datos de Eurostat llegan demasiado tarde para poder utilizarlos. Tal vez sea posible alcanzar ese objetivo de otras maneras. Por ejemplo, puede obtenerse información sobre el mercado recurriendo a las autoridades nacionales (las fiscales en particular), a Eurostat o a fuentes comerciales. Por otra parte, el órgano en el que se han tratado en el pasado las cuestiones relacionadas con el alcohol, el Comité de aplicación para las bebidas espirituosas, podría ampliarse para convertirse en un auténtico foro. Es preciso hacer frente a los casos de vulneración de las normas comerciales, y para hacerlo con éxito es necesario contar con información adecuada. Lo que la propuesta no aclara es qué ventajas puede reportar una OCM a los productores, usuarios y consumidores. La Comisión debería ser más explícita al respecto.

2.5. El conjunto de medidas propuestas (certificados de importación y exportación, contingentes arancelarios, régimen de perfeccionamiento activo y cláusulas de salvaguardia) resulta preocupante porque puede dar lugar a actuaciones proteccionistas e intervencionistas. El Comité reconoce que la Comisión no propone que se pongan en práctica estas medidas, pero observa que ha incluido disposiciones orientadas hacia las mismas. El artículo 34 del Tratado, concretamente, contempla la regulación de precios como una medida posible en el marco de cualquier OCM. Los usuarios quieren tener acceso a alcohol de las características y la calidad adecuadas a un precio determinado en condiciones de libre mercado. Esta posición redundaría también en beneficio del consumidor porque contribuye a garantizar la calidad y seguridad de los productos. Por otra parte, las medidas contempladas podrían generar una carga administrativa excesiva y onerosa.

2.6. Un serio problema que plantea la propuesta es que no contempla esa parte del mercado que puede utilizar alcohol tanto de síntesis como agrícola. Al no ser el alcohol de síntesis un producto agrícola, se entiende que no cabe incluirlo en la OCM. Sin embargo, representa en la actualidad aproximadamente el 50 % del consumo en la UE. Una OCM que no contemple disposiciones adecuadas para este tipo de alcohol, en particular en relación con la información estadística, presentaría una deficiencia grave. Al someter la OCM a control un tipo de alcohol y no el otro, el riesgo de generar una competencia desleal sería elevado.

2.7. Por otra parte, se prevé que el consumo de combustibles derivados del alcohol aumente del 1 % actual al 20 % aproximadamente de aquí al año 2020, lo cual modificará probablemente el equilibrio actual, ya que una proporción mucho mayor del mercado podrá abastecerse con ambos tipos de alcohol. En la práctica, es de esperar que el alcohol de origen agrícola absorba la totalidad de este incremento debido a las ventajas fiscales de que gozan las energías renovables y a que el alcohol de síntesis, por definición, no puede ser renovable.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité opina que, si se decide establecer una OCM, deben introducirse en la propuesta las modificaciones que se indican a continuación, además de añadirle disposiciones que permitan cubrir adecuadamente el alcohol de síntesis.

3.2. Comité de gestión: la propuesta de incluir el alcohol de origen agrícola en el mandato del Comité de gestión del vino es un error. El sector del alcohol es extremadamente complejo y su complejidad va en aumento. Está claro que para las funciones contempladas para la OCM se necesitarían «especialistas en el mercado del alcohol» de cada país. Sus reuniones no formarían, pues, parte de la labor del Comité de gestión del vino, sino que serían precisas reuniones separadas. La Comisión ha confirmado esta hipótesis.

3.3. En estas circunstancias, tener un comité de gestión específicamente dedicado al alcohol no supondría un coste adicional y el sistema estaría más claro para todos los afectados. La propuesta debería reconocer este extremo.

3.4. Definiciones: en la actualidad las únicas definiciones aplicables en la UE de «alcohol de origen agrícola» son las que figuran en el Reglamento (CEE) n° 1576/89 (para las bebidas espirituosas) y en el Reglamento (CEE) n° 822/87 (para el alcohol neutro de origen vínico). Estas definiciones difieren en varios aspectos de la fijada en la nomenclatura combinada, que se utiliza para fines aduaneros y comerciales, que es la definición que se utiliza en el artículo 1 de la propuesta. En este artículo deberían armonizarse las definiciones para evitar confusiones.

3.5. Dado que existen múltiples técnicas de producción de alcohol a partir de productos agrícolas y de productos derivados de éstos, y dada la evolución de dichas técnicas, será difícil establecer definiciones satisfactorias de los distintos tipos de alcohol, y aún más difícil establecer un control de todos ellos, en particular de los procedentes de terceros países.

4. Conclusiones

4.1. El Comité

— comprende el valor que tienen la mejora de la información sobre el mercado y el establecimiento de un foro para tratar los problemas del sector;

- está de acuerdo con la necesidad de un marco jurídico regulador;
- opina que estos requisitos pueden satisfacerse por diversos medios;
- no está convencido de las ventajas que supondría el establecimiento de un régimen de OCM para el alcohol de origen agrícola;
- insiste en que cualquier OCM que no fije disposiciones relativas a la totalidad del mercado del alcohol presentará una grave carencia;
- considera que, de establecerse una OCM, ésta requerirá un comité de gestión propio;
- considera necesaria una armonización de las definiciones.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

*El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la Política de Productos Integrada»

(2001/C 260/06)

El 13 de febrero de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la Política de Productos Integrada».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2001 (ponente: Sr. Pezzini).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 108 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité examina este Libro Verde en conexión con el nuevo enfoque del Programa de acción en materia de medio ambiente⁽¹⁾, en el que se destaca, además de la aplicación de los instrumentos legislativos vigentes, la integración de las consideraciones medioambientales en las diferentes políticas,

la participación de los distintos agentes interesados y el carácter voluntario. Asimismo, el Comité considera que se trata de un instrumento complementario de la estrategia de «desarrollo sostenible», considerado desde el punto de vista de los aspectos económicos y sociales⁽²⁾. El Comité remite a las observaciones formuladas en los dictámenes correspondientes, habida cuenta de que este instrumento sólo podrá aplicarse de forma satisfactoria en dicho marco más amplio.

⁽¹⁾ COM(2001) 31 final; DO C 221 de 7.8.2001.

⁽²⁾ Dictamen del Comité sobre el tema «Preparación de una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible», DO C 221 de 7.8.2001.

1.2. El Libro Verde sobre la Política de Productos Integrada (PPI) propone una estrategia para reforzar y reorientar la política medioambiental relativa a los productos con objeto de promover el desarrollo de un mercado de productos más ecológicos (véase el punto 1 de la Introducción).

1.3. El enfoque propuesto se basa en una amplia gama de instrumentos, pero sin entrar en detalles sobre la integración del nuevo paradigma que constituyen la PPI y las actuales políticas medioambientales, organizadas de forma sectorial y vertical. Por el contrario, se considera que la PPI va a «complementar» los instrumentos legislativos vigentes. Sería conveniente analizar más a fondo la relación entre legislación vertical e instrumentos o acuerdos voluntarios, examinando la posibilidad de utilizar estos últimos cuando no existan instrumentos legislativos concretos y de orientarlos para lograr soluciones más «ecológicas» que superen la legislación y las normas existentes. El Comité señala que ya ha formulado sugerencias en tal sentido para mejorar los resultados ecológicos de los productos y servicios, en concreto, en los dictámenes sobre la «concesión de etiqueta ecológica» («ECOLABEL»), el «sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales» (EMAS) y, más recientemente, la Directiva sobre «residuos de aparatos eléctricos y electrónicos»⁽¹⁾. En el punto 2.3 de este último dictamen se destaca que la etiqueta ecológica y el sistema EMAS de certificación medioambiental pueden promover soluciones más avanzadas que las previstas en la Directiva correspondiente.

1.4. Debe señalarse, tal como se pudo comprobar en la audiencia que organizó la Comisión los días 8 y 9 de marzo de 2001, que las experiencias más avanzadas en el campo de la política de productos integrada se llevan a cabo en el Reino Unido, Alemania, los Países Bajos y Dinamarca, a menudo por iniciativa de las respectivas agencias medioambientales nacionales, mientras que en los demás Estados miembros las experiencias son menos relevantes. Por consiguiente, es difícil establecer un marco de referencia europeo y difundir las experiencias adaptándolas a las distintas situaciones, por lo que deben establecerse mecanismos de apoyo para difundir las buenas prácticas que incluyan las estructuras de representación de las empresas, especialmente de las PYME.

1.5. Por lo demás, todos los ejemplos citados se refieren al sector industrial y cabe plantearse si el enfoque de integración no debe ampliarse a otros sectores, especialmente a la vista de que el Reglamento EMAS⁽²⁾ sobre certificación medioambiental ya se ha ampliado y de que los sectores de servicios, turismo y producción agroalimentaria han asumido plenamente la realización de un esfuerzo para adecuarse a los requisitos medioambientales y para establecer indicadores de sostenibilidad.

2. Función de los sectores interesados e iniciativas locales

2.1. El Libro Verde destaca el papel de los diferentes sectores interesados y la importancia de las iniciativas locales para asumir los retos que permitan lograr productos más respetuosos con el medio ambiente (véase el capítulo 3).

2.2. A este respecto, el Comité hace hincapié en la importancia de establecer procesos de formación y educación de los sectores interesados, con el fin de favorecer la responsabilización de las empresas en la adopción de políticas de productos integradas.

2.3. Se cita a los consumidores, ONG, industria y distribuidores como los sectores interesados que tienen mayor responsabilidad en el proceso de desarrollo de la PPI. Cabe señalar que no se hace referencia a los representantes de los trabajadores, cuya contribución al debate sobre los cambios necesarios en los ciclos de producción es indispensable. Habida cuenta de lo señalado en el punto 1.5, también debe impulsarse la participación de los sectores de servicios, turístico y agrario, sobre todo por lo que se refiere al desarrollo rural.

2.4. Un instrumento que se propone en el Libro Verde es el de los «paneles de productos» (punto 4.3.4.) compuestos por los sectores interesados a imagen del modelo aplicado en Dinamarca. No obstante, no se indica quién, y con arreglo a qué autoridad o legitimidad, debe tomar la iniciativa para constituir un determinado «panel de productos», previa verificación a priori de la existencia de un consenso generalizado respecto del tema de estudio propuesto. Se supone que el procedimiento se desarrollará a nivel empresarial, pero, para que no quede confinado a las grandes empresas, deben incluirse las estructuras de representación de las PYME y de los trabajadores. Además, la propuesta de la Comisión no aclara qué debe hacerse en caso de que el «panel» no logre alcanzar un acuerdo al final de sus trabajos. Por lo demás, podrían concebirse «paneles» a escala reducida, teniendo siempre presente que estos instrumentos deben fomentar la innovación y no frenarla.

2.5. Probablemente, deberían valorarse formas de asociación que ya han dado resultados, con arreglo al modelo del diálogo que se sigue en el CES, con el fin de aprovechar las experiencias acumuladas en el ámbito del diálogo y la participación de los sectores interesados y evitar discriminaciones sobre el nivel de compromiso y participación de los distintos agentes. Las estructuras de asociación existentes para la normalización, el etiquetado y la evaluación medioambiental de los productos, así como las estructuras de ordenación del territorio (Agenda 21 en el plano local, Leader+, apoyo al desarrollo rural), parecen las más adecuadas para facilitar el estímulo necesario.

⁽¹⁾ DO C 296 de 29.9.1997, p. 77; DO C 209 de 22.7.1999, pp. 43-44; DO C 116 de 20.4.2001, pp. 38-43.

⁽²⁾ DO L 114 de 24.4.2001, pp. 1-29.

2.6. En efecto, si las iniciativas locales no disponen de un marco de referencia preciso (desarrollo regional o rural, investigación e innovación para las PYME, política de cohesión, etc.) y no cuentan con apoyo en las fases de preparación, adopción y difusión, difícilmente podrán ser la «piedra angular» de la PPI que señala la Comisión.

3. Estrategia para la implantación del enfoque de la PPI

3.1. De acuerdo con la Comisión, la promoción de la calidad ambiental de los productos y servicios significa utilizar las fuerzas del mercado al máximo posible y aplicar el principio de que «quien contamina paga» (punto 4.1). A este respecto, podría considerarse la creación de un instrumento que premie a los que, en cambio, se comprometan a poner en marcha medidas voluntarias de mejora permanente de los resultados medioambientales, consideradas como instrumentos que ofrecen una ventaja competitiva.

3.2. De forma acertada, la Comisión afirma que el mercado podrá optimar las prestaciones medioambientales de los productos, sobre todo cuando todos los precios reflejen los verdaderos costes medioambientales de los productos durante su ciclo de vida. Con tal fin, el Libro Verde considera fundamental que se establezcan criterios objetivos para evaluar el comportamiento ambiental de los productos.

3.3. Una vez más, el documento es vago a la hora de especificar quién, cómo y cuándo debe elaborar y proponer dichos criterios. Además, los instrumentos que se citan como ejemplo de factores posibles de internalización de los verdaderos costes medioambientales de los productos son cánones, peajes e impuestos. El único ejemplo de tratamiento selectivo del problema parece ser el de aplicar un tipo reducido de IVA a los productos que llevan la etiqueta ecológica europea.

3.4. Por lo tanto, el Libro Verde tiende a repetir los instrumentos de tributación general que siempre han sido muy controvertidos en el ámbito medioambiental y que han resultado poco eficaces para reducir de forma real el impacto medioambiental de las actividades productivas.

3.5. En cambio, la sugerencia de reducir «en la medida de lo posible» los subsidios muy difundidos en la actualidad que fomentan productos y modos de producción perjudiciales para el medio ambiente y la salud humana debería convertirse en una obligación prioritaria. De hecho, la supresión de dichos «subsidios perversos», con el fin de destinar las ayudas estatales a procesos y productos respetuosos con el medio ambiente, constituiría por sí sola un avance para orientar la economía comunitaria hacia el desarrollo sostenible.

3.6. Por lo tanto, habida cuenta de que el documento analizado destaca la importancia que la etiqueta ecológica tiene para el desarrollo de la PPI, parece lógico sugerir que, al menos por lo que se refiere a la elaboración de criterios para evaluar el comportamiento ambiental de los productos, se aproveche plenamente la experiencia acumulada por el Comité de etiqueta ecológica de la Unión Europea, constituido mediante la Decisión de la Comisión de 10 de noviembre de 2000.

3.7. El Comité señala que se ha iniciado un debate sobre la interacción entre normalización de los productos y política medioambiental, sobre el valor coercitivo de las normas correspondientes y la participación de los sectores interesados en su elaboración. El tema es difícil de abordar. Por consiguiente, se pide a la Comisión que profundice en él y que presente nuevos argumentos para un debate posterior.

4. Demanda de consumo ecológico

4.1. La demanda de productos más ecológicos será una importante fuerza motriz para que la industria intensifique sus esfuerzos medioambientales y mejore las prestaciones de sus productos y servicios a lo largo de su ciclo de vida (punto 4.2.1).

4.2. El fomento de la información medioambiental por parte de las empresas y una mayor demanda de productos respetuosos con el medio ambiente por parte de los consumidores son dos aspectos esenciales de la práctica de «consumo informado» que, a juicio de la Comisión, constituye uno de los puntos clave de la PPI.

4.3. Una vez más, se indica que la instauración de etiquetas medioambientales como las de ISO y la etiqueta ecológica es una medida fundamental para impulsar la PPI. No obstante, la Comisión reconoce que estos sistemas son complejos y todavía no han aprovechado todo su potencial de influencia sobre el mercado. A este respecto, la Comisión anuncia su intención de revisar la estrategia de etiquetado ecológico comunitario con el fin de ampliar su alcance e incluir el mayor número posible de productos. Asimismo, se debería garantizar una información más detallada sobre los productos que ofrezca garantías a los consumidores.

4.4. La referencia a la adopción de distintos tipos de etiquetado ecológico (incluidas las declaraciones medioambientales y las declaraciones del fabricante) es motivo de perplejidad debido a la necesidad de establecer instrumentos y mecanismos de control adicionales a nivel nacional para verificar su autenticidad.

4.5. A este respecto, el CES ya se opuso en su Dictamen sobre el nuevo Reglamento de concesión de etiqueta ecológica⁽¹⁾ a la «proliferación» de etiquetas ecológicas, dado que confunden al consumidor y pueden resultar equívocas.

4.6. En este ámbito, son indispensables los instrumentos de información de los consumidores y las campañas educativas que llevan a cabo las organizaciones de consumidores.

4.7. Otro instrumento esencial para fomentar los productos y servicios «ecológicos» son los contratos públicos (punto 4.2.2). El CES ya se ha pronunciado sobre el tema, en concreto, en el dictamen sobre el EMAS en el que se defiende (puntos 2.1.2 y 2.1.3) que las autoridades públicas asuman un papel activo y premien la «sostenibilidad» de los productos.

5. Información sobre el ciclo de vida de los productos

5.1. La Comisión considera esencial (punto 4.3.1 del Libro Verde) disponer de información sobre los efectos ambientales durante el ciclo de vida de los productos o los componentes.

5.2. El Análisis del Ciclo de Vida (ACV) es un instrumento esencial para el desarrollo de la PPI. La Comisión reconoce su complejidad y los considerables gastos que entraña. Por lo tanto, recomienda la creación de bases de datos, de acceso público, en las que se recopile toda la información existente sobre el ciclo de vida de los productos que pueda ser útil para diseñadores, fabricantes, distribuidores y consumidores con el fin de verificar los efectos medioambientales de los productos. La Agencia Europea de Medio Ambiente y las agencias nacionales de protección del medio ambiente deberán asumir una función orientativa en la elaboración y difusión de estas

bases de datos, velando por que se pida la contribución de todos los eslabones de la cadena de producción, especialmente los trabajadores.

5.3. Una posible solución para aumentar la cantidad y la disponibilidad de la información es incitar y, en su caso, obligar a los productores a facilitar datos esenciales a lo largo de la cadena de producción, así como a los consumidores.

5.4. Habida cuenta de la estructura difusa y compleja de la economía de la Unión Europea, así como de los costes nada desdeñables que el desarrollo y la implantación del ACV acarrearán a las PYME, los esfuerzos deberían centrarse preferiblemente en el fomento de la difusión de la información desde y hacia las PYME, sobre todo a nivel local o de área de producción mediante la instalación en la zona de actividades productivas homogéneas.

5.5. Asimismo, la adopción de directrices para el diseño ecológico de los productos es importante para lograr una progresiva implantación de producciones más ecológicas.

5.6. No obstante, el Libro Verde parece infravalorar que la adopción de instrumentos como el ACV y el diseño ecológico, aunque tienen una importancia capital, requiere enormes esfuerzos financieros y de gestión. A su vez, dichos instrumentos constituyen un factor esencial para fomentar la investigación y la innovación.

5.7. En consecuencia, sería aconsejable un mayor compromiso en favor de políticas de apoyo a la investigación e innovación para las PYME que se centren en la difusión de información y en el desarrollo de procesos innovadores que permitan elaborar productos más ecológicos. En la actualidad, los instrumentos existentes son insuficientes desde el punto de vista financiero y no están pensados para que las empresas puedan conocerlos y utilizarlos de forma sencilla.

(1) DO C 296 de 29.9.1997, p. 77, punto 3.2.4.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE relativas a la comercialización de las semillas de plantas forrajeras, semillas de cereales y patatas de siembra»

(2001/C 260/07)

El 24 de abril 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.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2001 (ponente: Sr. Scully).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 12 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Directiva 66/401/CEE⁽¹⁾ del Consejo, relativa a la comercialización de las semillas de plantas forrajeras, la Directiva 66/402/CEE⁽²⁾ del Consejo, relativa a la comercialización de las semillas de cereales y la Directiva 66/403/CEE del Consejo, relativa a la comercialización de patatas de siembra prevén la organización de experimentos temporales.

1.2. Los resultados de los experimentos han demostrado que la comercialización de semillas a granel destinadas al consumidor final en condiciones especiales no repercute negativamente en la calidad de las semillas.

1.3. Basándose en los resultados de los experimentos, la presente propuesta modifica también la Directiva 66/403/CEE⁽³⁾ relativa a la comercialización de patatas de siembra puesto que la misma conclusión se aplica a otras especies, incluidas las patatas.

1.4. Las propuestas de la Comisión para modificar el artículo 10 de las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE se refieren al envasado y comercialización de las semillas certificadas.

1.5. El principal objetivo de la propuesta es permitir excepciones a las actuales condiciones de envasado y etiquetado establecidas en los artículos 8, 9 y 10 de las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE. Estas excepciones permitirán la comercialización de semillas certificadas a granel.

2. Observaciones generales

2.1. Comercialización de semillas a granel

2.1.1. La comercialización de semillas a granel confiere especiales ventajas a los productores y horticultores.

2.1.1.1. Son ventajas evidentes el ahorro significativo en términos de envasado y la mayor eficiencia.

2.1.1.2. También se deben tener en cuenta las ventajas medioambientales que se derivan de la reducción de material de envasado que deberá ser eliminado.

2.1.1.3. Los productores que practiquen la comercialización a granel de semillas certificadas pueden beneficiarse de las ventajas de esta reducción de los costes. Inversamente, aquellos productores que no apliquen la comercialización a granel podrán verse perjudicados desde el punto de vista de los costes. Por tanto, los grandes operadores de los Estados miembros que obtengan la excepción, de acuerdo con la modificación propuesta, podrán comercializar con ventajas competitivas las semillas certificadas a granel.

2.2. Control de calidad

2.2.1. Las disposiciones reglamentarias que determinan la producción de semillas certificadas controlan la calidad de las semillas que deben ser envasadas para su comercialización en cuanto a la pureza de las semillas, la fidelidad al tipo, la capacidad de germinación y la salud de la planta. Estas disposiciones son fundamentales para el éxito de cualquier protocolo de certificación.

2.2.2. La producción de la cosecha y los criterios de control de calidad de la producción de cosechas destinadas al envasado y marcado como semillas de base, semillas certificadas o semillas comerciales se define en los artículos 2 a 7 de las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE. Estas normas no han sufrido modificaciones.

2.2.3. El artículo 8 de las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE establece que los envases deben ser suficientemente homogéneos, cerrados y etiquetados para la comercialización. La enmienda propuesta al artículo 10 de estas Directivas permite la simplificación del artículo 8 en cuanto a las entregas de semillas a granel.

⁽¹⁾ DO 125 de 11.7.1966, p. 2298/66. Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 98/96/CE.

⁽²⁾ DO 125 de 11.7.1966, p. 2309/66. Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 1999/54/CE.

⁽³⁾ DO 125 de 11.7.1966, p. 2320/66. Directiva cuya última modificación la constituye la Decisión 1999/742/CE.

2.2.4. En un experimento temporal llevado a cabo entre 1994 y 2000 en seis Estados miembros⁽¹⁾, se ha comprobado que la entrega de semillas a granel en condiciones especiales no afecta a la calidad de las semillas entregadas. En dicho experimento, los envases de las semillas para comercialización fueron certificados finalmente como adecuados de acuerdo con las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE. Se tomaron muestras de los envases utilizados por los consumidores finales en los que se entregaron las semillas y después se cerraron.

2.3. *Garantía de calidad*

2.3.1. *Cerrado y sellado*

2.3.1.1. El hecho de cerrar, sellar y marcar un lote de semillas es un mecanismo importante para controlar la autenticidad de una entrega o de un cargamento de semillas y la integridad del sistema de certificación. Impide la manipulación deliberada o accidental del proceso de certificación antes de la entrega al consumidor final.

2.3.1.2. Los artículos 8, 9 y 10 de las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE prevén que los envases para la comercialización estén convenientemente cerrados y marcados de tal forma que no se pueda manipular su contenido y que deben estar provistos de una etiqueta oficial fijada al exterior del envase. Cualquier modificación podría afectar a la salud de la plantas, a la trazabilidad y, en última instancia, a la credibilidad del sistema de certificación de las semillas.

2.4. *Confianza de los consumidores*

La confianza de los consumidores no se verá menoscabada si los envases a granel están cerrados, sellados y marcados de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE.

2.5. *Estado de salud de la planta*

La muestra final puede dar fe de la calidad de la entrega a granel en lo que respecta a la fidelidad al tipo, pureza de las semillas y germinación, a lo que también contribuirá el proceso de certificación llevado a cabo en la cosecha que se recoja a partir de las semillas entregadas.

2.6. *Trazabilidad*

El fijado de las etiquetas en los envases para la comercialización según está previsto en el artículo 10 de las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE y 66/403/CEE ha creado un protocolo transparente y que permite un seguimiento.

⁽¹⁾ Informe del experimento temporal sobre la comercialización de semillas a granel destinadas al consumidor final (Decisión de la Comisión 94/650/CEE, 9 de septiembre 1994).

3. **Observaciones específicas**

3.1. Puesto que mediante una excepción concedida a un Estado miembro por el Consejo Europeo se obtiene una relativa ventaja, se podría interpretar que la concesión de una excepción a un Estado miembro otorga una ventaja comercial injusta a algunos productores de ese Estado.

3.1.1. Todos los Estados miembros pueden solicitar una excepción, aunque la proporción de productores de un Estado miembro que pueden aprovechar la comercialización a granel varía de unos Estados a otros. De este modo, la ventaja competitiva puede recaer inadvertidamente en un Estado miembro en función de su capacidad para comercializar semillas a granel. Ello dependerá del volumen de comercialización de semillas certificadas a granel entre los Estados miembros. No está claro que esta excepción permita a un productor de un determinado Estado miembro hacer entregas a granel al consumidor final en otro Estado miembro. En caso afirmativo, el CES solicita a la Comisión que aclare si los dos Estados miembros deben disfrutar de una excepción.

3.2. El artículo 8 no hace referencia al tamaño de los lotes cerrados de semillas para su comercialización y, además, no hay ninguna razón biológica o fisiológica por la que tengan que tener un tamaño determinado. La única condición es que sea de naturaleza homogénea.

3.2.1. El tamaño de un lote cerrado o de una entrega para etiquetado no debería influir en el nivel de sustancias infecciosas presentes en el lote ni en el nivel de pureza o de fidelidad al tipo de las semillas, puesto que estos factores están determinados por los procesos de control de calidad antes del cerrado y en el momento del cerrado efectivo.

3.2.2. El tamaño de un lote cerrado o de una entrega para etiquetado no debería producir ninguna alteración en la tasa de deterioro de una entrega cerrada siempre que dicha entrega cerrada sea almacenada respetando las condiciones y el entorno de almacenamiento correctos para cada categoría de semillas.

3.3. El CES considera que es preciso asegurar aún más que un sistema simplificado, que puede implicar que el envase no esté sellado necesariamente, pueda garantizar la autenticidad de las semillas certificadas en el momento de la entrega.

3.3.1. Para solucionar este punto, la letra e) del artículo 2 del experimento prevé que se tomen muestras durante la operación de llenado de los recipientes utilizados por el consumidor final.

3.3.1.1. Esta disposición retrasa en la práctica la última toma de muestras y el sellado de los envases de una entrega de semillas hasta que ésta llega al consumidor final (si bien la última certificación se produce antes de la entrega).

3.3.1.2. El rango de esta última toma de muestras no está claro caso de que se presenten diferencias entre la muestra y la certificación final previa a la entrega. Se deberá aprobar un protocolo para resolver los casos en que estas diferencias existan.

3.3.1.3. Cualquier manipulación posterior a la certificación última de una entrega a granel deberá ponerse de manifiesto en la última toma de muestras aleatoria. La exactitud y la fiabilidad de este muestreo final no tiene que ser tan grande como la del muestreo previo al sellado de cualquier envase convencional para la comercialización de las semillas certificadas.

3.4. La falta de criterios específicos en cuanto a higiene, cerrado y sellado de los envases para las entregas a granel puede tener consecuencias para la salud de la planta visto que los envases pueden ser reutilizados. Los recipientes tienen que haber recibido la certificación de que no están contaminados por organismos nocivos y deben ser cerrados de modo que impidan la contaminación accidental en su traslado hasta el consumidor final. La autoridad de certificación tiene que confiar en que las semillas entregadas a granel responden a la etiqueta de salud de la planta que figura junto a la etiqueta de entrega.

3.4.1. Un procedimiento que no incluya la obligación de fijar una etiqueta oficial a una entrega a granel de manera que no pueda ser manipulada puede hacer disminuir la confianza y la trazabilidad del programa de certificación, especialmente si el envase de entrega no está cerrado.

3.5. El CES apoya lo dispuesto en la letra d) del artículo 2 del experimento en cuanto a que las semillas se comercializarán directamente hasta el consumidor final. Ello reducirá el riesgo de una manipulación accidental o deliberada de la entrega y de posibles discrepancias.

3.5.1. No obstante, la disposición en cuanto a la comercialización directa hasta el consumidor final, así como la notificación a las autoridades de certificación oportunas de las cantidades de semillas comercializadas a granel según lo previsto en el artículo 2 del experimento, pueden ofrecer cierta seguridad, aunque no total, en cuanto a la certificación y la trazabilidad.

3.5.2. Es preciso clarificar si el consumidor final (agricultor) puede revender las semillas entregadas a granel. También se debe aclarar si está previsto que el «consumidor final» es aquél que únicamente produce una cosecha a partir de la semilla entregada.

3.5.2.1. No está claro si más de un «consumidor final» puede recibir semillas procedentes de la misma entrega. Esto tiene consecuencias tanto en el plano de la transmisión de enfermedades como en el de la trazabilidad.

3.5.2.2. Garantía jurídica

Deberá crearse un marco jurídico claro que permita a los agricultores, en caso de que sufran perjuicios debidos a la mala calidad o a la manipulación de las semillas, saber de forma inequívoca qué entidad es la responsable de los perjuicios causados, sean estos directos, sean como pérdida de beneficios, a efectos de la debida compensación a través de un procedimiento judicial.

3.5.2.2.1. La entidad a la que el agricultor puede demandar ante los tribunales deberá ser siempre aquella que ha producido las semillas y es responsable de su certificación, es decir, la primera del circuito; dicha entidad a su vez podrá proceder judicialmente contra las otras entidades participantes en el circuito.

4. Conclusiones

4.1. La confianza de los consumidores finales en la calidad de las semillas entregadas estará condicionada por la garantía de que dichas semillas han sido cerradas, selladas y etiquetadas rigurosamente de manera oficial. Las semillas entregadas a granel cuyo cerrado y sellado no haya sido considerado oportuno pueden dar lugar a un protocolo de certificación menos seguro.

4.2. Los Estados miembros necesitan poder confiar en que la simplificación del cerrado y marcado de las semillas para su comercialización no hará disminuir la confianza que los productores tienen en el programa de certificación de semillas y no supondrá una ventaja competitiva para determinados productores. Las medidas tendrán que estar también en consonancia con las disposiciones del comercio internacional sobre la comercialización de semillas certificadas.

4.3. En resumen, teniendo en cuenta las observaciones anteriores, el Comité presta su apoyo a la presente propuesta de la Comisión.

Bruselas, 12 de julio de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHs

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas»

(2001/C 260/08)

El 30 de noviembre de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2001 (ponente: Sr. Bento Gonçalves).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio de 2001), el Comité Económico y Social ha aprobado por 108 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El trabajo realizado en el ámbito del Comité se ha basado en varios documentos, además del Reglamento Financiero vigente⁽¹⁾, de los cuales cabe destacar:

- las quince modificaciones introducidas desde 1997 en el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto de las Comunidades Europeas⁽²⁾;
- las modificaciones institucionales derivadas de los Tratados de Maastricht y Amsterdam;
- el dictamen del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas (nº 4/97, de 10 de julio de 1997) sobre la Propuesta de la Comisión de 26 de julio de 1996;

- el dictamen del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas (nº 2/2001, de 8 de marzo de 2001) sobre la Propuesta de la Comisión⁽³⁾, acompañado de un cuadro comparativo de las propuestas de articulado de la Comisión y del Tribunal;
- el Documento de Trabajo de la Comisión relativo a la reformulación del Reglamento Financiero⁽⁴⁾.

1.2. De toda la documentación de naturaleza técnica y jurídica analizada cabe señalar algunas observaciones y preocupaciones comunes, en particular:

- la necesidad de un elevado rigor y grado de exigencia en la ejecución presupuestaria, evitando o reduciendo al mínimo indispensable cualquier tipo de excepción a los ocho principios básicos de Derecho presupuestario;
- el imperativo de una mayor claridad y rigor en la presentación anual de las cuentas, prevista en el Título VI de la primera parte del Reglamento, garantizando la transparencia, la fiabilidad y la compatibilidad entre ejercicios, permitiendo y facilitando los controles que deben efectuar las autoridades competentes;
- la creación de instrumentos que faciliten el control del circuito que siguen los documentos y la identificación de los responsables para las autorizaciones y correspondientes ejecuciones, en el cumplimiento de todas las exigencias reglamentarias. Este objetivo tenderá a fortalecer y perfeccionar la labor de las autoridades responsables del control, mejorando así significativamente el objetivo de transparencia.

1.3. El 26 de julio de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó una Propuesta de Reglamento que reformula íntegramente el Reglamento Financiero vigente, Propuesta que se inscribe en el marco de la modernización y simplificación de la administración de la Unión Europea.

⁽¹⁾ DO L 356 de 31.12.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento CECA, CEE, Euratom nº 1252/79 del Consejo, de 25.6.1979 — DO L 160 de 28.6.1979, p. 1; reglamento CEE, Euratom, CECA nº 1176/80, de 16.12.1980 — DO L 345 de 20.12.1980, p. 23; reglamento CECA, CEE, Euratom nº 1600/88 del Consejo, de 7.6.1988 — DO L 143 de 10.6.1988, p. 1; reglamento CECA, CEE, Euratom nº 2049/88 del Consejo, de 24.6.1988 — DO L 185 de 15.7.1988, p. 3; reglamento Euratom, CECA, CEE, nº 610/90 del Consejo, de 13.3.1990 — DO L 70 de 16.3.1990, p. 1; reglamento CECA, CE, Euratom nº 1923/94 del Consejo, de 25.7.1994 — DO L 198 de 30.7.1994, p. 4; reglamento CECA, CE, Euratom nº 2730/94 del Consejo, de 31.10.1994 — DO L 293 de 12.11.1994, p. 7; reglamento CE, Euratom, CECA nº 2333/95 del Consejo, de 18.9.1995 — DO L 240 de 7.10.1995, p. 1; reglamento CE, Euratom, CECA nº 2334/95 del Consejo, de 18.9.1995 — DO L 240 de 7.10.1995, p. 9; reglamento CE, Euratom, CECA nº 2335/95 del Consejo, de 18.9.1995 — DO L 240 de 7.10.1995, p. 12; reglamento CE nº 2444/97 del Consejo, de 22.9.1997 — DO L 340 de 11.12.1997, p. 1; reglamento CE, CECA, Euratom nº 2548/98 del Consejo, de 23.11.1998 — DO L 320 de 28.11.1998, p. 1; reglamento CE, CECA, Euratom nº 2779/98 del Consejo, de 17.12.1998 — DO L 347 de 23.12.1998, p. 3; reglamento CE, CECA, Euratom nº 2673/1999 del Consejo, de 13.12.1999 — DO L 326 de 18.12.1999, p. 1; reglamento CE, CECA, Euratom nº 762/2001 del Consejo, de 9.4.2001 — DO L 111 de 20.4.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2000) 461 final.

⁽⁴⁾ SEC(98) 1228 final, de 22 de julio de 1998.

1.3.1. El presente dictamen examina el contenido de la Propuesta de Reglamento del Consejo que reformula el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas presentado por la Comisión⁽¹⁾.

2. Consideraciones generales sobre la Propuesta de Reglamento Financiero

2.1. Como ya se ha señalado, el actual Reglamento Financiero data del 21 de diciembre de 1977. Desde entonces se han introducido quince modificaciones para dar respuesta esencialmente a tres tipos de exigencias:

- un mayor rigor y grado de exigencia en lo que se refiere a las finanzas comunitarias;
- las modificaciones registradas en el seno de las Comunidades, a raíz de las sucesivas ampliaciones, con las nuevas formas de las realidades económicas y financieras que trajeron consigo;
- los cambios institucionales, en especial los introducidos por los Tratados de Maastricht y Amsterdam.

2.1.1. Como señala el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas en su dictamen⁽²⁾, con estas quince modificaciones, el Reglamento Financiero de 1977, en el que ya se observan algunas incoherencias «debido a la coexistencia de varios regímenes diferentes», se ha convertido en un texto jurídico cada vez menos armonizado.

2.2. Se justifica así la presentación, no de un conjunto (más o menos extenso) de nuevas modificaciones concretas, sino de una propuesta de revisión global del Reglamento.

2.3. La revisión global permitirá mejorar este importante instrumento de gestión financiera de las Comunidades en algunos aspectos que es preciso mejorar, entre los que cabe destacar:

- la simplificación de las reglas aplicables a la gestión financiera de las Comunidades, sin perder de vista los principios de rigor y transparencia que se imponen;
- la revisión de la nomenclatura presupuestaria, contribuyendo a una mayor precisión conceptual de términos que, a pesar de figurar en el actual Reglamento Financiero, nunca han sido definidos;
- la eliminación de términos y expresiones que, al ser utilizados en el Reglamento Financiero, y no siempre para expresar excepciones a los principios enunciados, contribuyen a crear imprecisiones e incertidumbre jurídica como, por ejemplo, «eventualmente», «en principio», «si fuera el caso», entre otros;

- la creación de una normativa global y jerarquizada en materia de gestión financiera, reservando para el Reglamento Financiero la regulación de las normas y principios esenciales y dejando para los reglamentos jerárquicamente subordinados la definición tanto de los procedimientos de ejecución como de las normas de aplicación más detalladas.

2.4. La Comisión presenta como objetivos esenciales para la reformulación del Reglamento Financiero:

- la simplificación (asociada a la consolidación, teniendo en cuenta al respecto las 15 modificaciones introducidas desde 1997, así como los distintos instrumentos creados entretanto, como *vademécum* y reglamentos sectoriales aplicables a los Fondos Estructurales). A este objetivo de simplificación se añade también la preocupación de la legibilidad del documento, estructurándolo en tres partes: la primera dedicada a las disposiciones comunes, la segunda a las disposiciones particulares de naturaleza derogatoria del derecho común y aplicables a ámbitos muy específicos, y la tercera que contiene las disposiciones transitorias y finales;
- la modernización de la estructura presupuestaria, adaptándola a un modelo de gestión por actividades, y permitiendo presentar, de manera integrada, el coste de cada objetivo político o de cada actividad (ABB);
- el rigor financiero, que, según la Comisión, se deriva de un enunciado claro, no sólo de los ocho principios presupuestarios, sino también de las estrictas excepciones admitidas en la aplicación de estos principios;

2.5. El Comité reconoce que, de una manera general, la Propuesta de Reglamento Financiero objeto del presente dictamen cumple estos objetivos enunciados en grandes líneas.

2.6. Habida cuenta de la extensión y carácter técnico de la Propuesta de Reglamento Financiero, el presente dictamen no va a desmenuzar exhaustivamente todo el articulado, sino que se detendrá en los artículos que, en relación con el Reglamento Financiero en vigor, se han introducido *ex novo* o contienen modificaciones sustanciales.

2.7. La reformulación del Reglamento Financiero constituye uno de los proyectos jurídicos de mayor relevancia de la actual Comisión. El Comité espera que no resulte difícil alcanzar, para su aprobación, la necesaria unanimidad en el Consejo.

2.8. El Comité, como representante de la sociedad civil organizada que integra a los interlocutores sociales y asociaciones representativas de intereses diversos, desea una buena y transparente gestión financiera de las Comunidades, al objeto de optimizar sus recursos. En este contexto, cabe señalar que el Comité es también una de las instituciones que, en sus actividades, aplica el Reglamento Financiero.

⁽¹⁾ COM(2000) 461 final de 17.10.2000.

⁽²⁾ Dictamen n° 4/97 de 10.7.1997 — DO C 57 de 23.2.1998, p. 1.

2.9. El Comité toma nota de que el procedimiento sugerido por el Tribunal de Cuentas, y no adoptado por la Comisión, para crear un grupo de trabajo de alto nivel que incluye expertos del exterior, al objeto de estudiar en profundidad la nueva reglamentación financiera de las Comunidades, habría aportado ventajas indiscutibles al trabajo presentado ahora. Incluso habría podido contribuir a reducir el tiempo que ha sido necesario para elaborar la versión definitiva de la Propuesta de Reglamento.

2.10. Por su importancia conceptual —y de encuadramiento y definición de una filosofía presupuestaria—, en el presente dictamen se hará un hincapié especial en los principios del Derecho presupuestario.

3. Los principios del Derecho presupuestario

3.1. La Propuesta de Reglamento Financiero incluye, en su artículo segundo, ocho principios esenciales del Derecho presupuestario. Son los principios de:

- unidad;
- anualidad;
- equilibrio entre ingresos y gastos;
- unidad de cuenta;
- universalidad;
- especialidad;
- buena gestión financiera;
- transparencia.

3.2. Los siete primeros principios enunciados se derivan del texto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. De esta manera:

3.2.1. El principio de unidad del presupuesto se encuentra enunciado en el artículo 268:

«Todos los ingresos y gastos de la Comunidad, incluidos los del Fondo Social Europeo, deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto.»

3.2.1.1. En relación con este principio, el Comité considera positivas dos contribuciones, constantes en toda la Propuesta, para su reafirmación y concreción:

- la eliminación de los controvertidos importes (ingresos y gastos) negativos;
- la inclusión, en el ámbito del Reglamento Financiero, de los gastos operativos inherentes a la política exterior y de seguridad común (PESC) y a la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior (JAI).

3.2.2. El principio de anualidad está definido en el artículo 271:

«Los gastos consignados en el presupuesto serán autorizados para el período de un ejercicio presupuestario, salvo disposición en contrario del reglamento adoptado en virtud del artículo 279.»

3.2.2.1. En aplicación de este principio, el Comité reconoce que, tal como señala la Comisión de las Comunidades Europeas, las naturales exigencias de la gestión no permiten que la utilización de los créditos esté estrictamente subordinada a la fecha de fin de año⁽¹⁾. Y por esta razón se consideran justificadas las excepciones a la regla de la anualidad contenidas en la Propuesta de Reglamento Financiero:

- el «período complementario» del año financiero para la imputación de los gastos del FEOGA-Garantía (hasta el 31 de enero del ejercicio siguiente);
- el régimen de prórroga de créditos (artículo 8 de la Propuesta)⁽²⁾;
- el régimen de reconstitución de créditos, únicamente en lo que se refiere a los Fondos Estructurales⁽³⁾.

3.2.3. El principio del equilibrio entre ingresos y gastos aparece enunciado en el artículo 268:

«El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.»

3.2.4. El principio de la unidad de cuenta figura en el artículo 277:

«El presupuesto se establecerá en la unidad de cuenta fijada de conformidad con las disposiciones del reglamento adoptado en virtud del artículo 279.»

3.2.5. El principio de universalidad del presupuesto se enuncia en el artículo 268:

«Todos los ingresos y gastos de la Comunidad, incluidos los del Fondo Social Europeo, deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto.»

3.2.5.1. La Propuesta de Reglamento Financiero mantiene como excepción a este principio la existencia de ingresos afectados (artículo 17), ahora con mayor amplitud, debido a la eliminación de los gastos negativos.

⁽¹⁾ Doc. de Trabajo de la Comisión SEC(98) 1228 final, de 22.7.1998.

⁽²⁾ En su dictamen nº 2/2001, el Tribunal de Cuentas considera innecesario este régimen de prórroga de los créditos, entendiendo que no sólo tiene una incidencia financiera marginal, sino que introduce además una complejidad adicional en los sistemas de gestión contable.

⁽³⁾ También en este caso el Tribunal de Cuentas considera injustificado este régimen.

3.2.5.2. En cuanto a la financiación de la política agrícola común, el Tribunal de Cuentas se ha pronunciado recientemente al respecto⁽¹⁾, afirmando que los ingresos agrícolas tratados hasta la fecha como gastos negativos deberían tratarse no como ingresos afectados sino como ingresos generales, reconociendo que «en determinadas circunstancias algunos ingresos específicos, fuera del ámbito del FEOGA-Garantía, podrían permitir a las instituciones gastar las cantidades correspondientes para fines relacionados sin que se precise una nueva autorización presupuestaria».

3.2.5.3. El Comité, sin embargo, reafirma su posición, que ya expuso en su dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modificaba el Reglamento (CE) n° 1258/1999 relativo a la financiación de la PAC⁽²⁾, en el sentido de que, en el caso específico del FEOGA-Garantía, los ingresos afectados deben quedar disponibles exclusivamente para aplicaciones en el ámbito de este Fondo. En dicho dictamen, el Comité se pronunció también a favor de la transformación de los gastos negativos en ingresos afectados, como medida que concreta el principio presupuestario de la transparencia, lo que se reitera en el presente dictamen.

3.2.6. El principio de la especificación está enunciado en el artículo 271:

«Los créditos se especificarán por capítulos, que agruparán los gastos según su naturaleza o destino y se subdividirán, en la medida en que fuere necesario, de conformidad con el reglamento adoptado en virtud del artículo 279.»

3.2.6.1. Este principio tiene como excepción, como reconoce el Tribunal de Cuentas en su dictamen 4/97, la posibilidad de realizar transferencias de créditos.

3.2.6.2. Las transferencias de créditos se contemplan también en el artículo 274 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

3.2.6.3. En la Propuesta de Reglamento Financiero se han uniformado los procedimientos aplicables a todas las instituciones comunitarias, brindando la posibilidad de que sean estas instituciones quienes decidan las transferencias entre capítulos y artículos, pero para las transferencias entre títulos sigue siendo la Autoridad Presupuestaria quien toma las decisiones.

3.2.6.4. Por otra parte, la Comisión mantiene sus actuales competencias en el ámbito de las transferencias de créditos, aunque en lo que se refiere a los gastos operativos se haya fijado un límite para transferencias entre capítulos dentro de un mismo título, a saber, hasta el 10 % de los créditos iniciales de la línea desde la que se hace la transferencia.

3.2.6.5. El Comité acoge favorablemente este mecanismo de flexibilización de los procedimientos presupuestarios.

3.2.7. El principio de la buena gestión financiera figura en el artículo 274:

«La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 279, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera.»

3.2.7.1. Este principio está definido en la Propuesta de Reglamento Financiero con referencias a los principios de economía, eficiencia y eficacia, lo que contribuye a una delimitación más efectiva de la norma.

3.2.8. En lo que se refiere al principio de transparencia, y a su puesta en práctica, cabe destacar positivamente los siguientes puntos de la Propuesta de Reglamento Financiero:

- la exigencia de la rápida publicación del presupuesto, a saber, dos meses después de su aprobación por el Parlamento Europeo;
- la eliminación de los importes (ingresos y gastos) negativos;
- la obligación de publicar en el Diario Oficial la cuenta de gestión y el balance consolidado;
- la presentación de informaciones (en anexo al presupuesto) sobre las operaciones de empréstitos y préstamos que lleve a cabo la Comunidad.

4. Aspectos específicos de la Propuesta de Reglamento Financiero

4.1. La primera parte de la Propuesta de Reglamento —Disposiciones comunes— integra siete Títulos: Título I (artículos 1 a 28), «Disposiciones generales», Título II (artículos 29 a 44), «Elaboración y estructura del presupuesto», Título III (artículos 45 a 82), «Ejecución del presupuesto», Título IV (artículos 83 a 100), «Contratación pública», Título V (artículos 101 a 114), «Subvenciones», Título VI (artículos 115 a 122), «Contabilidad y rendición de cuentas», y Título VII (artículos 123 a 133), «Control externo y aprobación de la gestión presupuestaria».

4.1.1. El artículo 1 define el ámbito del Reglamento Financiero además del encuadramiento preciso del presupuesto y de su correspondiente ejecución, al igual que en el actual Reglamento.

4.1.1.1. La Propuesta de Reglamento Financiero presentada contiene también normas sobre:

- teneduría de la contabilidad;

(1) Dictamen del Tribunal de Cuentas 1/2001, DO C 55 de 21.2.2001, punto 31.

(2) DO C 123 de 25.4.2001.

- contratación pública;
- concesión de subvenciones por parte de las Comunidades;
- responsabilidad de los Ordenadores, Contables y Auditores internos;
- control externo.

4.1.2. El artículo 2 es innovador, pues integra en el Reglamento Financiero los ocho principios esenciales del Derecho presupuestario señalados en el punto 4 del presente dictamen.

4.1.3. El apartado 2 del artículo 3 de la Propuesta incluye, entre los gastos e ingresos de las Comunidades, gastos administrativos y operativos —cuando éstos son imputables al presupuesto— de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la cooperación en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior, garantizando así la consonancia entre el Reglamento Financiero y el Tratado de Amsterdam.

4.1.4. El principio de equilibrio presupuestario aparece enunciado en el artículo 13, que establece también la norma según la cual las Comunidades no pueden suscribir empréstitos para enjugar un déficit presupuestario.

4.1.4.1. Se prevé también que las Comunidades puedan suscribir empréstitos pero únicamente al objeto de financiar la adquisición de inmuebles para uso de las instituciones.

4.1.5. El artículo 21 contempla una posibilidad más amplia de transferencias de créditos, al admitir que la Comisión podrá proceder, sin la autorización de la Autoridad Presupuestaria, a transferencias de créditos entre Títulos en lo que se refiere a gastos de personal y de funcionamiento, medida que el Comité acoge favorablemente.

4.1.5.1. En el actual Reglamento Financiero, las únicas transferencias de créditos previstas sin la autorización de la Autoridad Presupuestaria son las realizadas entre capítulos y artículos dentro de una misma sección del presupuesto.

4.1.6. El artículo 27 presenta dos innovaciones:

- en el apartado 1, la confirmación del principio de transparencia presupuestaria;
- en el apartado 3, la extensión de la obligación de publicar en el Diario Oficial de la CE la cuenta de gestión y el balance consolidado.

4.1.7. En el apartado 1 del artículo 38 se especifica que la clasificación de los ingresos y gastos de la Comisión y de las demás instituciones corre a cargo de la Autoridad Presupuestaria.

4.1.8. Se reconoce de utilidad, sobre todo teniendo en cuenta los objetivos de claridad y transparencia, la aclaración que aparece en el apartado 2 del artículo 38 estableciendo que, en la clasificación de los ingresos y gastos, el «título» corresponde a una política comunitaria y el «capítulo» corresponde, en general, a una actividad.

4.1.9. El artículo 39 contiene una clara innovación de la Propuesta de Reglamento Financiero, al prohibir la inclusión en el presupuesto de ingresos o gastos negativos.

4.1.9.1. La autorización y la existencia de importes negativos en el presupuesto fue duramente criticada por el Tribunal de Cuentas en su dictamen⁽¹⁾, considerando que tales importes negativos constituyen factores no sólo de falta de transparencia en el proceso presupuestario, sino también de violación del principio de universalidad presupuestaria, contribuyendo además a aumentar las dificultades de lectura y comprensión del presupuesto.

4.1.10. En la reglamentación sectorial agraria, donde existe una amplia previsión de «gastos negativos» (importes recuperados a raíz de fraudes o irregularidades, o imposición suplementaria relativa a la leche, entre otros conceptos), se prevé que éstos se transformen en ingresos afectados; el Reglamento Financiero prevé así (artículo 17 de la Propuesta) dos tipos de ingresos afectados:

- los definidos en el propio Reglamento Financiero (a semejanza de los previstos en el actual Reglamento);
- los previstos en reglamentos específicos.

4.1.11. En cuanto a los importes negativos, se mantiene sólo la previsión de una «reserva negativa», limitada a 200 millones de euros, que debe ser utilizada antes del final de cada ejercicio (artículo 41 de la Propuesta).

4.1.11.1. La Comisión considera que debe mantenerse esta «reserva negativa», introducida por la Autoridad Presupuestaria como medio de negociación, al objeto de facilitar la conclusión de un acuerdo entre las instituciones que participan en el procedimiento presupuestario, posición con la que el Comité está de acuerdo.

4.1.12. El artículo 44 de la Propuesta introduce una cierta flexibilidad en la gestión de las plantillas de personal de las instituciones comunitarias.

4.1.12.1. En efecto, además de reafirmar el principio (integrado en el actual Reglamento Financiero) de que la plantilla de personal constituye, para cada institución, un límite imperativo por encima del cual no puede procederse a ningún nombramiento, admite ahora que «dentro del límite de los créditos presupuestarios» cada institución podrá modificar su plantilla de personal hasta un máximo de un 10 %, exceptuando los grados A1 y A2.

⁽¹⁾ Dictamen nº 4/97 de 10.7.1997, DO C 57 de 23.2.1998, p. 1.

4.1.13. Los artículos 50 a 53 contemplan la introducción en la Propuesta de Reglamento Financiero del principio de gestión compartida del presupuesto con los Estados miembros, principalmente en lo que se refiere al FEOGA-Garantía y a los Fondos Estructurales, que constituyen en realidad la parte más sustancial del presupuesto operativo de las Comunidades.

4.1.13.1. Esta inclusión de la gestión compartida con los Estados miembros implica que el Reglamento Financiero tendrá que definir un conjunto de normas aplicables a los mismos, tanto sobre los principios y mecanismos de la gestión presupuestaria como sobre los deberes de rendición de cuentas relativas a la gestión de recursos que les haya sido encomendada.

4.1.14. De esta forma, y en el plano de los principios de gestión presupuestaria, la Propuesta de Reglamento Financiero vincula explícitamente los Estados miembros al principio de la buena gestión financiera —apartado 2 del artículo 45— y reconoce la necesidad de cooperación entre ellos y el Auditor interno (véase apartado 2 del artículo 81).

4.1.15. En el capítulo dedicado a los agentes financieros —artículos 55 a 59—, la Propuesta de Reglamento Financiero, en consonancia con la posición del Tribunal de Cuentas, suprime el sistema de visado *ex ante* centralizado que existe en la actualidad, en particular:

- eliminando la figura y las funciones del Interventor, que ejercía un importante control previo sobre los compromisos presupuestarios y las órdenes de pago;
- suprimiendo el control realizado por el Contable sobre la validez de los actos y procedimientos de aprobación de la gestión presupuestaria y sobre el cumplimiento de las normas del Reglamento Financiero, control que le confería la facultad de poder suspender pagos.

4.1.16. Como consecuencia de la eliminación de este visado *ex ante* centralizado, las funciones y responsabilidades del Ordenador aparecen reforzadas.

4.1.17. Es cierto que ya en el actual Reglamento Financiero el Ordenador interviene no sólo en los procedimientos de ejecución del presupuesto sino también en el propio proceso de gestión financiera de las instituciones. La diferencia está en que, de conformidad con la Propuesta de Reglamento Financiero, su intervención y su responsabilidad dejan de estar compartidas con el auditor financiero.

4.1.18. El Comité Económico y Social considera que esta ampliación de poderes y responsabilidades del Ordenador justificaría que el Reglamento Financiero incluyese algunas normas reguladoras de esta responsabilización en lo que se refiere a la regularidad y legalidad de sus procedimientos y a los sistemas de control interno que deben aplicarse.

4.1.19. El Comité Económico y Social expresa sus reservas en cuanto a la supresión de la figura del Interventor, en la medida en que está explícitamente determinada en el artículo 279 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea como uno de los agentes financieros que intervienen en la vida financiera de las Comunidades, a no ser que se considere —como parece ser la posición de la Comisión— que sus funciones, según la Propuesta, serán asumidas por el Auditor interno.

4.1.20. De esta manera, el Ordenador asume plena responsabilidad, tanto para los controles internos de sus servicios como para la puesta en práctica de los métodos de gestión, ejecución y control que considere adecuados para los servicios.

4.1.21. Los artículos 57 y 58 describen las atribuciones del Ordenador y el Contable. En particular, en lo que se refiere al Contable —artículo 58—, se observa que se le atribuyen funciones de escritura contable y tesorería y que sus poderes aparecen ampliados en el plano de la definición de las normas contables y del suministro de informaciones contables.

4.1.22. Tras analizar globalmente esta materia, el Comité Económico y Social considera que se deben explicar mejor las funciones de todos los que intervienen en la ejecución y control del presupuesto: Ordenador, Contable y Auditor interno, siendo además recomendable que en el caso del Contable estén claramente separadas las funciones de escritura contable y tesorería.

4.1.23. En el capítulo de la responsabilidad de los agentes financieros, constituyen materia nueva los artículos 60 y 61 y los apartados 2 y 3 del artículo 62 de la Propuesta, que establecen la posibilidad de suspensión y la responsabilidad penal de los Administradores de anticipos. Se definen también, en relación con estos agentes, principios de responsabilización jerárquica.

4.1.24. El Comité Económico y Social considera que, al igual que para el Contable —artículo 63— y para el Administrador de anticipos —artículo 64—, debería existir en la Propuesta de Reglamento Financiero una norma con la misma finalidad para el Ordenador.

4.1.25. El Comité Económico y Social destaca positivamente la nueva disposición, que figura en el artículo 67 de la Propuesta, sobre la exigibilidad de intereses a favor del presupuesto comunitario de los créditos que sean ciertos, líquidos y exigibles.

4.1.26. Como contrapartida de esta nueva disposición, aparece también como nueva la previsión, que figura en el artículo 77 de la Propuesta, de exigibilidad de intereses para los acreedores del presupuesto de la Comunidad.

4.1.27. En el apartado 1 del artículo 68 de la Propuesta de Reglamento Financiero se introduce la previsión del cobro de créditos de las Comunidades por compensación.

4.1.28. El artículo 69 de la Propuesta mantiene la regla ya existente de no registrar definitivamente como ingresos las multas y otras sanciones similares mientras puedan ser objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia.

4.1.28.1. Sin embargo, a diferencia del Reglamento Financiero vigente, se eximen de la aplicación de esta regla las decisiones de agotamiento de cuentas o de corrección financiera.

4.1.29. El artículo 70 de la Propuesta contiene la noción innovadora de «compromiso de gastos», lo que se considera positivo con miras a la aplicación del principio de transparencia. Esta noción de compromiso de gastos integra dos elementos: el compromiso presupuestario y el compromiso jurídico, es decir, el nacimiento de una obligación para con terceros. El Comité sugiere que se ahonde en esta noción de compromiso jurídico.

4.1.30. De la misma forma, se debe señalar como meritoria la tipología de los pagos enunciada en el apartado 1 del artículo 75 de la Propuesta.

4.1.31. El Comité Económico y Social considera importante la nueva figura del Auditor interno —artículos 80 a 82— con funciones de garante de la calidad de los sistemas de gestión y de control internos.

4.1.32. La importancia de la función de este Auditor interno es todavía mayor si se tiene en cuenta que se suprime la figura del Interventor, como se ha señalado anteriormente.

4.1.33. El Comité Económico y Social está de acuerdo con el dictamen del Tribunal de Cuentas en el sentido de que, dada la importancia del papel de este Auditor interno, su independencia debería quedar clara y expresamente enunciada en el artículo 80, en los términos propuestos por el Tribunal:

«En el ejercicio de su función, el Auditor interno es responsable y responde sólo ante la institución que le haya nombrado.»

4.1.34. Cabe señalar que el Auditor interno ya fue creado como uno de los agentes financieros en el actual Reglamento Financiero a través de las modificaciones recientemente publicadas⁽¹⁾. Estas modificaciones, además de crear la figura del Auditor interno, estipularon la separación de las funciones de control y auditoría, hasta ahora centralizadas en el Interventor.

4.1.35. Son numerosas las normas de naturaleza innovadora en el ámbito de la «contratación pública» (Título IV de la primera parte de la Propuesta de Reglamento Financiero).

4.1.36. Se justifica así, teniendo en cuenta los objetivos de rigor y de transparencia, la inclusión en la Propuesta de Reglamento Financiero tanto del concepto de «contrato público» (apartado 1 del artículo 83) como de los principios que deben regir estos contratos (apartado 1 del artículo 84).

4.1.37. Habida cuenta de la experiencia comunitaria acumulada, así como del esfuerzo que es preciso intensificar para luchar contra el fraude y la corrupción, el Comité Económico y Social considera positiva la previsión del apartado 3 del artículo 84 de la Propuesta en el sentido de que las instituciones comunitarias tengan la posibilidad de suspender, denegar o recuperar importes pagados en el marco de contratos en cuya adjudicación se considere que existan errores, irregularidades o fraude.

4.1.38. En este mismo sentido, se acoge favorablemente la inclusión de la Sección 4 del Capítulo 1 (artículos 88 a 90) que regula las condiciones de exclusión de la adjudicación de los contratos públicos.

4.1.39. La Propuesta de Reglamento Financiero examinada opta por integrar en este instrumento de gestión financiera de las Comunidades algunas de las reglas que ya figuran en directivas comunitarias relativas a contratos públicos, vinculando así las Comunidades a normas y procedimientos actualmente exigibles (a través de directivas) a los Estados miembros.

4.1.40. Es éste el objetivo con el que se presenta, como materia nueva en la Propuesta, la Sección 6 del Capítulo 1 (artículos 92 a 95), que contiene las normas esenciales de los procedimientos de presentación, apertura y evaluación de las propuestas para los contratos, así como el Capítulo 2 (artículos 97 a 100), que recoge las disposiciones aplicables a los contratos celebrados por las instituciones comunitarias como órganos de contratación.

4.1.41. Como consecuencia de la creciente importancia que están adquiriendo las subvenciones como instrumento de intervención de las Comunidades, en la Propuesta de Reglamento Financiero se prevé por primera vez su regulación (Título V de la primera parte, artículos 101 a 114).

4.1.42. En este ámbito, completamente nuevo, el Comité destaca como aspectos positivos:

- la exigencia de un acuerdo por escrito como base para su atribución (apartado 1 del artículo 101);
- la supeditación de las subvenciones, no sólo a la exigencia de que los perceptores no obtengan beneficio alguno de las mismas, sino también a los principios de transparencia, igualdad de trato, no acumulación, irretroactividad y cofinanciación (artículo 102);
- la posibilidad de excepciones al principio de cofinanciación, previéndose la eventualidad de que una acción se financie íntegramente «si ello es indispensable para su realización» (artículo 155);

⁽¹⁾ Reglamento (CE, CECA, Euratom) n° 762/2001 del Consejo, de 9.4.2001, DO L 111 de 20.4.2001.

- la norma de que una subvención conlleve una convocatoria de propuestas (apartado 1 del artículo 103);
- la publicación anual del programa de subvenciones y de las que hayan sido realmente concedidas (apartados 1 y 2 del artículo 103);
- el principio general de que sólo serán objeto de subvenciones las acciones que no hayan sido puestas en marcha (artículo 105);
- la confirmación como destinatarios preferentes de las subvenciones de las personas jurídicas sin ánimo de lucro (apartado 1 del artículo 108).

4.1.43. Sin perjuicio de la evaluación globalmente favorable sobre las normas previstas para la reglamentación financiera de las subvenciones, el Comité Económico y Social recomienda que en un futuro próximo (teniendo en cuenta la evaluación prevista del Reglamento Financiero cada tres años), se examine la forma en que las normas ahora creadas hayan sido aplicadas en la práctica a las subvenciones.

4.1.44. También constituye una novedad la enumeración, en el artículo 115 de la Propuesta, de los elementos que integran los estados financieros, que serán de utilidad para la concreción de los principios de transparencia y de buena gestión financiera:

- el anexo, como instrumento complementario de las informaciones del balance y de la cuenta de gestión;
- la presentación, de manera consolidada, de todos los estados financieros;
- el enunciado de los principios de contabilidad que deben regir la elaboración de los estados financieros (apartados 1 y 2 del artículo 116);
- la posibilidad de corrección, por parte de las instituciones comunitarias, de sus estados financieros, presentados inicialmente al Tribunal de Cuentas con carácter «provisional» (apartado 1 del artículo 118).

4.1.45. El principio de la gestión compartida con los Estados miembros, ya mencionado en el punto 5.1.13 del presente dictamen, adquiere una nueva dimensión con la participación prevista para los mismos:

- en los apartados 3 y 4 del artículo 128, en lo que se refiere a la preparación del informe anual del Tribunal de Cuentas;
- en el apartado 2 del artículo 130, en lo que se refiere a los informes especiales elaborados por el Tribunal de Cuentas;
- en el apartado 2 del artículo 133, en lo que se refiere a las observaciones que eventualmente formule el Parlamento Europeo en el transcurso del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria.

4.2. La segunda parte de la Propuesta de Reglamento —Disposiciones particulares— contiene siete Títulos: Título I (artículos 134 a 140), «Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Garantía», Título II (artículos 141 a 145), «Fondos Estructurales», Título III (artículos 146 y 147), «Investigación», Título IV (artículos 148 a 156), «Acciones

Exteriores», Título V (artículos 157 a 161), «Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas», Título VI (artículos 162 a 165), «Oficina europea de lucha contra el fraude», y Título VII (artículos 166 a 168), «Créditos administrativos».

4.2.1. En el ámbito del FEOGA-Garantía, se introducen dos normas innovadoras en la Propuesta: las de los artículos 135 y 140.

4.2.2. Cabe destacar, en el artículo 135, algunas características específicas de la gestión financiera de este Fondo, en particular:

- el principio de la igualdad entre créditos de compromiso y créditos de pago;
- la posibilidad de prorrogar créditos de pago de un ejercicio al siguiente, como excepción al principio de anualidad.

4.2.3. Y también en reconocimiento de la particularidad, importancia y peso de este Fondo en la política comunitaria, los compromisos anticipados para los gastos corrientes de gestión del FEOGA-Garantía, previstos en el apartado 3 del artículo 136 de la Propuesta, podrán hacerse por un importe superior al definido como norma en relación con los compromisos anticipados para gastos corrientes de gestión (véase apartado 1 del artículo 167 de la Propuesta).

4.2.4. En el artículo 140 de la Propuesta se prevé el régimen de atribución de ingresos en el ámbito del FEOGA-Garantía, como excepción al principio de universalidad del presupuesto.

4.2.5. En esta segunda parte se introduce un nuevo Título, referente a los «Fondos Estructurales», incluyendo el Fondo de Cohesión y las medidas estructurales y agrícolas de preadhesión (artículos 141 a 145).

4.2.6. Aunque sea previsible que la reglamentación sectorial de estos Fondos y medidas agrarias siga conteniendo disposiciones propias de carácter financiero, cabe celebrar que los respectivos principios esenciales de gestión financiera estén contenidos en el Reglamento Financiero de las Comunidades.

4.2.6.1. El Comité considera que, si bien la reglamentación sectorial de los Fondos y medidas agrícolas debería seguir formando parte de las disposiciones particulares, es importante velar por que estas disposiciones particulares no constituyan, en realidad, excepciones a los principios.

4.2.7. En el ámbito de las acciones exteriores, cabe destacar la admisión de la gestión descentralizada —en los terceros países beneficiarios— de determinadas acciones, sin perjuicio del necesario control que debe realizar la Comisión (artículos 150 y 151 de la Propuesta), de carácter innovador.

4.2.8. Se ha creado un Título nuevo, destinado al establecimiento de las reglas básicas de gestión presupuestaria de la OLAF (Oficina europea de lucha contra el fraude), creada por Decisión de la Comisión de 28 de agosto de 1999 (artículos 162 a 165 de la Propuesta).

4.2.9. En el ámbito de los créditos administrativos, la Propuesta establece la regla de la igualdad entre los créditos de compromiso y los créditos de pago (apartado 1 del artículo 168), sin perjuicio de la posibilidad, ya prevista en el actual Reglamento Financiero, de compromisos anticipados para gastos corrientes de gestión, a partir del 15 de noviembre de cada año.

4.3. La tercera parte de la Propuesta de Reglamento —Disposiciones transitorias y finales— contiene dos Títulos: Título I (artículos 169 y 170), «Disposiciones transitorias», y Título II (artículos 171 a 176), «Disposiciones finales».

4.3.1. En esta parte, cabe señalar la sujeción, hasta el 31 de diciembre de 2006, de los créditos para el desarrollo rural y para las medidas de acompañamiento al régimen previsto para el FEOGA-Garantía (artículo 170 de la propuesta).

4.3.2. Por último, el artículo 173 de la Propuesta contempla el desarrollo del procedimiento de concertación entre la Comisión y el Parlamento Europeo en materia de reglamentación financiera de las Comunidades, procedimiento que ya figura en el artículo 140 del actual Reglamento Financiero. Se considera positivo que en materia tan importante para el funcionamiento de las Comunidades se procure lograr un acuerdo de principio entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

5. Conclusiones

5.1. Tras el análisis de la Propuesta de Reglamento Financiero, el Comité formula un juicio globalmente positivo en lo que se refiere a su articulado.

5.2. Se observa que la Propuesta de Reglamento Financiero contempla normas que permiten una concreción más eficaz de los ocho principios fundamentales de Derecho presupuestario.

5.2.1. En este aspecto particular, se han previsto importantes pasos para la concreción del principio de transparencia, al igual que significativas mejoras en la precisión de conceptos jurídicos, financieros y de técnica contable. Es decir, se observan mejoras también en el ámbito de la «certeza jurídica» con relación al Reglamento Financiero en vigor.

5.3. La Propuesta de Reglamento Financiero refleja, como no podía ser de otra forma, algunas de las nuevas realidades emergentes en el seno de las Comunidades. De esta manera, se contemplan materias y realidades como las subvenciones, los Fondos Estructurales y la Oficina de lucha contra el fraude (OLAF).

5.4. En un asunto de enorme complejidad técnica y al mismo tiempo de gran importancia práctica como es la regulación de la vida financiera de las Comunidades, es deseable que se alcancen con éxito los objetivos de eficacia y flexibilidad, pero sin sacrificar el objetivo, igualmente importante, del rigor. Precisamente en el contexto de la compatibilidad de estos objetivos han de interpretarse algunas de las preocupaciones manifestadas por el Tribunal de Cuentas —que el Comité Económico y Social ponderó debidamente— en su análisis de la Propuesta de Reglamento Financiero.

5.5. El Comité está de acuerdo con la orientación de la Comisión en el sentido de otorgar a todas las instituciones la potestad de decidir, sin la autorización previa de la Autoridad Presupuestaria, sobre las transferencias entre capítulos de sus propios presupuestos.

5.6. Es preciso tener presente que la valoración de la reglamentación financiera de las Comunidades no podrá incidir exclusivamente en el texto del Reglamento Financiero. Aunque estén subordinados, coexistirán con el mismo uno o varios reglamentos de aplicación, que deberán constituir un conjunto armonizado y compatible. Por eso, habría sido oportuno que junto con la Propuesta de Reglamento Financiero se hubiese presentado una propuesta de reglamento (o reglamentos) con las modalidades de ejecución del reglamento de base.

5.7. Por último, el Comité expresa el deseo de que el nuevo Reglamento Financiero constituya un instrumento activo y eficaz para allanar el camino de la gestión financiera compartida entre las Comunidades y los Estados miembros. Este es el escenario deseable para el futuro.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe de la Comisión — Informe anual del Fondo de Cohesión 1999»

(2001/C 260/09)

El 11 de enero de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Informe de la Comisión — Informe anual del Fondo de Cohesión 1999».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2001 (ponente: Sr. Pezzini).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 110 votos a favor, 2 en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. De conformidad con el artículo 14 del Reglamento por el que se crea el Fondo de Cohesión, el Comité Económico y Social ha sido invitado, como todos los años, a pronunciarse sobre el informe anual correspondiente. El Fondo de Cohesión, como es sabido, tiene como misión financiar la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y de infraestructuras de transporte en los Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media comunitaria, que en 1992 eran Grecia, Irlanda, Portugal y España.

1.2. El informe actual tiene una importancia especial por referirse al último año del periodo 1993-1999 (incluido el transitorio instrumento financiero de cohesión), para el cual el Consejo Europeo de Edimburgo decidió asignar un importe de 15 150 millones de euros, y se publica al término del primer año de funcionamiento del nuevo reglamento del Fondo para el periodo de programación 2000-2006. Esto permite a la Comisión hacer también un resumen esquemático de la totalidad del periodo de existencia del Fondo.

2. Observaciones generales

2.1. A la vista de los datos contenidos en el Informe, el Comité manifiesta su satisfacción por los resultados positivos de la actividad del Fondo de Cohesión, al tiempo que:

- lamenta una vez más el malestar —aun conociendo la respuesta de la Comisión— de tener que pronunciarse con tanto retraso sobre el ejercicio objeto del balance, en una época de comunicaciones en tiempo real;
- considera que semejante retraso podría haberse juzgado esta vez razonable si se hubiese aprovechado la ocasión para hacer un balance más a fondo de todo el periodo 1993-1999, con la evidente ventaja de poder extraer enseñanzas útiles para el nuevo periodo de programación 2000-2006.

2.2. El Comité se congratula de que las intervenciones del Fondo hayan contribuido indirectamente, en los cuatro países interesados, al cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit presupuestario previstos en los programas de convergencia con vistas a la realización de la Unión Económica y Monetaria. Esto vale en particular para Grecia, que, partiendo al inicio de la programación con un déficit considerado excesivo, ha llegado a superar en 1999 el objetivo con un déficit situado en el 1,6 % del PIB.

2.3. Es positivo que al final del periodo de programación se hayan respetado en esencia los criterios de reparto entre países, así como el equilibrio de los créditos entre los sectores de medio ambiente y transportes.

2.4. En el transcurso de los años 90 se redujo fuertemente la inflación, sobre todo en Grecia y Portugal, y la tasa se estabilizó en torno al 2,5 %. En el transcurso de la segunda mitad de los años 90 el índice de crecimiento del PIB fue superior a la media de la Unión.

2.4.1. En la UE las disparidades de renta por habitante entre Estados —y aún más entre regiones— siguen siendo muy grandes. Eso no quita para que, según el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social, se hayan ido reduciendo con los años las diferencias, gracias entre otras cosas a las intervenciones de los Fondos estructurales. Por ejemplo, en Grecia, España y Portugal la renta media por habitante pasó del 68 % de la media de la Unión en 1988 al 79 % en 1999. En el mismo periodo se pueden registrar mejoras netas en la dotación de infraestructuras de las regiones menos prósperas, que constituyen la base para un desarrollo ulterior.

3. Observaciones particulares

3.1. *Coordinación con las demás políticas comunitarias*

3.1.1. La coordinación con las intervenciones de los Fondos Estructurales en países incluidos casi por entero en los distintos

objetivos y especialmente el objetivo nº 1 reviste particular importancia, ya sea para evitar dobles financiaciones —que sin embargo no se han detectado— ya sea sobre todo para crear sinergias entre proyectos correlacionados y distintos. Los sectores de la protección del medio ambiente y de las infraestructuras de transporte se prestan especialmente bien a la valorización de programas de desarrollo territorial. Habría sido interesante incluir en el informe una evaluación de la capacidad de las administraciones para crear estas sinergias.

3.1.1.1. Se debería garantizar una mejor coordinación, ya sea a través de los marcos de referencia estratégica, que incluyen todas las intervenciones de los Fondos, o de la nueva organización de que dispone la Comisión, que agrupa los Fondos por unidades geográficas.

3.1.2. El informe señala que las autoridades nacionales responden de modo exhaustivo a las preguntas relativas al respeto de las normas comunitarias relativas a la transparencia de los contratos públicos, que son vinculantes para la consecución de los objetivos comunitarios en lo que respecta a la dimensión ambiental, de fuerte impacto en el sector de las infraestructuras de transporte.

3.1.3. En el sector de transportes se dedicó en 1999 una atención especial a la ejecución de proyectos de interés común en el ámbito de las redes transeuropeas, coordinando sus propias intervenciones con las del BEI —que está concentrando sus propias inversiones en el transporte ferroviario—, las del FEDER y las del presupuesto TEN. El sector ferroviario pasó del 14,0 % de las inversiones en el sector de transportes en el periodo 1993-1998 al 25,8 % en 1999, porcentaje todavía inferior al que sería necesario, con un salto de calidad que constituye una respuesta satisfactoria a las peticiones en ese sentido del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social. El acento recayó en la mejora de las comunicaciones entre las regiones periféricas y los principales centros económicos, así como en proyectos de alta prioridad aprobados por el Consejo Europeo de Essen.

3.1.3.1. El ahorro de tiempo en los recorridos, gracias a los proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, va del 20 % en España, a través de la modernización del sistema de carreteras, hasta el 70 % en Portugal para el transporte de mercancías por ferrocarril⁽¹⁾.

3.1.4. En el sector del medio ambiente las evaluaciones posteriores realizadas sobre muestras representativas son en general satisfactorias, exceptuando los problemas relativos a la gestión de los recursos hídricos. En los países de la cohesión (pero no solo en ellos) subsisten disparidades significativas en relación con los sistemas de abastecimiento de agua potable y de tratamiento de las aguas residuales, que inciden profundamente en la calidad de vida de las poblaciones y en el desarrollo

del sector agrario y el turismo. Pero hay que tomar nota de que las inversiones efectuadas permiten una explotación menos intensa de los recursos existentes y limitar por tanto los daños derivados de la sequía.

3.2. Ejecución del presupuesto

3.2.1. El Comité muestra su satisfacción por el cumplimiento de los objetivos del presupuesto. A finales de 1999 se utilizó la totalidad de los créditos para compromisos del periodo 1993-1999, mientras que la ejecución de los créditos para pagos fue del 91,6 %, respetando tanto las orientaciones de reparto entre países como entre sectores.

3.3. Irregularidades

3.3.1. Los pocos casos de irregularidades denunciadas tienen que ver con las normas sobre contratos públicos y los gastos no subvencionables y hay que considerarlos absolutamente lógicos. De hecho, no fue necesario inspección alguna por parte de la OLAF. Cabe añadir que el informe es más bien parco en informaciones sobre este aspecto. El próximo informe debería contener más detalles sobre los controles realizados, sobre todo si se tiene en cuenta que con los nuevos reglamentos aumenta la responsabilidad de los Estados miembros en el control financiero.

3.4. Evaluaciones

3.4.1. El informe deja traslucir la insatisfacción de la Comisión por la calidad de las evaluaciones previas, en particular en materia de medio ambiente, donde son más difíciles. Teniendo en cuenta su importancia, el Comité hace suyos sus deseos de mejorar las técnicas de análisis económico, en el cual los países miembros deberían invertir más.

3.4.1.1. Las autoridades nacionales no comprenden a menudo bien el papel efectivo desempeñado por una metodología de evaluación previa correcta. No se trata solo de una mayor claridad en los objetivos y en su cuantificación, sino que se refleja inevitablemente en una mayor calidad de redacción de los planes y en el fundamento de la estrategia.

3.4.1.2. Desde 1995 la Comisión Europea ha financiado acciones de investigación y formación para mejorar la calidad y la utilidad de las evaluaciones, llevadas a cabo en el marco de la «Política de cohesión económica y social». Los trabajos, que han durado hasta finales de 1998, han formado parte de un programa denominado MEANS (Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurale). El objetivo del programa —particularmente adaptado al sector de los transportes y al impacto medioambiental— consiste en aumentar la eficacia de los métodos de evaluación de las intervenciones que conllevan algún tipo de financiación, ya sea en su definición o en su valoración.

⁽¹⁾ Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social, COM(2001) 24 final, p. XXI.

3.4.2. Aún no se dispone de una evaluación posterior de todo el periodo, pero para los 18 proyectos evaluados en 1999 el juicio de la Comisión es muy positivo en ambos sectores, medio ambiente y transportes:

- la eficacia de los proyectos está en línea con los objetivos iniciales;
- el impacto ambiental fue satisfactorio;
- los proyectos generaron externalidades económicas positivas;
- se mejoró la accesibilidad de vastas áreas del territorio, así como la comunicación interfronteriza;
- se redujo la congestión del tráfico en las grandes áreas metropolitanas.

Durante el año 2001 se terminará la evaluación de 120 proyectos.

3.5. *Diálogo interinstitucional*

3.5.1. El Comité toma nota con satisfacción de la puntualidad con la que la Comisión respondió a las observaciones formuladas en su Dictamen sobre el informe de 1998⁽¹⁾, así como del hecho de que algunas de ellas fueron acogidas positivamente.

4. **La nueva programación 2000-2006**

4.1. El año 1999 es también el año en que se aprobó el nuevo reglamento. Para el periodo 2000-2006, el Consejo de Berlín asignó una dotación financiera de 18 millardos de euros (a precios de 1992). También decidió examinar a medio camino, en 2003, la elegibilidad de cada país sobre la base de los niveles actualizados del PIB per cápita.

⁽¹⁾ DO C 140 de 18.5.2000, p. 14.

4.2. En el nuevo reglamento aparece reforzado el vínculo entre la concesión de las financiaciones, el respeto del Pacto de estabilidad y crecimiento y la exigencia de una gestión sana del déficit público.

4.3. Los proyectos en materia de infraestructura de transportes deben ser coherentes con las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transportes.

4.4. Los Estados miembros asumen la responsabilidad principal del control financiero de los proyectos y comprueban que los sistemas de gestión y de control son operativos y se aplican para garantizar un uso eficaz y correcto de los fondos comunitarios.

4.5. Introduce el concepto de que el nivel de intervención del Fondo pueda reducirse cuando se opte por un recurso más amplio a fuentes de financiación privadas y pueda modularse oportunamente en función de los recursos generados en aplicación del principio de «quien contamina paga».

5. **Conclusiones**

5.1. El Comité desea que el Fondo de Cohesión siga aportando su propia contribución positiva a los cuatro países a los que está destinado para alcanzar el objetivo que le ha sido asignado, a saber, el pleno respeto del Pacto de estabilidad y crecimiento y de las condiciones para un déficit público no excesivo.

5.2. El éxito obtenido hasta ahora justifica el hecho de que el nuevo reglamento haya introducido pocas modificaciones y haya reconfirmado de hecho la estructura jurídica que ya existía.

5.3. Los proyectos financiados han permitido hasta ahora aumentar los niveles de aplicación de las directivas sobre medio ambiente y mejorar el acceso a las redes transeuropeas. Todavía queda mucho por hacer, sobre todo en lo que se refiere al transporte ferroviario.

5.4. El Comité recomienda que se recupere, para el futuro, la vocación inicial del Fondo, a saber, la financiación de grandes proyectos, evitando una excesiva fragmentación de las intervenciones.

Bruselas, 11 de julio 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 (CE, Euratom) nº 58/97 relativo a las estadísticas estructurales de las empresas»

(2001/C 260/10)

El 21 de febrero 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 26 de junio de 2001 (ponente: Sr. J. Bento Gonçalves).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El dictamen presentado se pronuncia únicamente sobre las modificaciones propuestas para el Reglamento (CE) nº 58/97, al que se hace referencia en el punto 2 (Síntesis del contenido de la propuesta), puesto que el citado Reglamento ya fue objeto de otros dictámenes del Comité⁽¹⁾.

1.1.1. Este Reglamento constituye el principal marco jurídico para la recopilación, elaboración, transmisión y evaluación de las estadísticas comunitarias sobre la estructura, actividad, competitividad y resultados de las empresas.

1.2. La evaluación permanente del Mercado Único de los servicios financieros, el apoyo de las estadísticas económicas relativas a las entidades de crédito, fondos de pensiones y otros servicios financieros, son necesarios para la evolución del Mercado Único, para evaluar su competitividad y dinamismo y comparar el espacio económico de la Unión Europea con los otros grandes espacios económicos del mundo.

1.3. Los reglamentos sobre el medio ambiente hacen indispensable la evaluación de los costes que acarrea su cumplimiento, lo que permite mejorar la concepción, la aplicación y la reglamentación relativa al medio ambiente.

1.3.1. Los datos armonizados y globales relativos a los costes de esta «actividad» permitirán mejorar la concepción de las políticas y aumentar los niveles de protección medioambiental con costes quizás más reducidos.

1.4. La inclusión de otras actividades de intermediación financiera y de actividades auxiliares a la intermediación financiera aconsejan su recopilación y su respectivo tratamiento.

2. Síntesis del contenido de la propuesta del Consejo

2.1. El Reglamento (CE) nº 58/97 propuesto tiene por objetivo complementar el Reglamento relativo a las estadísticas estructurales de las empresas mediante dos anexos adicionales:

- Anexo 6 — Sector específico de las entidades de crédito.
- Anexo 7 — Sector específico de los fondos de pensiones.
- Por otro lado, ampliará la cobertura del módulo horizontal (anexo 1) a las siguientes actividades que todavía no se habían incluido:
 - Otros servicios de intermediación financiera
 - Fondos de pensiones
 - Actividades auxiliares a la intermediación financiera.
- Por último, introduce dos variables suplementarias en el sector del medio ambiente del anexo 2 (relativo a la industria) del Reglamento relativo a las estadísticas estructurales de las empresas.

3. Observaciones generales

3.1. Las estadísticas de alta calidad, en particular de acuerdo con los siete criterios (relevancia, precisión, conveniencia, comparabilidad, coherencia, compleción y fiabilidad), son elementos ineludibles para que el poder político, en todos los niveles, pueda concebir y aprobar las políticas adecuadas, así como para que las organizaciones asociativas de empresarios y trabajadores y las asociaciones puedan basarse en ellas para el desarrollo de sus actividades. No obstante, se ha de procurar que este objetivo no conlleve cargas administrativas o financieras adicionales para las empresas.

⁽¹⁾ DO C 236 de 11.9.1995, p. 61; DO C 95 de 30.3.1998, p. 43.

3.1.1. A continuación se citan algunos objetivos que carecen de políticas adecuadas para eliminar los obstáculos que puedan entorpecer su evolución:

- La evolución de la integración monetaria (moneda única).
- El funcionamiento del Mercado Único y la evaluación de su eficacia, así como la importancia creciente de las entidades de crédito, los fondos de pensiones, las actividades de intermediación financiera, así como las actividades auxiliares de dicha intermediación.
- El proceso de liberalización del comercio internacional, incluidos los servicios financieros.
- Las políticas de competencia, social, medioambiental, empresarial y otras.
- El establecimiento de las cuentas nacionales y regionales.
- La supervisión de las normas cautelares de las entidades de crédito.
- El sector de los fondos de pensiones, en gran expansión.

3.2. Globalización

3.2.1. La globalización de los mercados mundiales exige que la UE evalúe también, a través de las estadísticas, la evolución y el comportamiento de los grandes espacios económicos del mundo. El sistema estadístico de la UE deberá responder a este objetivo.

3.3. Confidencialidad

3.3.1. La confidencialidad de los datos recopilados deberá garantizarse de manera absoluta, respetando las normas jurídicas ya establecidas a nivel comunitario.

3.4. Actualización

3.4.1. La actualización de las estadísticas deberá ser un objetivo prioritario, por lo que no serán aceptables retrasos en la recopilación de los datos, en la rapidez de su tratamiento, ni en su divulgación.

3.5. Disponibilidad

3.5.1. Los datos tratados deberán estar disponibles en el momento oportuno, so pena de que pierdan interés.

3.6. Formación profesional

3.6.1. Deberá incluirse un artículo con los gastos de la formación profesional continua.

3.7. Pequeñas y medianas empresas (PYME)

3.7.1. La dimensión de las pequeñas y medianas empresas en la UE de los quince⁽¹⁾ alcanzan datos impresionantes, que sitúan a estas empresas en primera línea en lo que a creación de puestos de trabajo y ocupación del territorio de los Estados miembros se refiere, sobre todo en zonas interiores de los respectivos países:

- número de empresas: 19 370 millones de PYME (diecinueve millones trescientas setenta mil PYME);
- número de personas empleadas: 75 550 millones (setenta y cinco millones quinientas cincuenta mil).

(Estos datos no incluyen a las PYME agrícolas).

3.7.2. Esta realidad de la Unión justifica, en opinión del Comité, la valorización de un módulo específico para el tratamiento de los datos relativos a las PYME, al que deberían añadirse informaciones específicas, como las cifras relativas a la creación y disposición de empresas, datos muy significativos para el entorno económico. No obstante, esta nueva actividad no debería conllevar exigencias o formalidades adicionales para la pequeña y mediana empresa.

3.7.2.1. Los costes de recopilación y tratamiento de datos no deberán ser superiores a sus beneficios.

3.7.3. Las PYME agrícolas tendrán un papel importante en las estadísticas sobre la componente medioambiental.

4. Observaciones específicas

4.1. Artículo 1

4.1.1. Se añaden al artículo 5 del Reglamento (CE) n° 58/97:

- un módulo detallado para las estadísticas estructurales de las entidades de crédito, definido en el anexo 6;
- un módulo detallado para las estadísticas estructurales de los fondos de pensiones, definido en el anexo 7;
- también se añaden los anexos 6 y 7.

4.2. Artículo 2

4.2.1. Se modifica el anexo 1 del Reglamento (CE) n° 58/97, añadiéndose en la sección 5 la indicación del primer año de referencia para la elaboración de estadísticas relativas a las clases de actividad cubiertas.

4.2.2. Se modifica la redacción de la sección 8 para determinar los distintos plazos para la transmisión de datos que deberán efectuar los Estados miembros.

⁽¹⁾ Véase el dictamen del Comité sobre «Las PYME y la artesanía en Europa», DO C 221 de 7.8.2001.

4.2.3. La intermediación financiera, cubierta por la sección J, deberá incluirse en la sección 9 (nueve) del anexo 1 del Reglamento (CE) n° 58/97, en el nivel de 4 dígitos de la NACE.

4.2.4. Se modifica la primera frase del apartado 1 de la sección 10, estableciendo la obligación para los Estados miembros de presentar a la Comisión un informe sobre la definición, estructura y disponibilidad de la información sobre las diferentes unidades estadísticas.

4.3. Artículo 3

4.3.1. En este artículo se introducen varias modificaciones de adaptación en este artículo:

- apartado 3 de la sección 4 del anexo 2;
- apartado 4 de la sección 4 del anexo 2;
- también se introducen varias modificaciones y añadidos relativos a los equipos de control de la contaminación;
- gastos de protección del medio ambiente y otros de la misma naturaleza;
- se modifica el anexo 2 del Reglamento (CE) n° 58/97 relativo a las estadísticas estructurales de las empresas, incluyendo las variables que describen el importe asignado para los gastos corrientes de protección del medio ambiente, incluidas las inversiones en tecnologías integradas.

4.3.2. En la sección 7 se añade el desglose en los siguientes ámbitos medioambientales:

- Protección del aire ambiente y el clima.
- Gestión de aguas residuales.
- Gestión de residuos y otras actividades de protección del medio ambiente.

4.3.3. En la designación general de la protección del medio ambiente, se especifican de manera analítica los datos siguientes:

- Protección de los suelos.
- Protección de las aguas subterráneas.
- Reducción del ruido y las vibraciones.
- Protección de la biodiversidad y el paisaje, protección contra las radiaciones, investigación y desarrollo.
- Actividades generales de administración del medio ambiente y actividades que generan un gasto indivisible.

5. Conclusiones

5.1. El Comité está de acuerdo con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 58/97 relativo a las estadísticas estructurales de las empresas, que introduce dos anexos adicionales sobre sectores específicos, concretamente sobre el sector de las entidades de crédito y el de los fondos de pensiones, extensivos al anexo 1 (otros servicios de intermediación financiera y actividades auxiliares a la intermediación financiera) e incluye además, en el anexo 2 (relativo a la industria), dos variables adicionales en el sector del medio ambiente.

5.2. El Comité destaca además la recopilación de datos para la elaboración de estadísticas sobre la evaluación general de los costes que acarrea la conservación del medio ambiente.

Bruselas, 11 de julio 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 establece una Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS)»

(2001/C 260/11)

El 12 de marzo 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 26 de junio 2001 (Ponente: Sr. Walker).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 111 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Las estadísticas regionales constituyen una piedra angular del Sistema Estadístico Europeo y son utilizadas para una amplia gama de fines por muy diversos usuarios. Los datos regionales de los Estados miembros de la Unión Europea se utilizan, entre otras cosas, para la asignación de los Fondos Estructurales de forma racional y coherente. Por tanto, las estadísticas regionales son la base estadística objetiva de importantes decisiones políticas.

1.2. Todas las estadísticas regionales deben basarse en una división geográfica del territorio estudiado. A principios de los años setenta, Eurostat estableció la Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS), en colaboración con otros servicios de la Comisión, como un sistema único y coherente para dividir el territorio de la Unión Europea, con el fin de elaborar estadísticas regionales de la Comunidad.

1.3. Esta clasificación NUTS ha cobrado mayor importancia en los últimos años como base para obtener datos regionales armonizados y, por lo tanto, comparables. La NUTS se utiliza como referencia para la recogida, la elaboración, la armonización y la difusión de las estadísticas regionales comunitarias.

1.4. Hasta la fecha, la clasificación NUTS carece de fundamento jurídico propio, esto es, aún no hay un reglamento que establezca detalladamente las normas de elaboración y actualización del sistema. Estos temas se resuelven hoy por hoy mediante «acuerdos de caballeros» entre los Estados miembros y Eurostat, en ocasiones después de largas y difíciles negociaciones. Tras ellas, Eurostat publica la NUTS.

1.5. En la aplicación de la clasificación regional a un país concreto hay varias fases. En primer lugar, se analiza la estructura administrativa; a continuación, se comprueba si los datos regionales se recogen y difunden con arreglo a este desglose regional, como suele suceder. Se analiza entonces el tamaño medio (en población) de las unidades de los diversos

niveles administrativos existentes para determinar dónde se sitúan dichos niveles en la jerarquía de la clasificación regional. Caben dos posibilidades:

- que el tamaño medio corresponda grosso modo al de un nivel existente en la clasificación NUTS. En este caso, se adopta la estructura administrativa en cuestión totalmente, sin efectuar cambios, como desglose regional a ese nivel; esto significa que el tamaño de algunas unidades podrá diferir ampliamente del tamaño medio de las unidades registradas a ese nivel.
- que ninguna estructura administrativa tenga un tamaño medio que respete el umbral antes mencionado. En este caso, en la misma línea de la práctica adoptada para los Estados miembros, se elabora un desglose *ad hoc*, denominado «unidades no administrativas», en colaboración con el país afectado, agrupando unidades administrativas más pequeñas.

1.5.1. En el primer caso, la región está definida políticamente. Por consiguiente, el tamaño de determinadas unidades puede diferir considerablemente del tamaño medio de las unidades registradas a este nivel. Los «Länder» alemanes son un ejemplo de niveles administrativos existentes en un país. Algunos Estados miembros (Portugal o el Reino Unido, por ejemplo), no cuentan con niveles administrativos existentes.

1.6. Conviene señalar que las propuestas de la Comisión no afectarán al *statu quo* de ningún Estado miembro. El objetivo es que en el futuro haya una mayor coordinación y una menor divergencia.

1.7. El Reglamento propuesto constituirá también un marco para que los países candidatos realicen un desglose regional coherente de su territorio con finalidades estadísticas de cara a la adhesión.

1.8. La Comisión sostiene que, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el objetivo de crear una clasificación regional armonizada, que se utilice para la elaboración de todas las estadísticas regionales europeas, sólo puede lograrse a nivel comunitario.

2. Las propuestas de la Comisión

2.1. Los detalles de las propuestas de la Comisión figuran en el anexo 1.

3. Observaciones

3.1. El Comité aprueba el principio de crear un fundamento jurídico claro para un sistema único y coherente de análisis de estadísticas regionales, tanto para los actuales Estados miembros como para los países candidatos a la adhesión.

3.2. Dado que estas estadísticas constituyen la base de importantes decisiones políticas, es obvio que la existencia de un sistema de estas características es fundamental para el correcto funcionamiento de los Fondos Estructurales.

3.3. El Comité desea llamar la atención respecto a la segunda frase del segundo párrafo del artículo 3.4:

«El tamaño de las unidades no administrativas de un Estado miembro para un nivel NUTS determinado deberá situarse dentro de los umbrales de población señalados en el apartado 2.»

3.3.1. Tal como está redactada, se exigiría que la población de todas las unidades no administrativas estuviera comprendida dentro de los límites superiores e inferiores establecidos para cada nivel de NUTS, lo que haría necesario un ajuste cada vez que una unidad no administrativa se saliera de estos límites, mientras que en la exposición de motivos de la Comisión se señala claramente que el factor determinante es el tamaño medio de las unidades NUTS en cualquier nivel determinado en un país determinado.

3.3.2. Por consiguiente, con el fin de hacer efectivas las intenciones de la Comisión, debería sustituirse «El tamaño de las unidades no administrativas ...» por «El tamaño medio de las unidades no administrativas ...» antes de la promulgación del Reglamento.

3.3.3. Si no se hace así, el Reglamento tendrá un efecto muy distinto del que se pretende.

3.4. El Comité, aunque admite que la comparabilidad de las estadísticas regionales exige que, en circunstancias normales, las regiones sean comparables en términos de tamaño y de población, opina que se debe tener en cuenta la situación especial de las islas y de las regiones ultraperiféricas, las cuales, por su propia naturaleza, están aisladas físicamente del resto del territorio de la Comunidad.

3.4.1. El Comité toma nota de los criterios de clasificación señalados en el artículo 3 de la propuesta de Reglamento y del procedimiento para la introducción de enmiendas por la Comisión de conformidad con lo señalado en el artículo 7.2. A pesar de los criterios generales propuestos, el Comité encarece a la Comisión para que garantice que la clasificación NUTS reconozca la especial situación de las islas y de las regiones ultraperiféricas, y las identifique de forma distintiva y separada, independientemente de los umbrales señalados en el artículo 3.2.

3.4.2. No puede garantizarse que ni siquiera aquellas regiones que en la actualidad están identificadas como NUTS individuales seguirán siéndolo en el futuro. Una vez que haya tenido lugar la ampliación, la Comisión podría desear «armonizar» todas las áreas NUTS de la UE y aplicar progresivamente los mismos umbrales a todas las áreas NUTS existentes. En este contexto, el Comité toma nota de que la Comisión tendría plenos poderes para modificar la lista de áreas NUTS que figura en el anexo al proyecto de Reglamento, sujeta únicamente a un posible veto del Consejo que tendría que ser adoptado por mayoría cualificada. El Comité insta a la Comisión a que ejerza esos poderes exclusivamente cuando se produzcan cambios claramente delimitados que exijan estos ajustes.

3.5. El artículo 5.5. exige que, una vez que se haya aprobado una enmienda a la clasificación NUTS, el Estado miembro afectado deberá poder proporcionar, dentro de un plazo de dos años, las series históricas temporales del nuevo desglose regional correspondientes a los últimos cinco años. El Comité opina que esta exigencia podría constituir un compromiso muy costoso en algunos casos.

3.6. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que el objetivo de crear una clasificación regional armonizada para todas las estadísticas regionales europeas sólo puede ser alcanzado por el nivel comunitario.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHs

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

*Artículo 1***Objeto**

1. El objetivo del presente Reglamento consiste en establecer una clasificación estadística común de unidades territoriales, denominada en adelante «NUTS», con el fin de garantizar la elaboración y difusión de estadísticas regionales comparables en la Comunidad.
2. La clasificación NUTS fijada en el anexo I sustituirá a la «Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS)» establecida por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas en cooperación con los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros.

*Artículo 2***Estructura**

1. La clasificación NUTS incluye un código específico y un nombre para cada región. Subdivide el territorio económico de la Comunidad, tal y como se define en la Decisión 91/450/CEE de la Comisión de 26 de julio de 1991⁽¹⁾, en unidades territoriales, denominadas en adelante «regiones».
2. La clasificación NUTS es jerárquica. Subdivide cada Estado miembro en regiones del nivel NUTS 1, que a su vez se subdividen en regiones del nivel NUTS 2, subdivididas por último en regiones del nivel NUTS 3.
3. No obstante, un región concreta podrá representar varios niveles NUTS.
4. Dos regiones diferentes del mismo Estado miembro no podrán identificarse con el mismo nombre. Cuando dos regiones de Estados miembros diferentes tengan el mismo nombre, se añadirá el identificador del país al nombre de la región.

*Artículo 3***Criterios de clasificación**

1. Las unidades administrativas existentes en los Estados miembros constituyen el primer criterio utilizado para definir las regiones.

Con este fin, la expresión «unidad administrativa» significará una zona geográfica con una autoridad administrativa que tenga poder para tomar decisiones administrativas o políticas para dicha zona, dentro del marco jurídico e institucional del Estado miembro.

2. Para establecer el nivel NUTS pertinente en que habrá de clasificarse una clase dada de unidades administrativas de un Estado miembro, el tamaño medio de dicha clase de unidades administrativas del Estado miembro deberá hallarse dentro de los siguientes umbrales de población:

Nivel	Mínimo	Máximo
NUTS 1	3 millones	7 millones
NUTS 2	800 000	3 millones
NUTS 3	150 000	800 000

⁽¹⁾ DO L 240 de 29.8.1991.

3. Las unidades administrativas existentes que se utilizan para la clasificación NUTS se establecen en el anexo II. La Comisión podrá adoptar enmiendas al anexo II, con arreglo al procedimiento señalado en el apartado 2 del artículo 7.

4. Cuando para un nivel NUTS dado no existan unidades administrativas de dimensión adecuada en un Estado miembro, con arreglo al criterio de tamaño mencionado en el apartado 2, dicho nivel NUTS se establecerá agregando un número adecuado de unidades administrativas más pequeñas existentes. Dicha agregación tendrá en cuenta criterios geográficos, socioeconómicos, históricos, culturales u otros criterios pertinentes.

Las unidades agregadas resultantes se denominarán en adelante «unidades no administrativas». El tamaño de las unidades no administrativas de un Estado miembro para un nivel NUTS determinado deberá situarse dentro de los umbrales de población señalados en el apartado 2.

Sin embargo, debido a circunstancias administrativas y geográficas particulares que deberá apreciar la Comisión, unidades no administrativas concretas podrán apartarse de dichos umbrales.

5. Si la población de todo un Estado miembro está por debajo del umbral máximo de un nivel NUTS dado, el Estado miembro completo será una región NUTS para dicho nivel.

Artículo 4

Componentes de la NUTS

1. En los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente Reglamento, la Comisión, previa consulta a los Estados miembros, publicará los componentes de cada región del nivel NUTS 3 en términos de unidades administrativas locales.

Las unidades administrativas locales existentes figuran en el anexo III. La Comisión podrá adoptar enmiendas al anexo III, con arreglo al procedimiento señalado en el apartado 2 del artículo 7.

2. En los seis primeros meses de cada año, los Estados miembros transmitirán todos los cambios de los componentes del año anterior, respetando el formato electrónico de los datos exigido por la Comisión.

3. Cuando uno de los cambios de las unidades administrativas locales haga necesario un cambio en los límites NUTS 3, se aplicarán las disposiciones del artículo 5.

Artículo 5

Enmiendas a la NUTS

1. Los Estados miembros informarán a la Comisión de todas las modificaciones a las unidades administrativas existentes y de todos los demás cambios a escala nacional que puedan afectar a los criterios de clasificación fijados en el artículo 3.

2. La Comisión podrá adoptar enmiendas a la clasificación NUTS que figura en el anexo I, a intervalos no inferiores a tres años, en virtud de los criterios establecidos en el artículo 3, con arreglo al procedimiento señalado en el apartado 2 del artículo 7.

3. La Comisión podrá modificar las unidades no administrativas de un Estado miembro, tal y como se definen en el apartado 4 del artículo 3, únicamente si en el nivel NUTS de que se trate, la enmienda reduce la desviación típica del tamaño (en términos de población) de todas las regiones de la UE.

4. Las enmiendas a la clasificación NUTS entrarán en vigor el primer día del trimestre en que se cumplan dos años de su adopción, con arreglo al procedimiento señalado en el apartado 2 del artículo 7.

5. Tras la adopción de una enmienda a la NUTS, el Estado miembro afectado deberá poder proporcionar en un plazo de dos años las series históricas temporales del nuevo desglose regional correspondientes a los últimos cinco años.

*Artículo 6***Gestión**

La Comisión tomará las medidas necesarias para garantizar una gestión coherente de la clasificación NUTS. En particular, tales medidas podrán incluir:

- a) Crear y actualizar notas explicativas de la NUTS,
- b) Examinar los problemas derivados de la aplicación de la NUTS a las clasificaciones de las regiones de los Estados miembros.

*Artículo 7***Procedimiento**

1. La Comisión estará asistida por el Comité del Programa Estadístico, instituido por el artículo 1 de la Decisión 89/382/CEE, Euratom del Consejo⁽¹⁾.
2. En los casos en que se cite el presente apartado, se aplicará el procedimiento de reglamentación previsto en el artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, con arreglo a su artículo 7 y su artículo 8.
3. El periodo fijado en el apartado 6 del artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo será de tres meses.

*Artículo 8***Entrada en vigor**

El presente Reglamento entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

⁽¹⁾ DO L 181 de 28.6.1989, p. 47.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Bulgaria en la vía de la adhesión»

(2001/C 260/12)

El 13 de julio de 2000, de conformidad con el artículo 23.3 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «Bulgaria en la vía de la adhesión».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de junio de 2001 (ponente: Sr. Etty).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Tras la caída del régimen comunista, la transición de Bulgaria hacia una economía de mercado y la democracia ha tenido unos comienzos especialmente difíciles. Durante varios años, el país sufrió una gran inestabilidad política y económica. En 1997 se dio un paso decisivo para conseguir la estabilidad económica gracias a la adopción de un acuerdo sobre un sistema de junta monetaria propuesto por el Fondo Monetario Internacional. Ese mismo año, el país eligió al primer Gobierno que, desde 1989, consiguió completar su mandato de cuatro años.

1.2. Además de los graves problemas de carácter interno, Bulgaria y sus países vecinos han tenido que hacer frente a las consecuencias de la guerra de Kosovo. Los factores externos, en particular la inestabilidad de la región de los Balcanes, siguen siendo un obstáculo para el desarrollo de Bulgaria. Las esperanzas y expectativas de que el Pacto de Estabilidad pudiera contribuir a paliar estas influencias negativas no se han cumplido.

1.3. En su informe periódico del año pasado, la Comisión Europea señala por primera vez progresos en el cumplimiento de los criterios económicos de Copenhague. La consulta sobre el artículo IV y el Quinto informe de evaluación sobre Bulgaria para el año 2000 del Fondo Monetario Internacional también incluyen una valoración prudentemente positiva de los resultados económicos del país. Varios indicadores clave muestran notables progresos (crecimiento del PIB, aumento de las exportaciones, disminución de la deuda exterior), y se señala que el Gobierno está controlando la inflación. La privatización también se considera bien encaminada.

1.3.1. Por otra parte, se indican persistentes debilidades en lo que se refiere, por ejemplo, a las graves deficiencias de los sistemas judicial y administrativo, a la corrupción y a los efectos de estos factores en el entorno económico general.

1.3.2. Los avances de Bulgaria en el ámbito económico no han conseguido aliviar el bajísimo nivel de vida, el elevado índice de desempleo (oficialmente cercano al 20 %, con enormes diferencias regionales) y la pobreza.

1.4. Las recientes elecciones parlamentarias parecen haber confirmado la estabilidad de la joven democracia búlgara. Sin embargo, la victoria del Movimiento Nacional de Simeón II y la clara derrota tanto de la gobernante Unión de Fuerzas Democráticas como del opositor Partido Socialista Búlgaro podrían muy bien interpretarse, como han hecho diversos observadores, como una expresión de falta de confianza en los políticos y en los partidos. Queda por ver si el nuevo Gobierno podrá cambiar esto. Si no es así, el país podría volver a encaminarse hacia un futuro incierto.

1.5. La apertura de las negociaciones para la adhesión a la Unión Europea en febrero de 2000 fue la consecución de una de las mayores ambiciones de la Bulgaria postcomunista. En su primer informe periódico sobre los progresos realizados por Bulgaria, la Comisión Europea reconoció los progresos realizados con respecto a los criterios políticos y económicos de Copenhague y la adopción del acervo comunitario.

1.6. El presente Dictamen tomará como base las conclusiones de la Comisión para realizar su propia evaluación sobre la función que desempeñan la sociedad civil organizada y, en particular, los grupos de interés económicos y sociales en la preparación de Bulgaria para la adhesión a la UE.

1.7. Tanto el Gobierno búlgaro como la UE se han manifestado a favor de una función activa de la sociedad civil organizada de ambas partes en el proceso de adhesión. El Comité consultivo mixto UE-Bulgaria, establecido por el Acuerdo de asociación entre la UE y Bulgaria, se ha esforzado por reforzar esta función desde enero de 1999 no sólo analizando los problemas de interés común, sino también creando y activando una red de contactos en Bulgaria y Bruselas. Esta red engloba tanto a los servicios competentes de la Comisión Europea y el Consejo de Asociación como a las principales federaciones europeas de grupos de interés económicos y sociales. Asimismo, se han establecido contactos de trabajo con la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Bulgaria.

1.8. Ya antes del Consejo Europeo de Helsinki, el Gobierno búlgaro había consultado a los distintos grupos de interés sobre las principales cuestiones de carácter económico y social.

1.8.1. Inmediatamente después de la decisión adoptada en Helsinki de entablar las negociaciones para la adhesión con Bulgaria, se estableció un mecanismo de consulta especial para que la sociedad civil organizada participara en los trabajos preparatorios de la adhesión. Este mecanismo incluye:

- grupos de trabajo interministeriales para la elaboración de documentos de posicionamiento del Gobierno y las políticas sobre los distintos capítulos del acervo comunitario en los que pueden participar los grupos de interés económicos y sociales;
- un Consejo de coordinación para la integración europea presidido por el Ministro adjunto de Asuntos Exteriores, responsable de la integración europea y las instituciones financieras internacionales. Se ha invitado a participar en las actividades de este Consejo a los principales grupos de interés económicos y sociales y a algunas ONG;
- la posibilidad de participar en reuniones o grupos de trabajo específicos para unas 40 ONG y centros de investigación reunidos en un «Foro europeo». Los miembros del Foro que deseen contribuir a la preparación del documento de posicionamiento del Gobierno en las negociaciones para la adhesión pueden participar si así lo solicitan.

1.8.2. El objetivo declarado del Gobierno consiste en hacer más transparente el proceso de negociación, mejorar el control democrático y crear mejores condiciones para una efectiva aplicación del acervo.

1.9. Además de las estructuras de consulta creadas por el Gobierno, el Parlamento búlgaro ha establecido una Comisión de asuntos europeos con el fin de acelerar la adopción de la legislación relacionada con el acervo comunitario. Esta Comisión parlamentaria puede consultar también a los grupos de interés económicos y sociales.

1.10. Resulta relativamente fácil identificar qué organizaciones de empresarios y trabajadores son los principales interlocutores del Gobierno.

1.10.1. Por parte de los empresarios, la Asociación Industrial Búlgara (BIA) y la Cámara de comercio y de industria búlgara (BCTI) son las principales federaciones a nivel nacional. La mayoría de las empresas privadas están afiliadas a las dos. Este es también el caso de los miembros de organizaciones que agrupan a pequeñas y medianas empresas, empresas artesanales y grandes empresas.

1.10.2. Existen dos grandes confederaciones sindicales: la Confederación de Sindicatos Independientes de Bulgaria (KNSB) y la Confederación del Trabajo (Podkrepa).

1.10.3. Estas cuatro organizaciones participan de forma activa en las consultas. La BIA, la KNSB y Podkrepa están representadas en el CCM UE-Bulgaria.

1.10.4. La situación es más complicada por lo que se refiere a otros grupos de interés, en particular en el ámbito de la agricultura. De acuerdo con el Gobierno, se ha consultado a más de 70 organizaciones de este sector. No obstante, entre éstas no figura ninguna de las cinco federaciones nacionales (algunas de las cuales cuentan con un gran número de miembros): la Asociación de agricultores búlgaros, la Unión de cooperativas agrícolas, la Cámara de agricultura búlgara, la Unión central de cooperativas y la Asociación de jóvenes agricultores (una rama de la Asociación de agricultores búlgaros). Estas organizaciones tampoco están representadas en el CCM UE-Bulgaria.

1.10.5. Existe una gran organización nacional de consumidores independiente: la Federación de Consumidores de Bulgaria (FCB). Hace dos años se creó la Asociación nacional de consumidores de Bulgaria (BNCA) a iniciativa del entonces Ministro de Turismo y Comercio. Los principales grupos de interés económicos y sociales representados en el CCM UE-Bulgaria han puesto en tela de juicio el carácter independiente de la BNCA.

1.10.6. De los grupos que estarán representados en el Consejo Económico y Social, establecido recientemente (véase anexo I), los artesanos, los profesionales, las organizaciones medioambientales y las organizaciones de discapacitados no forman parte actualmente del CCM UE-Bulgaria.

2. El proceso de consulta: algunas observaciones generales

2.1. La realización de verdaderas consultas sobre la política económica y social es un proceso nuevo en Bulgaria. Este hecho se debe tener en cuenta a la hora de evaluar las prácticas consultivas realizadas hasta el momento sobre la adhesión. Bajo el antiguo régimen, los denominados grupos de interés económicos y sociales eran meros portavoces del partido y de la élite política. Actualmente, a pesar de que los miembros del Gobierno han sido elegidos democráticamente, su visión de los grupos de interés y el valor añadido que esperan de la consulta de estos grupos podrían todavía estar influenciados por una ideología impuesta durante más de 40 años de cultura comunista.

2.2. Asimismo, muchos representantes de los grupos de interés serán en cierta medida prisioneros del pasado. No cabe esperar que las federaciones de empresarios, los sindicatos, las asociaciones de consumidores, las organizaciones de agricultores, etc. funcionen desde el principio igual que sus homólogos de países que tienen una larga tradición democrática y de diálogo tripartito y bipartito.

2.3. Es probable que los grupos de interés búlgaros estén hoy día mucho más politizados que sus homólogos de la UE, que, naturalmente, no son en absoluto «políticamente neutros», pero se mantienen libres e independientes de los partidos políticos y del Gobierno.

2.3.1. Cualquier esfuerzo encaminado a evaluar el funcionamiento del proceso consultivo y la función que pueden desempeñar los grupos de interés económicos y sociales al expresar las opiniones y las preocupaciones de sus miembros y al hacerlos participar en la adopción del acervo comunitario debe tener en cuenta este trasfondo.

2.3.2. Asimismo, debería reconocerse que dicha evaluación sólo tiene sentido si se comparan los resultados obtenidos con los de otros países candidatos a la adhesión.

2.4. Tras esta evaluación global, una observación general sobre el proceso de consulta se refiere a que la futura adhesión de Bulgaria a la UE es un punto de acuerdo. Los principales partidos políticos consideran que para Bulgaria no hay otra alternativa a la adhesión. El debate público sobre la adhesión es prácticamente inexistente y parece que todas las partes interesadas consideran esto un elemento favorable.

2.4.1. Ello puede ser el reflejo de un sentimiento general de que el cumplimiento de los criterios establecidos por el acervo comunitario es un ejercicio jurídico y administrativo, más que un proceso de consenso sobre el contenido de la legislación adoptada.

2.4.2. El Comité considera preocupante esta falta de debate. Cabe esperar que Bulgaria se beneficiará considerablemente de su pertenencia a la UE, pero no hay duda de que el proceso de adaptación causará también graves problemas. Es importante que los ciudadanos sean bien conscientes de las dos caras de la moneda.

2.5. Es sorprendente que se hayan podido adoptar tantas leyes sobre incorporación del acervo en estos últimos años sin que estuvieran acompañadas de un plan de aplicación.

2.6. Desde su entrada en funciones, el Gobierno ha elaborado alrededor de 20 documentos de posicionamiento sobre varios capítulos del acervo, y se han entablado las negociaciones con la UE para 19 capítulos, de los cuales diez se han cerrado provisionalmente (véase anexo II).

2.7. A pesar de que la consulta es una práctica relativamente reciente y los capítulos concernidos sólo se refieren a una pequeña parte del acervo comunitario, cuya adopción no plantea serios problemas —por ejemplo, los capítulos relativos a la política social y de empleo o a la agricultura—, parece que

se dispone de una base suficiente para sacar con cautela algunas conclusiones provisionales. Es demasiado pronto para identificar tendencias, pero habrá que intentarlo en una fase posterior.

2.7.1. En primer lugar, parece que los complejos sistemas creados a principios del 2000 para consultar a los grupos de interés económicos y sociales tienen hasta ahora una estructura esencialmente formal.

2.7.2. En segundo lugar, parece que hasta el momento las consultas no han sido exhaustivas. Los proyectos de documentos de posicionamiento del Gobierno para las negociaciones con la UE no siempre se han puesto a disposición de (todas) las organizaciones consultadas. Por otra parte, no siempre está claro a qué organizaciones se invita y cuáles son los criterios de selección. Las partes consultadas se quejan a veces de que sus opiniones no se debaten ni se tienen en cuenta.

2.8. Ninguno de los diecinueve capítulos del acervo en curso de negociación ha sido objeto de una evaluación del impacto por parte del Gobierno búlgaro que pudiera servir como punto de orientación para las organizaciones consultadas. Lo mismo ocurre con los capítulos adicionales todavía no abiertos, pero para los que ya se ha completado un documento de posicionamiento, entre los que destaca el informe de crucial importancia sobre la agricultura. Las evaluaciones del impacto son un instrumento esencial para los que se ven especialmente afectados por los cambios debidos a la adopción del acervo. Sin estos documentos les resultaría muy difícil desarrollar sus puntos de vista y su posible función en el proceso de adopción.

2.9. Por lo general, se ha consultado de forma más regular a las organizaciones centrales de empresarios y trabajadores a nivel nacional. A excepción del segundo mayor sindicato, Podkrepa, estas organizaciones parecen bastante satisfechas de la oportunidad que se les brinda para expresar sus puntos de vista y la repercusión que tienen en el Gobierno. No obstante, están preocupadas por su capacidad para aportar contribuciones competentes. Por ejemplo, la KNSB hace referencia al hecho de que sólo han podido participar en la mitad de los grupos de trabajo establecidos por el Gobierno. A veces esto se debe al hecho de que no disponen de la experiencia suficiente; otras veces disponen de esta experiencia, pero los expertos encuentran barreras lingüísticas insuperables en los textos comunitarios.

2.9.1. Parte de los miembros de estas organizaciones no parecen tan satisfechos como sus dirigentes nacionales. Por ejemplo, los empresarios (en particular, los representantes de las PYME y la artesanía) han manifestado preocupaciones por el hecho de que las consultas tienen en cuenta principalmente opiniones manifestadas a nivel central (interprofesional) y nacional. Consideran que se deberían reflejar asimismo determinadas posiciones e intereses sectoriales existentes fuera de la capital.

3. El proceso de consulta: observaciones específicas

3.1. Por lo que se refiere concretamente a las consultas relativas al acervo comunitario sobre la protección de los consumidores y la salud (negociaciones provisionalmente cerradas), la principal organización de consumidores, la FCB, es muy crítica con respecto a la legislación básica actualmente en vigor tanto en lo relativo a las normas en materia de protección como a los mecanismos de aplicación y puesta en marcha previstos por la ley. La FCB lamenta el hecho de no haber sido suficientemente consultada y añade que la consulta ha tenido un carácter puramente formal y que el Gobierno ha hecho caso omiso de sus sugerencias para realizar mejoras, a pesar de que, a su juicio, eran totalmente conformes con el acervo en la materia. Asimismo, se ha mostrado muy sorprendida y decepcionada al constatar que, aparentemente, la Comisión Europea está satisfecha con los resultados legislativos del Gobierno. Por último, teme que el Gobierno pueda y quiera disimular importantes lagunas legislativas tras la aparente satisfacción de la Comisión.

3.1.1. Otro punto muy criticado por la Federación de Consumidores ha sido la falta de voluntad demostrada por el Gobierno para cooperar con las organizaciones independientes que expresan opiniones divergentes. De acuerdo con estas organizaciones, la expresión de estas opiniones se considera un «acto de hostilidad» (la confederación sindical Podkrepa ha realizado observaciones similares sobre otros asuntos no relacionados con los consumidores).

3.2. Por lo que se refiere a las consultas sobre el capítulo de las pequeñas y medianas empresas (también cerrado provisionalmente), las críticas se refieren en particular a la falta de atención acordada a los problemas sectoriales específicos en general y a la elaboración y la adopción de la legislación derivada sin consultar previamente a los grupos de interés concernidos.

3.3. Las cinco grandes federaciones nacionales de productores agrícolas destacan que no fueron consultadas por el Gobierno de ninguna manera cuando éste elaboró el documento, recientemente terminado, sobre el acervo comunitario.

3.3.1. De acuerdo con estas federaciones, el Gobierno ha consultado a numerosas organizaciones más pequeñas a nivel regional o incluso local, algunas de las cuales han sido creadas recientemente, así como a una serie de grupos de reflexión o centros de investigación estrechamente vinculados y apoyados por el Ministerio de Agricultura, que no pueden considerarse representativos de la sociedad civil.

3.3.2. Su explicación de estas prácticas, que difieren radicalmente de la presunta tendencia anteriormente expuesta a restringir las consultas a las organizaciones centrales a nivel nacional, es que el Gobierno tenía motivos políticos. Por otra parte, se muestran muy críticas con respecto a la transparencia del proceso. A pesar de que el Gobierno afirma que todas estas tomas de posición están disponibles en el sitio Internet del Ministerio de Agricultura, observan que sólo está disponible el documento de posicionamiento final.

3.3.3. Durante los recientes trabajos realizados por el CCM UE-Bulgaria sobre las cuestiones agrícolas relativas a la adhesión de Bulgaria a la UE, el Presidente de la Federación de cooperativas búlgaras (PMRCA), que representa a los grupos de interés agrícolas en el CCM, no respaldó estas críticas.

3.4. El Comité no ha podido examinar los aspectos socio-económicos de dos problemas que se han destacado de forma predominante en el Informe de la Comisión: la posición de las minorías en Bulgaria y las unidades 1-4 de la central nuclear de Kozloduy.

3.4.1. Con respecto a las minorías y, en particular los gitanos, el Comité tiene la impresión de que, hasta el momento, la participación de los grupos de interés económicos y sociales en la búsqueda de soluciones para las dificultades reseñadas por la Comisión Europea ha sido muy limitada. El Comité considera que determinados aspectos del problema de las minorías son importantes también para los grupos de interés en Bulgaria, en particular para las organizaciones de empresarios y los sindicatos (por ejemplo, las políticas de empleo y la formación profesional). Está a favor de una mayor participación de sus homólogos en el futuro. El propio Gobierno podría beneficiarse de esta participación.

3.4.2. El cierre previsto de la central nuclear de Kozloduy tendrá importantes repercusiones para la comunidad y las zonas limítrofes y se espera la pérdida de miles de puestos de trabajo. El Comité manifiesta su deseo de que los entes locales, las organizaciones locales y nacionales de empresarios y sindicatos y las ONG pertinentes participen plenamente en los esfuerzos del Gobierno y de la Comisión para aliviar las dificultades económicas y sociales que se produzcan. Obviamente, el trabajo vinculado al cierre generará nuevos puestos de trabajo, pero en esta fase aún no está claro hasta qué punto compensarán los despidos.

4. Conclusiones

Hasta el momento, la participación de los grupos de interés incitada por el Gobierno en la preparación de la adhesión de Bulgaria a la UE parece más bien modesta. No obstante, no hay ninguna razón para suponer que Bulgaria está demostrando un comportamiento peor a este respecto que otros países candidatos. El Comité ha intentado trazar una imagen objetiva y concreta de la situación actual. Las estructuras y las prácticas que se examinan son demasiado recientes para poder identificar tendencias. En el futuro será importante seguir de cerca las evoluciones y fomentar los elementos positivos.

Hasta el momento y en líneas generales, las consultas de los grupos de interés económicos y sociales sobre las políticas gubernamentales en materia de adhesión a la UE:

- 4.1. no han sido tan sistemáticas y globales como parecían sugerir las estructuras establecidas y las intenciones manifestadas;
- 4.2. han sido bastante formales, en algunos casos incluso virtuales;
- 4.3. han estado desprovistas de una verdadera base: no se han desarrollado los instrumentos clave para realizar unas consultas eficaces (por ejemplo, las evaluaciones del impacto);
- 4.4. han sido poco claras por lo que se refiere a los criterios utilizados por el Gobierno para sus invitaciones (a excepción de las confederaciones de empresarios y de sindicatos);
- 4.5. se han realizado a un nivel relativamente elevado y general;
- 4.6. no han tenido en cuenta las opiniones críticas sobre las políticas o los programas gubernamentales;
- 4.7. han constituido principalmente un ejercicio tecnocrático y legalista por parte del Gobierno, no vinculado con un enfoque que comprenda la identificación y solución de los problemas;
- 4.8. a veces se han visto limitadas por la incapacidad de las organizaciones consultadas.

5. Recomendaciones

5.1. El Gobierno debería:

- realizar una evaluación conjunta con los grupos de interés económicos y sociales de la calidad del proceso de consulta realizado hasta el momento y sacar conclusiones sobre las mejoras que se deben introducir en el futuro;

- efectuar evaluaciones del impacto de la adopción del acervo comunitario con la participación de los grupos de interés económicos y sociales;
- hacer posible la participación de estos grupos no sólo en la elaboración de la futura legislación en el contexto de la adhesión, sino también en el control de la adopción del acervo comunitario;
- identificar, junto con los grupos de interés, los ámbitos del acervo comunitario en cuya puesta en práctica puedan contribuir, y tratar de encontrar la forma más adecuada para que desempeñen esta función;
- hacer que el Consejo Económico y Social participe plenamente en la preparación de Bulgaria a la adhesión.

5.2. Los grupos de interés económicos y sociales deberían:

- aprovechar las oportunidades ofrecidas por el programa ACCESS de la Comisión Europea para desarrollar sus capacidades;
- trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones sectoriales europeas pertinentes para intentar resolver los problemas generados por la gran cantidad de grupos de interés económicos y sociales en algunos sectores con el fin de que la sociedad civil organizada participe eficazmente en el proceso de adhesión;
- reforzar el diálogo con las organizaciones profesionales europeas con el fin de asociarlas al proceso de consulta, en particular con respecto a los capítulos del acervo que revisten una gran importancia para ellos y para sus homólogos de la UE.

5.3. La Comisión Europea debería:

- incluir en sus futuros informes periódicos las opiniones de los grupos de interés económicos y sociales sobre los progresos realizados por Bulgaria.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

*El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHs*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur y Chile: aspectos económicos y sociales»

(2001/C 260/13)

El 1 de marzo 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 «Las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur y Chile: aspectos económicos y sociales».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de junio de 2001 (ponente: Sr. Zufiaur).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 12 de julio) el Comité Económico y Social ha aprobado por 69 votos a favor, 4 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Desde principios de los años noventa, el Comité Económico y Social (CES) ha participado activamente en el fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina, pronunciándose sobre los principales aspectos de las relaciones interregionales y acogiendo favorablemente las iniciativas emprendidas a favor de la expansión y la intensificación de los vínculos con los países y subregiones de América Latina. En particular, el CES ha contribuido decisivamente al acercamiento entre las sociedades civiles de ambas regiones mediante la colaboración con las organizaciones de los interlocutores económicos y sociales de América Latina. Entre las más recientes iniciativas del CES en este ámbito destacan el dictamen sobre «Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: El diálogo socioeconómico interregional»⁽¹⁾, adoptado con motivo de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe, celebrada los días 28 y 29 de junio de 1999 en Río de Janeiro, y la organización del primer Encuentro de Representantes de la Sociedad Civil Europa/América Latina-Caribe, que tuvo lugar en Río del 23 al 25 de junio de 1999.

1.2. El CES ha seguido con particular atención el desarrollo de las relaciones entre la UE y el Mercado Común del Sur (Mercosur) y Chile, respectivamente. Expresiones de este interés han sido la aprobación, el 15 de octubre de 1995, del dictamen sobre la Comunicación de la Comisión Europea, al Consejo y al Parlamento Europeo «Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur»⁽²⁾, y del dictamen sobre «La situación socioeconómica en Chile y sus relaciones con el Mercosur y la UE», adoptado el 9 de septiembre de 1998⁽³⁾. Además, el CES mantiene desde hace varios años contactos institucionales con las entidades representativas de los intereses económicos y sociales del Mercosur y de Chile, destacando la relación de colaboración establecida con el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) del Mercosur, con el cual suscribió un «Memorándum de Entendimiento para la Cooperación Institucional» en diciembre de 1997. Con motivo de la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur, Chile y Bolivia, celebrada en Vilamoura el 23 de

febrero de 2000, el CES y el FCES propusieron conjuntamente la constitución de un Comité Consultivo Mixto (CCM) en el marco del acuerdo de asociación que la UE actualmente está negociando con el Mercosur. La propuesta ha sido asumida por las dos partes negociadoras.

1.3. La firma de los acuerdos marcos de cooperación de «cuarta generación» con el Mercosur (Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, del 15 de diciembre de 1995) y Chile (Acuerdo Marco de Cooperación con Chile, del 21 de junio de 1996) marcó un hito en las relaciones de la UE con los cuatro países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y con Chile y supuso un salto cualitativo en las relaciones europeo-latinoamericanas. El objetivo ulterior de estos acuerdos es el establecimiento de una asociación birregional, basada en la institucionalización de un diálogo político permanente, la ampliación y la diversificación de la cooperación y —como un elemento novedoso— la liberalización recíproca y gradual de los intercambios comerciales.

1.4. Lanzadas con ocasión de la Cumbre de Río de Janeiro, las negociaciones con el Mercosur y con Chile sobre los nuevos acuerdos de asociación se iniciaron en noviembre de 1999. En los próximos meses, las negociaciones entrarán en una fase decisiva, con el inicio de las conversaciones sobre la eliminación de tarifas arancelarias en el mes de julio de 2001. Asimismo, existen expectativas de que se hayan producido avances sustanciales en las negociaciones antes de la celebración de la segunda Cumbre entre la UE y América Latina-Caribe que tendrá lugar en Madrid los días 17 y 18 de mayo de 2002 bajo la presidencia española de la UE.

1.5. Ante esta nueva etapa en las relaciones entre la UE, el Mercosur y Chile, el presente dictamen de iniciativa tiene como objetivo analizar el marco contextual de las negociaciones, identificar las motivaciones de ambas partes para buscar el fortalecimiento de sus vínculos, examinar algunas de las

⁽¹⁾ DO C 169 de 16.6.1999.

⁽²⁾ DO C 18 de 22.1.1996.

⁽³⁾ DO C 407 de 28.12.1998.

principales materias de negociación y los aspectos que resultan centrales para alcanzar un acuerdo de asociación, así como describir las posiciones de las partes negociadoras en las cuestiones más esenciales. Asimismo, el dictamen profundiza particularmente en los aspectos sociales de los posibles futuros acuerdos de asociación con el Mercosur y con Chile.

1.6. Así, el dictamen pretende contribuir, por una parte, a que las organizaciones económicas y sociales, y el conjunto de la sociedad civil organizada europea, conozca mejor las negociaciones en marcha con el Mercosur y con Chile. Por otra parte, el dictamen podría facilitar el diálogo entre los interlocutores sociales europeos y de Mercosur y de Chile, sobre algunas materias objeto de negociación de especial relevancia socioeconómica. Finalmente, el dictamen ayudaría a definir los contenidos de la dimensión social de los futuros acuerdos, así como a facilitar la constitución de un CCM en el marco de los futuros acuerdos de la UE con el Mercosur y con Chile.

2. Antecedentes y estado actual de las relaciones UE-Mercosur y UE-Chile

El Acuerdo Marco de Cooperación Interregional con el Mercosur y el Acuerdo Marco de Cooperación con Chile entraron en vigor el 1 de julio de 1999 y el 24 de abril de 1999, respectivamente. Ambos tienen como finalidad la intensificación de las relaciones en los ámbitos comercial, económico y de cooperación, así como en otros campos de interés mutuo, preparando las condiciones para la creación de una asociación (en el caso del Mercosur, una asociación interregional; en el caso de Chile, una asociación de carácter político y económico). Los dos acuerdos, que son muy similares, contienen tres ámbitos principales:

- El ámbito político: las partes institucionalizan un diálogo político regular, con el objetivo de lograr una concertación más estrecha sobre cuestiones birregionales y multilaterales de interés mutuo, y encaminado a coordinar sus posiciones en los foros internacionales. El diálogo político se lleva a cabo a través de contactos y consultas a varios niveles.
- El ámbito económico: las partes se comprometen a fomentar el incremento y la diversificación de sus intercambios comerciales y a preparar la liberalización progresiva y recíproca de los mismos, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, las partes acuerdan mantener un diálogo periódico sobre temas económicos y comerciales, además de cooperar en áreas como las normas agroalimentarias e industriales y en la política de calidad, en el reconocimiento de la conformidad, los asuntos aduaneros, la elaboración de estadísticas así como en materia

de propiedad intelectual, entre otras. Con Chile se ha establecido, además, la cooperación en materia de contratación pública.

- El ámbito de la cooperación: la cooperación de la UE con el Mercosur y con Chile se orienta mayoritariamente hacia la cooperación económica, persiguiendo objetivos como el fortalecimiento de la competitividad internacional y del desarrollo tecnológico y científico, la mejora de las condiciones de creación y calidad del empleo y, en general, la diversificación y el estrechamiento de los vínculos económicos y sociales entre las partes. Dentro de estos objetivos generales, las acciones de cooperación tendrán particularmente en cuenta la conservación del medio ambiente y el desarrollo social, particularmente la promoción de los derechos sociales fundamentales.

2.1. Diálogo político

2.1.1. Desde 1996, la UE y el Mercosur y Chile mantienen un diálogo político institucionalizado que se ha plasmado en la celebración de, hasta ahora, cinco reuniones entre los ministros de Relaciones Exteriores de la UE y del Mercosur y Chile, además de una reunión entre los Jefes de Estado y de Gobierno previa a la cumbre de Río de Janeiro. Desde 1998 el diálogo político también se desarrolla a través de reuniones entre altos funcionarios. Tras la entrada de Chile (y Bolivia) en el Mecanismo de Consulta y Concertación Política (MCCP) del Mercosur, a partir del 1 de julio de 1997, las reuniones ministeriales entre la UE y Chile se desarrollan conjuntamente a las reuniones con el Mercosur.

2.1.2. En la reunión ministerial que tuvo lugar en Portugal, Vilamoura, el 23 de febrero de 2000, el Mercosur, Chile y Bolivia presentaron la denominada «Declaración y Programa de Acciones para la Cooperación Política», que incluye propuestas para la cooperación en áreas como la promoción y la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, así como la prevención de crisis y medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. La propuesta está actualmente siendo analizada por altos funcionarios de ambas regiones. Asimismo, en la reunión ministerial celebrada en Santiago de Chile el 28 de marzo de 2001, los ministros de los 21 países enfatizaron la necesidad de fortalecer y dinamizar su diálogo con el objetivo de garantizar una concertación más estrecha sobre cuestiones birregionales y multilaterales, y especialmente mediante la convergencia de posiciones sobre temas de interés común en los foros internacionales. Por su parte, la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo (PE) relativa al seguimiento de la Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe establece como una de las prioridades para la relación con el Mercosur y Chile la introducción de mecanismos de cooperación reforzada en los foros internacionales sobre cuestiones estratégicas y otros temas de interés común⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2000) 670 final de 31.10.2000.

2.1.3. En el ámbito parlamentario también se ha producido una institucionalización de la colaboración política entre la UE y el Mercosur y Chile, respectivamente, a través de sendas declaraciones que formalizan la cooperación entre el PE y la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) del Mercosur, por un lado, y el Congreso de Chile, por otro.

2.2. Relaciones económicas: comercio e inversiones

2.2.1. En su conjunto, el Mercosur y Chile son los principales socios comerciales de la UE en América Latina. En 1999 representaron el 59 % del valor del todo el intercambio comercial de América Latina con la UE (el 64 % de las exportaciones de la región a la UE y el 55 % de las importaciones latinoamericanas procedentes de Europa), mientras que el 3,2 % del comercio extracomunitario de la UE se desarrolló con ellos⁽¹⁾. A diferencia del resto de la región, estos cinco países del Cono Sur tradicionalmente comercian más con Europa que con Estados Unidos (EEUU) y en 1999 la UE fue el primer socio comercial fuera de América Latina para todos ellos. Asimismo, el grueso de la inversión extranjera directa (IED) de los países de la UE hacia América Latina se dirige al Mercosur y a Chile, y la UE se ha convertido en la primera fuente de inversión extranjera en Argentina y Brasil. No obstante, pese a la evolución favorable de las relaciones económicas durante la última década, particularmente las relaciones comerciales se caracterizan por desequilibrios que obstaculizan la realización de todo el potencial que representan los vínculos económicos de la UE con el Mercosur y Chile, respectivamente.

2.2.2. El Mercosur, como bloque, es uno de los principales socios comerciales extracomunitarios de la UE, constituye el primer mercado de la UE en América Latina y es el primer proveedor de la UE en la región. El intercambio UE-Mercosur ha aumentado significativamente durante los años noventa, con un crecimiento total de casi el 100 % entre 1990 y 1999. En 1999 el Mercosur representó el 50,7 % de todo el comercio de América Latina con la UE, cuando sólo representaba el 44 % en 1990. Este crecimiento se debe, en primer lugar, al aumento de las importaciones del Mercosur desde la UE, que crecieron en un 246 %, mientras que las ventas del Mercosur a Europa sólo aumentaron en un 30,3 %. Desde 1995, las exportaciones a la UE han estado prácticamente estancadas, con un crecimiento de sólo el 5 %; entre 1998 y 1999, decrecieron en casi un 10 %. En consecuencia, desde 1995 el balance comercial del Mercosur con la UE ha sido deficitario.

2.2.3. La débil evolución de las exportaciones a Europa, en combinación con la expansión muy significativa del comercio dentro del Mercosur, implica que la importancia relativa de la UE como mercado para las economías del Mercosur haya

disminuido. Al mismo tiempo, las exportaciones a los EE UU y Canadá se han expandido a un ritmo superior al de las ventas a la UE, particularmente en los últimos años.

2.2.4. Según el punto de vista dominante en el Mercosur, expresado por, entre otros, algunas organizaciones de exportadores, la evolución insatisfactoria de las exportaciones a la UE se debe en gran medida a las altas tarifas arancelarias que se aplican en sectores como el agrícola y el pesquero —que representan más del 50 % de las exportaciones de la agrupación a la UE— donde los productos exportados por el Mercosur son más competitivos. Otro aspecto de la política comercial de la UE que tradicionalmente ha recibido críticas por parte del Mercosur es la existencia de varias barreras no arancelarias que afectan negativamente las exportaciones de algunos productos manufacturados. En este sentido cabe señalar que mientras que los productos alimentarios, los productos primarios agrícolas y los metales en 1999 representaron el 72 % de las ventas del Mercosur a la UE, sólo constituyeron el 53 % de las exportaciones totales del grupo.

2.2.5. La pérdida de peso relativo del mercado europeo para los países del Mercosur contrasta con la creciente importancia de la subregión como mercado para las empresas europeas. El substancial aumento de las ventas de la UE al Mercosur en los años noventa supuso que esta agrupación fuera la única subregión en América Latina donde la UE aumentó sus cuotas del mercado, lo cual indica que la consolidación del Mercosur como bloque económico ha beneficiado relativamente más a las empresas exportadoras europeas que a sus competidoras de otras partes del mundo.

2.2.6. El desarrollo de los intercambios UE-Mercosur en 2000 apunta a una posible agudización de los desequilibrios de su relación comercial, produciéndose tanto una reducción adicional relativa en las exportaciones del Mercosur a la UE como una disminución considerable de las importaciones del bloque sudamericano de la UE, pese a que el total de sus compras en el exterior aumentó en un 7 %. Estas tendencias mostrarían la importancia de adoptar instrumentos adecuados que respondan al interés mutuo por estimular el intercambio comercial entre ambas regiones.

2.2.7. Contrastando con la persistencia de algunos problemas en el terreno comercial, las inversiones europeas desempeñan un papel cada vez más relevante en el Mercosur. Tradicionalmente, la mayor parte —aproximadamente el 60 % en el período 1990-1997— de la IED europeas realizadas en América Latina se han dirigido al Mercosur, particularmente a Argentina y a Brasil. En los últimos años se ha intensificado la concentración de la IED europea en estos países que, junto con Chile, en 1999 recibieron alrededor del 90 % de las inversiones directas europeas realizadas en América Latina. En ese mismo año, se estima que Argentina y Brasil recibieron IED por un valor total superior a 50 000 millones de dólares —más de cinco veces más que en 1995—, de las cuales una parte muy considerable correspondió a empresas europeas.

⁽¹⁾ Datos sobre comercio facilitados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) («Periodic Note on Integration and Trade in the Americas», diciembre de 2000) y Eurostat.

2.2.8. Las relaciones económicas de la UE con Chile revelan algunas de las características ya señaladas para el Mercosur. La evolución de las exportaciones chilenas a la UE durante los años noventa ha sido irregular, siendo el estancamiento la tónica general después de 1996, lo cual refleja las fluctuaciones en los precios internacionales del número relativamente reducido de productos —sobre todo, el cobre— que constituyen la mayoría de las ventas chilenas a la UE. Las ventas de la UE a Chile experimentaron un incremento sostenido hasta 1997, reflejando el fuerte crecimiento de la economía chilena, pero, desde 1998, han disminuido, debido a la recesión que el país experimentó a partir de finales de ese año. Estas tendencias podrían haberse agravado en 2000, año en el cual el incremento en las ventas a Europa estuvo por debajo del aumento del total de las exportaciones chilenas y en el que las importaciones provenientes de la UE se mantuvieron estancadas pese a un aumento de las compras en el exterior de en torno al 20 %.

2.2.9. En consecuencia, los vínculos comerciales tradicionalmente sólidos con Chile se han debilitado, y en cierta medida han resultado perjudicados por el desarrollo dinámico del comercio chileno con EEUU y con nuevos socios comerciales en Asia y en la misma América Latina. Entre 1990 y 1999, la participación de la UE en el total de las exportaciones chilenas se redujo del 38,5 % al 26,2 %, mientras que las cuotas de EEUU y, sobre todo, el resto de América Latina, aumentaron. La Unión, que fue el primer socio comercial de Chile hasta 1993, es hoy el segundo mercado para las exportaciones chilenas y la tercera fuente de origen de las importaciones del país. Igualmente, las empresas exportadoras europeas han perdido posiciones en el mercado chileno, aunque relativamente menos. En cambio, las inversiones europeas en Chile han constituido una parte importante de los crecientes flujos de IED dirigidas a Chile en los últimos años.

2.3. Cooperación

2.3.1. La UE constituye la primera fuente de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al Mercosur y a Chile. De toda la AOD recibida por los cinco países entre 1994 y 1998, casi 3,5 millones de dólares, el 56 % fue otorgada por la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE. No obstante, por su nivel económico relativamente elevado, MERCOSUR estos países no están entre los más beneficiados por la cooperación europea al desarrollo, y los recursos financieros destinados a la cooperación con ellos, tanto comunitarios como nacionales, han seguido una línea descendente en los últimos años. Entre 1990 y 1998, estos cinco países recibieron el 21,3 % del total de la AOD europea destinada a América Latina (el Mercosur recibió el 15,8 %, Chile el 5,5 %).

2.3.2. No obstante, en los últimos años el nivel de la cooperación comunitaria ha sido inferior al de mediados de la década de los noventa y en 1999 la participación de los cinco países en la cooperación ejecutada por la Comisión Europea se redujo al 9,8 %. Sin embargo, estos cinco países, dada la intensidad de sus relaciones económicas con la UE, se benefician en gran medida de los programas regionales establecidos con el objetivo de impulsar los vínculos de inversión y la

cooperación directa entre los operadores económicos del sector privado de ambas regiones, tales como AL-INVEST. En general, y acorde con el principio del beneficio mutuo, la cooperación económica ocupa una posición central en la cooperación comunitaria con el Mercosur y con Chile: de todos los recursos destinados a la cooperación entre 1990 y 1998, las acciones en este ámbito absorbieron el 25 % en el caso del Mercosur y el 20 % en el caso de Chile.

2.3.3. Otra característica importante de la cooperación comunitaria con el Mercosur y con Chile es la búsqueda de una mayor diversificación de receptores y de una mayor participación de la sociedad civil en la misma. Al respecto, además de la función que desempeñan los programas de cooperación horizontal para crear vínculos de cooperación entre varios actores del ámbito socioeconómico y de la sociedad civil en general, son importantes los recursos destinados a financiar las actividades de diversas organizaciones no gubernamentales (ONG). De toda la cooperación con el Mercosur y con Chile, entre 1994 y 1998, casi el 20 % fue destinado a apoyar a acciones llevadas a cabo por las ONG, sin olvidar en este apartado la importante labor de cooperación llevada a cabo desde hace mucho tiempo por otras organizaciones sociales europeas, especialmente las sindicales.

2.3.4. Para el período 2000-2003 se han definido las siguientes áreas prioritarias para la cooperación UE-Mercosur: la coordinación macroeconómica dentro del Mercosur, el desarrollo de infraestructuras y redes de transporte, ciencia y tecnología, cooperación transfronteriza, la sociedad de la información y la educación. Por lo que se refiere al período que va hasta 2006, se intensificará la cooperación en áreas que contribuyan a la adaptación del Mercosur y a la liberalización de su comercio con la UE y la perfección de su propio mercado interior. Para todo el período 2000-2006, está previsto que a la cooperación con el Mercosur, como agrupación, se destinen aproximadamente 48 millones de euros.

2.3.5. El apoyo al proceso de integración regional es un ámbito central de la cooperación con el Mercosur. Con este fin, se han llevado a cabo o se están ejecutando programas en áreas como el apoyo institucional; la armonización de normas aduaneras, de normas y estándares técnicos y estadísticas; la adopción de normas veterinarias y fitosanitarias, y la preparación de las empresas, particularmente las PYME, para el mercado común. Mediante el proyecto relativo a la «Dimensión sociolaboral del Mercosur», en cuyo diseño ha participado activamente el CES, está previsto que la UE apoye el desarrollo de la dimensión social y participativa del proceso de integración regional en el Mercosur mediante el fortalecimiento del diálogo estructurado entre los actores políticos y socioeconómicos y del refuerzo institucional de las instancias del Mercosur implicadas en este diálogo.

3. Perspectivas del fortalecimiento de las relaciones UE-Mercosur y UE-Chile

3.1. El acercamiento de la UE hacia el Mercosur y Chile se basa en la convicción del beneficio mutuo que brindará una asociación fundamentada en la reciprocidad y en una estrecha cooperación que, yendo más allá de las relaciones económicas, asume un carácter integral e incluye los vínculos políticos, sociales y culturales como dimensiones fundamentales. En este sentido, la asociación de la UE con el Mercosur y con Chile podría convertirse en un modelo paradigmático no sólo para el futuro de los vínculos con otras partes de América Latina, sino para un nuevo tipo de relación cooperativa o «alianza estratégica» entre países industrializados y países en vías de desarrollo en un mundo multipolar, que ofreciera un gran potencial para asegurar que la globalización económica y la creciente interdependencia entre países y regiones se conviertan en instrumentos para la estabilidad y el desarrollo económico y social.

3.2. Para la UE, el fortalecimiento de los vínculos existentes con el Mercosur y con Chile constituiría una muestra de su capacidad para convertir los objetivos de su política exterior y de seguridad común (PESC) en compromisos vinculantes y de afirmar la identidad internacional de la Unión. Asimismo, la asociación con el Mercosur reforzaría a esta agrupación y el papel que desempeña como dinamizador de la integración latinoamericana, además de constituir una contribución significativa a la consolidación de un proyecto de integración y cooperación regional que comparte varios rasgos con la integración europea. Así, la asociación, basada en un modelo de cooperación amplio, debe contribuir a la realización de los objetivos fundamentales que comparten ambas agrupaciones: la promoción del progreso social y económico y el fortalecimiento de la cohesión económica y social, tal como establece el Tratado de la Unión Europea, así como el desarrollo económico con justicia social, objetivo establecido por el Tratado para la constitución del Mercosur.

3.3. En el ámbito económico, la evolución del comercio y de los flujos de inversión durante los últimos años ha subrayado el potencial de las relaciones mutuas. El intercambio comercial con la UE y las inversiones europeas son de fundamental importancia para fomentar el crecimiento de las economías del Mercosur y de Chile, consolidar su creciente participación en el comercio mundial e impulsar aún más la diversificación de sus sectores exportadores. Para la UE, el substancial crecimiento de las exportaciones sobre todo al Mercosur, y el aumento de las inversiones realizadas en la región demuestran las ventajas de un fortalecimiento de los vínculos económicos. En este sentido, es especialmente significativa la alta participación de las PYME —alrededor del 35 %— en las ventas al Mercosur.

3.4. El Mercosur y Chile, en su conjunto, constituyen un mercado de casi 220 millones de habitantes y con un producto interior bruto (PIB) que supera el promedio mundial. Pese a la incertidumbre que ha ocasionado la crisis fiscal argentina, las previsiones apuntan a que la región continuará la recuperación económica iniciada en 2000 tras el estancamiento que siguió a la crisis financiera internacional de 1998/1999. Si estas previsiones se cumplen, las perspectivas de inversión en los próximos años son favorables, debido, entre otros factores, al requerimiento de grandes inversiones en infraestructura. Se ha estimado que el Cono Sur necesitará inversiones de un promedio anual de aproximadamente 20 000 millones de dólares para el desarrollo de sus redes de infraestructura, un sector donde las empresas europeas cuentan con una amplia experiencia.

3.5. Los acuerdos de asociación con el Mercosur y con Chile, incluyendo la liberalización del comercio, servirán por lo tanto para consolidar la presencia europea en los mercados más dinámicos y prometedores de América Latina. La eliminación de aranceles y otras barreras al comercio beneficiará especialmente a las exportaciones de productos de inversión, bienes de maquinaria y de equipo y material de transporte, así como a los productos químicos y farmacéuticos, sectores en los cuales el Mercosur actualmente aplica aranceles altos y las empresas europeas son particularmente competitivas. Los servicios —comprendiendo los sectores bancario y asegurador, de transporte marítimo y de telecomunicaciones, entre otros— también son susceptibles de beneficiarse de una liberalización del comercio con el Mercosur y Chile. Asimismo, se facilitará la localización de empresas europeas en estos países con el fin de producir para los mercados de la región, las cuales además se beneficiarán de las posibilidades de importar, libres de aranceles, componentes para su producción.

3.6. Para el Mercosur y Chile, la liberalización de su comercio con la UE no sólo representa un mejor acceso al mercado europeo —aproximadamente el 60 % de las importaciones de la UE provenientes del Mercosur ya entran libres de aranceles o en condiciones preferenciales bajo la cláusula de la nación más favorecida o bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)—, sino también de dotar a sus relaciones comerciales con la UE de una mayor previsibilidad y estabilidad a través de un acuerdo recíprocamente vinculante. Asimismo, para estos países sería muy importante la posibilidad de eliminar o reducir las tarifas de importación para ciertos productos, particularmente en los sectores agrícola y pesquero, que representan la mayor parte de sus ventas a la UE y donde cuentan con ventajas comparativas. En general, el abaratamiento de bienes de capital importados de la UE y las mayores facilidades para la inversión europea fortalecerían la competitividad de las empresas del Mercosur y de Chile.

3.7. Las inversiones de las empresas europeas en el Mercosur y Chile no sólo ofrecen a las empresas europeas una posibilidad de beneficiarse del crecimiento de los mercados regionales y de incorporar el capital humano y los recursos de la región en sus procesos productivos, sino que les confieren un papel importante en el fomento del desarrollo productivo,

la creación de empleo, la innovación tecnológica y la formación de los recursos humanos. De esta manera, la inversión europea debería suponer también un factor positivo en la consolidación de las características básicas de la economía social de mercado, como el diálogo social, la atención a la capacitación y la formación profesional, una protección social adecuada y el respeto a los derechos laborales y sociales fundamentales, del mismo modo que es necesario considerar los efectos sociales y medioambientales de los intercambios comerciales y de inversión entre las dos regiones. En este sentido, sería necesario seguir los principios recogidos en, por ejemplo, la «Resolución sobre la adopción de normas por la UE para las empresas europeas que operan en países en desarrollo. Hacia un código de conducta europeo», adoptada por el PE el 15 de enero de 1999⁽¹⁾, y las Líneas Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), adoptadas por los países miembros de la OCDE, además de Argentina, Brasil y Chile, el 27 de junio de 2000.

4. El proceso negociador: los retos claves

4.1. Las negociaciones de los acuerdos de asociación con el Mercosur y con Chile se llevan a cabo en dos procesos formalmente separados, pero de forma paralela. Este formato se ha aplicado debido a la similitud de los acuerdos en negociación y de los estrechos vínculos existentes entre Chile y el Mercosur, plasmados, entre otras cosas, en el acuerdo de asociación de 1996 que establece la creación de una zona de libre comercio en un plazo de diez años, y en la participación de Chile, junto con Bolivia, en los órganos políticos del Mercosur. Asimismo, el Gobierno chileno ha afirmado la intención de que Chile sea miembro pleno del Mercosur, si bien las conversaciones al respecto se han visto afectadas por el inicio, en diciembre de 2000, de las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre Chile y EEUU. El carácter paralelo de las negociaciones con el Mercosur y con Chile implicaría que, en principio, éstas deberían también terminarse simultáneamente. Sin embargo, ante la posibilidad de que las negociaciones con Chile puedan avanzar más rápidamente, por el contenido de las mismas y por ser más fácil negociar con un país que con un grupo de cuatro países, no parece descartable que en algún momento los dos procesos de negociación se desarrollen con ritmos distintos.

4.2. Las rondas negociadoras celebradas hasta el momento han permitido acercar posiciones entre las partes en varias áreas. En las negociaciones con el Mercosur, se ha avanzado en la definición del marco legal y de la estructura institucional del futuro acuerdo y en el ámbito del diálogo político, así como en la redacción de los capítulos relativos a la cooperación en los ámbitos social y cultural. Las negociaciones con Chile

también han registrado avances importantes relativos a la estructura institucional del acuerdo y en el ámbito político, así como en varios capítulos de cooperación, entre ellos en áreas como la ciencia y la tecnología, la cooperación social, cultural y educativa, además de la cooperación económica. En ambos casos, se ha discutido la posible participación en varios de los programas de la UE en ámbitos como la educación, la cultura, la energía y la ciencia y la tecnología.

4.3. Si bien los procesos de negociación abarcan los acuerdos de asociación en su totalidad, la liberalización comercial es el aspecto que más atención ha recibido. Ante las negociaciones arancelarias que, acorde con el mandato de negociación de la UE, se han iniciado a partir del segundo semestre de 2001, se han establecido los siguientes principios básicos de los futuros acuerdos comerciales:

- los acuerdos comprenderán no sólo la liberalización del comercio de bienes, sino también una amplia gama de disciplinas comerciales: los servicios, las inversiones, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, las políticas de competencia y de defensa comercial y la solución de controversias.
- ningún sector estará excluido de las negociaciones sobre liberalización del comercio y, a su vez, el acuerdo tendrá que ser conforme con las normas de la OMC;
- se tendrá en cuenta la sensibilidad de ciertos productos, acorde con las normas de la OMC;
- el acuerdo será negociado como un «compromiso único» («single undertaking») que se aplicará como un todo indivisible.

4.4. Asimismo, el intercambio de información sobre las políticas comerciales y los intereses de cada una de las partes ha permitido una primera identificación de sus respectivas posiciones antes del inicio de las negociaciones tarifarias en la quinta ronda de negociación que tuvo lugar en la primera mitad de julio de 2001 en Montevideo y Santiago de Chile, respectivamente.

4.5. Como una primera medida destinada a estimular el comercio interregional, la UE ha lanzado una amplia iniciativa de facilitación de negocios, entre otras, varias medidas de cooperación, de intercambio y de asistencia técnica en ámbitos como las normas aduaneras, estándares, normas sanitarias y fitosanitarias, el comercio electrónico y la competencia. Con el objetivo de contribuir a una mayor transparencia en las relaciones comerciales entre las partes y a la identificación de barreras que las obstaculizan, esta iniciativa pretende responder a las preocupaciones del sector privado de ambos lados del Atlántico, tal como han sido expresadas, por ejemplo, por el Foro Empresarial Europa-Mercosur (Mercosur-Europe Business Forum, MEBF). El MEBF, que busca estrechar las relaciones

⁽¹⁾ A4-0508/1998 de 15.1.1999.

económicas y comerciales entre la UE y el Mercosur a través del diálogo y la cooperación directa entre las comunidades empresariales, así como la presentación de recomendaciones a las instancias gubernamentales, ha establecido grupos de trabajos que abarcan las principales dimensiones del comercio UE-Mercosur: el acceso a mercados, inversiones y privatizaciones y los servicios. Además de su contribución concreta a la promoción de los flujos comerciales, esta iniciativa constituye un instrumento para vincular al sector privado al proceso negociador y afianzar la adhesión activa a los objetivos que éste persigue.

4.6. La negociación de un acuerdo de liberalización comercial amplio y equilibrado entre la UE y el Mercosur —el primero de este tipo entre dos uniones aduaneras— será compleja y no exenta de dificultades. La existencia de varios productos sensibles, sobre los cuales las dos partes actualmente aplican niveles arancelarios altos, podría revestir dificultades. En el caso del Mercosur, las principales dificultades probablemente se encuentran en varios sectores industriales, actualmente protegidos por tarifas arancelarias relativamente altas, y en el sector de los servicios. Por el lado europeo, es previsible que los aspectos más difíciles de la negociación se concentran en el capítulo agrícola, un sector que reúne al mayor número de productos sensibles para la UE, a la vez que representa la mayor parte de las exportaciones del Mercosur. Además, para el Mercosur la principal ventaja de la liberalización de su comercio con la UE radica precisamente en el mejor acceso de sus productos alimentarios y agroindustriales al mercado europeo.

4.7. Dado el elevado potencial de crecimiento de la producción agrícola del Mercosur y la competitividad de muchos de sus productos agrícolas, se considera, desde algunos sectores de Mercosur, que la plena liberalización del comercio de productos agrícolas es incompatible con el mantenimiento invariable de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE. No obstante, los productos agrícolas y pesqueros categorizados como sensibles sólo representan el 14 % de las importaciones de la UE desde el Mercosur. Además, varios factores permiten vislumbrar una perspectiva que evite que los problemas en el sector agrícola se conviertan en un escollo insuperable para los nuevos acuerdos de asociación:

- Las reformas de la PAC y el cumplimiento de las obligaciones contraídas en la Ronda de Uruguay han supuesto una considerable y continua reducción de las subvenciones agrícolas en la UE. De hecho, esta evolución contrasta con, por ejemplo, el incremento de los subsidios de EE.UU. y el aumento de las garantías a los créditos de exportación concedidas a la agricultura de ese país y que no están bajo control multilateral. Además, es probable que las actuales negociaciones agrícolas en el seno de la OMC, iniciadas en marzo de 2000, y el proceso de ampliación de la UE, entre otros factores, propicien una adicional revisión de la PAC y, por consiguiente, una reducción de las subvenciones a la producción y su

substitución por apoyos más directos a los agricultores. Asimismo, los problemas recientes que han afectado a la agricultura europea, en parte como consecuencia del no cumplimiento de la normativa comunitaria existente, particularmente en relación con la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), podrían impulsar cambios en los sistemas de producción agrícola y ganadera.

Teniendo en cuenta estos elementos, y reconociendo la importancia de la agricultura para el empleo y la cohesión social y regional en Europa, así como el principio de la multifuncionalidad, una adicional revisión de la PAC, cuyos perfiles son objeto de debate, podría facilitar un entendimiento entre las partes en este ámbito.

- Por otra parte, la eliminación o la reducción de aranceles podrían generar nuevas oportunidades de exportación de productos agrícolas europeos con un alto grado de elaboración y de calidad que actualmente están sometidos a aranceles elevados (como, por ejemplo, los productos lácteos, los vinos, las bebidas alcohólicas y los artículos de confitería). La utilización de estas oportunidades contribuiría a equilibrar el actual déficit europeo en el comercio agrícola con el Mercosur y a mitigar las consecuencias negativas a corto plazo de la liberalización comercial para la agricultura europea.

4.8. *El contexto de las negociaciones*

4.8.1. Las negociaciones con el Mercosur y con Chile tienen lugar en un contexto complejo, marcado por otros procesos de negociación internacional, en el seno de la OMC y también sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

4.8.2. Según el mandato de negociación de la UE, las negociaciones con el Mercosur y con Chile sólo puedan concluirse después del término de una nueva ronda de negociaciones comerciales en el seno de la OMC. Sin embargo, después del intento fallido de lanzar una nueva ronda multilateral con ocasión de la reunión ministerial de la OMC en Seattle en noviembre-diciembre de 1999, las perspectivas de estas negociaciones son inciertas. Incluso si la cuarta Reunión Ministerial de la OMC, que tendrá lugar en Qatar del 9 al 13 de noviembre de 2001, logra lanzar una nueva ronda global, es poco probable que ésta finalice antes de finales de 2004. Aún manteniendo que los acuerdos con el Mercosur y con Chile deben ser compatibles con las normas de la OMC y otros compromisos multilaterales de las partes, una prolongación tan dilatada de las negociaciones en curso podría tener consecuencias negativas. En este sentido, se ha planteado la posibilidad de una modificación del mandato de negociación.

Particularmente, el PE, en sendas resoluciones⁽¹⁾ ha pedido que se elimine la subordinación de las negociaciones con el Mercosur y con Chile a la finalización de la ronda de la OMC, también por considerar que esta condición constituye un elemento discriminatorio con respecto a otros acuerdos de asociación. El CES comparte la idea de no supeditar la fecha de ultimación de las negociaciones con el Mercosur y con Chile a la finalización de la ronda de negociaciones en la OMC, adelantando en todo lo posible la consecución de los acuerdos con Chile y con el Mercosur que reforzarían las relaciones interregionales.

4.8.3. Por otra parte, desde septiembre de 1998, el Mercosur y Chile, junto con 29 otros países del Hemisferio, están negociando el ALCA. Si bien las negociaciones aún se encuentran en una fase técnica y pese a que persisten dudas sobre si el Gobierno de EE.UU. obtendrá del Congreso la autorización para negociar acuerdos comerciales por el «procedimiento de vía rápida» (fast track), el proceso del ALCA sigue su marcha programada. Así, la III Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Quebec del 20 al 22 de abril de 2001, constató el progreso logrado para el establecimiento del ALCA, incluyendo la elaboración de un borrador preliminar del acuerdo. Asimismo, los mandatarios de los 34 países que participan en el proceso, confirmaron el calendario establecido por primera vez en 1994 para la constitución del ALCA, comprometiéndose a terminar las negociaciones, a más tardar, en enero de 2005 para que el acuerdo entre en vigor no más tarde del 31 de diciembre de ese año.

4.8.4. Si bien varias estimaciones apuntan a que el libre comercio con la UE aportaría a los países del Mercosur un beneficio neto mayor que el ALCA, los Gobiernos de la agrupación perciben los dos procesos como complementarios y compatibles. Asimismo, la participación simultánea en negociaciones de libre comercio con los dos primeros bloques económicos del mundo ofrece posibilidades para los países sudamericanos de fortalecer su capacidad negociadora en ambos procesos y de minimizar los costes de la apertura de sus mercados. Para la UE, el establecimiento de una zona panamericana de libre comercio sin que se logre un acuerdo de liberalización comercial con sus principales socios en América Latina podría debilitar seriamente las posiciones europeas en las economías del Cono Sur frente a sus competidores de EE.UU., acelerando las tendencias que ya se han hecho perceptibles en las relaciones comerciales en los últimos años. En este sentido, cabe recordar que un incentivo importante para la negociación de los acuerdos de asociación con el Mercosur y Chile fue el de evitar que el ALCA genere los mismos efectos de pérdida de cuotas de mercado que se han

registrado en el comercio con México después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

4.8.5. El ALCA constituye un reto para la UE mas allá del ámbito económico. En la medida en que la formación de una zona de libre comercio hemisférica, dadas las asimetrías entre el peso económico, político y cultural de EE.UU. y el de los demás países del Hemisferio y pese a que constituye un proceso de negociación multilateral, conducirá a un reforzamiento de la influencia estadounidense en la región latinoamericana, el ALCA plantea la perspectiva de un debilitamiento de la influencia europea en la región, particularmente en los países del Mercosur y en Chile que tradicionalmente han mantenido los lazos más fuertes con Europa. Frente a esta perspectiva, la asociación con la UE, identificada con un modelo de sociedad basado en la economía social de mercado, adquiere una relevancia particular, como representante de un modelo de cooperación interregional más integral, sin pretensiones hegemónicas y no sólo compatible, sino facilitador de una profundización del proceso de integración en el Cono Sur y toda la región latinoamericana. En este sentido cabe mencionar la oposición que en varios sectores del Mercosur y de Chile existe al ALCA, oponiéndose a lo que se considera una iniciativa puramente mercantilista o «economicista» que va en contra de un modelo de integración que abarque las dimensiones sociales, políticas y culturales, además de las económicas y comerciales.

4.8.6. Para el Mercosur, un condicionante central para el éxito de las negociaciones con la UE y sobre el ALCA es la cohesión interna de la agrupación. Recientemente, los efectos derivados de la devaluación brasileña en 1999 y la crisis fiscal argentina han abierto un panorama de cierta preocupación en cuanto al futuro del Mercosur, planteándose claramente la necesidad de profundizar en la coordinación de las políticas económicas entre sus miembros, fortalecer sus mecanismos institucionales y ahondar en la consolidación de la unión aduanera. En este sentido, no es descartable que el proceso hacia la formación del ALCA pueda crear efectos centrífugos adicionales que amenacen la cohesión interna del grupo y su papel como dinamizador de la integración latinoamericana, una perspectiva que se ha visto reforzada con la apertura de negociaciones de libre comercio entre Chile y EE.UU. al margen del proceso ALCA.

4.8.7. En cambio, el proceso negociador con la UE, tanto por el propósito general de la asociación como por los objetivos concretos de la cooperación UE-Mercosur, está inequívocamente dirigido a fortalecer el grupo, lo que en las actuales circunstancias resulta más importante que nunca. En relación con una de las máximas prioridades actuales del Mercosur, el logro de un mayor grado de coordinación entre las políticas económicas de los países miembros, la UE podría realizar una contribución considerable a la consolidación del Mercosur como espacio regional, teniendo en cuenta

⁽¹⁾ A5-0049/2001 y A5-0050/2001, de 6.2.2001.

experiencias europeas como el establecimiento del Mercado Único Europeo (MUE) y la Unión Económica y Monetaria (UEM). En este sentido, una de las prioridades recogidas en la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al PE relativa al Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea⁽¹⁾ es precisamente el apoyo a una mayor cooperación en el ámbito macroeconómico con el objetivo de contribuir a la estabilidad financiera de la región y fomentar la integración regional en los sectores económico y monetario.

4.8.8. La importancia de evitar que los desequilibrios macroeconómicos den lugar a medidas que impacten negativamente en el proceso de integración regional del Mercosur y tengan efectos potencialmente negativos para terceros países ha sido enfatizada por la decisión del Gobierno argentino de aumentar temporalmente al 35 % los aranceles de importación para los bienes de consumo y de reducir al 0 % aquéllos aplicados a los bienes de capital para productos provenientes de países fuera del Mercosur como parte del plan de ajuste introducido a finales de marzo de 2001. Si bien una evaluación de las consecuencias de esta medida —que vulnera el arancel externo común del Mercosur— para las exportaciones europeas dependerá de un examen más pormenorizado de sus efectos sectoriales, la decisión subraya la importancia para la UE de basar las relaciones económicas con el Mercosur en compromisos recíprocos y vinculantes.

5. La dimensión social y la participación de la sociedad civil

5.1. La profundización de los vínculos con el Mercosur y con Chile debe constituir un objetivo de la máxima importancia estratégica para la política exterior de la UE y una prioridad en sus relaciones con América Latina. Las negociaciones en curso ofrecen una oportunidad para la UE de demostrar su voluntad de estrechar sus vínculos con una región que comparte con Europa profundos lazos históricos y culturales, así como para profundizar en la cooperación de mutuo provecho con una de las regiones más importantes del mundo. El carácter birregional de las negociaciones con el Mercosur, siendo una negociación entre dos organismos de integración, y la naturaleza integral de los procesos de asociación que se están llevando a cabo con el Mercosur y con Chile son elementos que apuntan a un nuevo tipo de relación entre regiones, que podría servir como modelo en un mundo más globalizado e interdependiente.

5.2. El CES considera que tanto la actual fase de estrechamiento de los vínculos con el Mercosur y con Chile como los futuros acuerdos de asociación con el Mercosur y con Chile brindan una oportunidad de primer orden para poner en

práctica las disposiciones de la Agenda Social Europea, adoptada por el Consejo Europeo de Niza (7-9 de diciembre de 2000), en la que se recomienda el fortalecimiento de la dimensión social de las relaciones exteriores de la UE. En este contexto, la UE puede realizar una contribución importante al desarrollo de la dimensión social de la integración regional en el Cono Sur, particularmente en relación con la puesta en práctica de los principios recogidos en la Declaración Sociolaboral del Mercosur adoptado en 1998. Al respecto, el CES expresa su satisfacción por la iniciativa de apoyar un proyecto de cooperación dirigido al fortalecimiento de la dimensión socio-laboral de Mercosur que se pondrá en marcha en el marco del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el Mercosur.

5.3. El CES expresa su pleno acuerdo con la definición que hace la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al PE relativa al seguimiento de la Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe, en el sentido de que el apoyo a los grupos más vulnerables de la sociedad y la lucha contra la pobreza debe constituir una máxima prioridad en la cooperación con el Mercosur y con Chile. Al respecto, constata la plena coincidencia entre los objetivos de la UE y del Mercosur y Chile, tal como éstos se han expresado, por ejemplo, en la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el Mercosur, Bolivia y Chile, adoptada por los presidentes de los seis países el 30 de junio de 2000, y en la cual se reconoce la responsabilidad primordial del Estado en la formulación de políticas destinadas a combatir la pobreza y apoyar las acciones de la sociedad civil dirigidas a este objetivo. Por otra parte, en relación con la disminución de los recursos europeos destinados a la cooperación con el Mercosur y Chile durante los últimos años, el CES expresa la necesidad de que el compromiso de la UE en este ámbito recupere al menos el nivel de asignación de fondos de los años en que ésta ha conocido los montantes más elevados para así realizar una contribución eficaz a la reducción de la pobreza en estos países.

5.4. El CES acoge favorablemente la Declaración Presidencial de Derechos Fundamentales de los Consumidores del Mercosur, aprobada el 15 de diciembre de 2000, en la que los Estados se comprometen con una serie de derechos básicos, tales como el derecho a la protección eficaz de la vida, de la salud y de la seguridad del consumidor y del medio ambiente; la provisión de servicios públicos y privados y de productos en condiciones adecuadas y seguras; y la facilitación del acceso a los órganos judiciales y administrativos para la protección de los intereses individuales y colectivos de los consumidores. Esta declaración supone un avance importante en el acercamiento de la integración regional a los intereses y a las preocupaciones de los ciudadanos, estando en plena sintonía con los esfuerzos desarrollados por la UE para hacer compatible la integración de los mercados con la protección de los consumidores y ofrece nuevas oportunidades de cooperación interregional.

⁽¹⁾ COM(2000) 670 final de 31.10.2000.

5.5. Considerando que el objetivo ulterior de la liberalización del comercio y de la apertura de los mercados debe ser el fomento del desarrollo económico y social, el CES recomienda que los futuros acuerdos de asociación con el Mercosur y con Chile hagan referencia explícita a las normas fundamentales del trabajo recogidos en la Declaración de principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1998, como parte del cuerpo de principios en el que se basarán los nuevos acuerdos, junto con los demás derechos humanos fundamentales y la adhesión a los principios de la democracia y el Estado de derecho. La incorporación de estos principios constituiría una contribución importante a la realización práctica de la prioridad que la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa al Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la UE, concede a la promoción y la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales.

5.6. La participación activa de los diversos estamentos de la sociedad civil es fundamental para conseguir un fortalecimiento duradero de los vínculos entre la UE y el Mercosur y Chile y con vistas a asegurar que los futuros acuerdos de asociación se funden en relaciones sólidas entre las sociedades de ambas regiones. El CES expresa su satisfacción por el creciente reconocimiento de la importancia de la participación de los actores económicos y sociales, así como de otros sectores de la sociedad civil organizada, en los distintos foros de cooperación y diálogo interregional, y en particular por las siguientes expresiones de ello:

- La declaración de la reunión de los ministros de Relaciones exteriores de la UE y del Grupo de Río, celebrada el 23 de marzo de 2001 en Santiago de Chile, destacando la importancia de promover e intensificar el intercambio y la cooperación entre las sociedades civiles de ambas regiones.
- El comunicado de la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de la UE y del Mercosur, Chile y Bolivia, celebrada en Vilamoura en febrero de 2000, resaltando la importancia de la contribución de nuevos actores, socios y recursos de la sociedad civil y de la importancia de fomentar los intercambios mutuos y de la cooperación de la sociedad civil de las dos regiones.
- La propuesta de la Comisión Europea, en su Comunicación relativa al seguimiento de la Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe, de que el fomento del diálogo y la cooperación con la sociedad civil y los agentes económicos sea una prioridad en las relaciones con el Mercosur y con Chile.

- La manifestación, por parte de la última cumbre de los Presidentes del Mercosur, Bolivia y Chile, celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2000, de la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, resaltando el papel del FCES.
- La recomendación del PE, en sendas resoluciones adoptadas el 1 de marzo de 2001, de que los futuros acuerdos de asociación debe permitir la participación estructurada de la sociedad civil en el diálogo político, comprendiendo la organización de conferencias periódicas con los representantes de la sociedad civil organizada de la UE, el Mercosur y Chile, y la participación de ellos como observadores en las reuniones ministeriales y otros foros de diálogo y cooperación interregional.

5.7. Para llevar a buen término las negociaciones en curso entre la UE y el Mercosur y Chile, es imprescindible mantener un alto nivel de información sobre su evolución dirigida, en general, a la sociedad civil y, en particular a las organizaciones que representan los intereses que en primer lugar serán afectados por las decisiones que se toman en el seno de aquéllas. La mayor transparencia posible y la existencia de mecanismos adecuados para canalizar las expectativas y las sugerencias de los diversos sectores de la sociedad civil organizada deben considerarse como factores decisivos para fortalecer la legitimidad del proceso negociador y optimizar los apoyos sociales a los objetivos que persiguen las negociaciones.

5.8. En este sentido, el CES expresa su satisfacción por el acuerdo, adoptado por la última reunión ministerial entre la UE, el Mercosur, Bolivia y Chile, celebrada en Santiago de Chile el 23 de marzo de 2001, de fomentar los encuentros periódicos con representantes de sus sociedades civiles con miras a favorecer los intercambios mutuos y la cooperación entre las partes, mantenerlas informadas de la evolución de las negociaciones en curso así como recabar sugerencias para su desarrollo. De la misma manera, el CES expresa su deseo de la pronta puesta en marcha de iniciativas concretas sobre la base de este acuerdo. Asimismo, el CES acoge favorablemente el interés demostrado por la Comisión Europea para asociar a la sociedad civil organizada al proceso de negociación con el Mercosur y con Chile, expresado en la conferencia organizada por la Comisión el 12 de octubre de 2000 en la que participó una amplia gama de representantes de la sociedad civil europea, y expresa su esperanza de que en el futuro y de forma regular se lleven a cabo más iniciativas de este tipo. En la misma línea, el CES manifiesta su apoyo a la consolidación de las actividades del MEBF en pro del acercamiento con el Mercosur y su satisfacción por la celebración de la Primera Cumbre Empresarial entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid los días 20 y 21 de noviembre de 2000, que confirmó el papel positivo que la cooperación empresarial puede tener en la facilitación de las negociaciones interregionales. Es necesario que se faciliten iniciativas similares, de seguimiento y apoyo de los procesos negociadores en curso, promovidos por otros sectores (trabajadores, consumidores, agricultores) representativos de intereses económicos y sociales.

5.9. Los futuros acuerdos de asociación con el Mercosur y con Chile deben facilitar la cooperación y los contactos directos entre los actores de la sociedad civil y asegurarles una posición central en el conjunto de las relaciones interregionales. Además del establecimiento, ya aprobado, de un CCM en el marco de la estructura institucional de los acuerdos, las organizaciones representativas de los intereses sociales deben asumir un papel central y activo en la ejecución de diversos programas y acciones de cooperación, contribuyendo a los

principios de cohesión económica y social y respondiendo a la necesidad de reducir los desequilibrios entre sectores sociales y regiones. Asimismo, debe considerarse prioritario el fomento de actividades que sean llevadas a cabo directamente entre los actores económicos y sociales, con el objetivo de facilitar una cooperación más directa entre las organizaciones que representan a los ciudadanos de la UE, del Mercosur y de Chile, convirtiendo a éstos en los verdaderos protagonistas de las nuevas relaciones de asociación.

Bruselas, 12 de julio de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La siguiente enmienda, que obtuvo más de la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el debate.

Punto 4.7

Sustitúyase por el texto siguiente:

«Los países de Mercosur son productores de productos agrícolas tropicales y de clima templado. En 1999 se convirtieron en el tercer suministrador de la Unión Europea para los productos agrícolas de clima templado europeos (el 12 % de las importaciones proceden de Mercosur y Chile). Estas importaciones se concentran en productos que disfrutan de escasa o de ninguna protección (frutas y hortalizas y oleaginosas). No obstante, el aumento de productividad que aún pueden desarrollar las agriculturas de los países de MERCOSUR afecta a otras producciones de la Unión Europea que ya son objeto de una fuerte competencia:

- la carne de vacuno, que se enfrenta a una crisis de confianza del consumidor,
- las aves de corral, que sufren una fuerte competencia en los mercados internacionales,
- las oleoproteaginosas, que conviene desarrollar en un contexto de dependencia europea con respecto a las proteínas vegetales.

Además, los posibles incrementos en términos de exportación para la agricultura y el sector agroalimentario europeo parecen muy limitados en la medida en que este sector está en pleno desarrollo en los países de Mercosur. Por este motivo, el capítulo agrícola de las relaciones UE-Mercosur es delicado para la Unión Europea. Por otra parte, el funcionamiento y la gestión del mercado de Mercosur son muy distintos de la situación existente en el mercado único europeo y de las expectativas de los consumidores en cuanto a la rastreabilidad de los productos a lo largo de toda la cadena y de identificación de la calidad. Por último, las reformas sucesivas de la PAC y el respeto de los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay han permitido una reducción considerable y regular de las subvenciones agrícolas de la UE. Esta evolución contrasta en particular con el aumento de las ayudas otorgadas por los Estados Unidos y el aumento de las garantías de crédito a la exportación ofrecidas a la agricultura de estos países, medidas que no están bajo control multilateral. La PAC debe también hacer frente a plazos y desafíos vinculados al éxito de la ampliación de la Unión Europea y las preocupaciones en materia de salud. Los debates con los países de Mercosur, que se integran en un proceso más amplio que trata asimismo aspectos sociales y de derechos humanos, deben tener en cuenta consideraciones distintas de las comerciales (salud, condiciones de producción, bienestar animal) y reconocer el modelo agrícola y alimentario europeo. Por este motivo, el desarrollo de las relaciones comerciales agrícolas entre la UE y MERCOSUR no debe reducirse a una problemática de acceso al mercado».

Exposición de motivos

La agricultura europea está en competencia directa con las producciones agrícolas de los países de Mercosur, que no sufren las mismas limitaciones de producción en términos sanitarios, medioambientales y de bienestar animal. En la medida en que las relaciones con Mercosur no tratan exclusivamente aspectos comerciales, las negociaciones agrícolas no deben limitarse solamente a las condiciones comerciales.

Resultado de la votación

Votos a favor: 19, votos en contra: 43, abstenciones: 11.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Derechos humanos en el trabajo»

(2001/C 260/14)

En su Pleno del 30 de noviembre 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 «Derechos humanos en el trabajo».

Asimismo, de conformidad con el apartado 4 del artículo 11 y el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento Interno, decidió crear un Subcomité encargado de la preparación de los trabajos correspondientes.

El Subcomité aprobó su proyecto de Dictamen el 11 de junio de 2001 (ponente: Sr. Putzhammer, coponente: Sr. Gafo Fernández).

En su 383º Pleno, celebrado los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 120 votos a favor, 10 en contra y 23 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. El 18 de octubre de 2000, el Comisario Lamy pidió al Comité Económico y Social la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema «Los derechos humanos en el trabajo».

2. Objetivo del dictamen

2.1. El objetivo principal del dictamen es precisar —recurriendo para ello a la consulta de la sociedad civil— la postura del CES sobre el tema «Comercio y desarrollo social» e integrar dicha postura en la posición negociadora de la Unión Europea. El CES ya ha examinado estos asuntos en diversos dictámenes.

2.2. Se podría disponer así de una base de debate para la definición de una estrategia general, especialmente por medio de un análisis de las complejas relaciones entre comercio y desarrollo social y de las relaciones entre comercio y lucha contra la pobreza, y de ese modo dejar claro que las normas fundamentales del trabajo no constituyen (y los países en vías de desarrollo no deben considerarlas como tales) una política proteccionista oculta por parte de los países industrializados.

2.3. Podría ser interesante, además, examinar las relaciones entre las normas sociales y las corrientes de intercambios comerciales, así como la interacción entre crecimiento económico y mejora de las condiciones laborales.

3. Temas principales examinados en el dictamen**3.1. Balance**

El comercio internacional necesita normas internacionales. Son exponente de ellas los derechos fundamentales de los

trabajadores. Por otra parte, los amplios efectos de la globalización en el mundo del trabajo han agudizado el debate sobre los derechos fundamentales de los trabajadores.

3.1.1. La conexión entre comercio y desarrollo social fue después de la II Guerra Mundial un aspecto importante de las relaciones exteriores entre los países, consagrado también como principio en la Carta de la Habana de la Organización Internacional del Comercio. Posteriormente, no obstante, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1948, puso principalmente el acento en la liberalización del comercio como instrumento de fomento del crecimiento y empleo.

3.1.2. El CES subraya la importancia del libre comercio para el crecimiento económico mundial. El crecimiento económico es el elemento que más contribuye a la prosperidad en términos de riqueza, creación de empleo y reducción de la pobreza. Sin embargo, es preciso crear un marco para el crecimiento que permita lograr estos objetivos. En este sentido, el CES subraya la importancia de que el crecimiento sea sostenible y responsable en términos sociales.

3.1.3. Los datos de la OMC muestran que los países en vías de desarrollo (salvo los países en estado de guerra y los antiguos Estados comunistas) que participan en el libre comercio mundial registraron en los años ochenta un promedio de crecimiento anual de sus exportaciones del orden del 4,3 %, pasando en los años noventa al 6,4 %. Es cierto que el porcentaje del PIB correspondiente a las exportaciones en los países en vías de desarrollo experimentó, en general, un aumento, pero se concentró únicamente en trece países (tres en América Latina y diez en Asia del Este y del Sudeste). Desde el punto de vista de su potencial económico y estado de desarrollo, estos últimos están más próximos a los países industriales desarrollados. En los demás países en vías de desarrollo, las exportaciones se concentran principalmente en

materias primas, y no en bienes industriales. Una de las causas de esta situación es que los países desarrollados han abierto en escasa medida sus mercados a productos agrarios de los países en vías de desarrollo, al tiempo que los productos de la industria de la transformación tienen problemas tecnológicos y afrontan barreras técnicas para ser competitivos en dichos mercados.

3.1.4. El Informe «Comercio y Desarrollo», de 1997, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) muestra que el acceso al mercado y la liberalización del comercio no conducen automáticamente a un mayor crecimiento económico en los países en vías de desarrollo. Las razones son una caída de los precios de las materias primas, un menor crecimiento económico de los países industriales en los años noventa, e igualmente severos programas de estabilización fiscal y de precios, los cuales debilitaron la demanda económica interna.

3.1.5. Los intereses opuestos y la diferencia de percepciones no pueden cuestionar el hecho de que la globalización debería traer consigo una mejora generalizada de la calidad de vida. Sin embargo, hay pruebas de que el crecimiento económico no siempre mejora los indicadores de desarrollo (pobreza, nivel de formación, tasas de mortalidad infantil, acceso universal a la asistencia sanitaria). Un mayor crecimiento sigue siendo naturalmente el motor que permite mejorar la situación del empleo. Pero crecimiento no significa automáticamente más empleo y menos pobreza. Existe diversidad de regímenes de crecimiento. Cuando el crecimiento conduce —como en Brasil, Colombia, Kenia o Sudáfrica— a una gran disparidad social de salarios y rentas, el resultado es que, por el contrario, se incrementa la pobreza, y los obstáculos al crecimiento no tardan mucho en aparecer⁽¹⁾.

3.1.6. En muchas partes del mundo no se ha podido reducir considerablemente la pobreza ni las disparidades de desarrollo y bienestar entre países pobres y ricos. En 1960, el PIB per cápita en los veinte países más ricos del mundo era dieciocho veces superior al de los veinte países más pobres. Hasta 1995, esta proporción siguió aumentando correspondiendo en ese año a treinta y siete veces. En más de ochenta países, la renta real por habitante es actualmente más baja que hace diez años⁽¹⁾.

3.1.7. Según datos del «Informe sobre el empleo en el mundo» para el año 2000, una tercera parte de las personas que quieren trabajar no tiene trabajo o está subempleada. Más de tres mil millones de personas (la mitad aproximadamente de la población mundial) vive actualmente con menos de dos dólares por día⁽²⁾.

3.2. *La importancia de la aplicación de las normas fundamentales del trabajo como principios de ordenación económica y social*

3.2.1. Existen muchos factores que —como se ha descrito en el capítulo anterior— pueden conducir a una mejora de la situación económica y social. Las normas fundamentales del trabajo de la OIT, por ejemplo, son (en la forma definida a escala internacional en 1998) un instrumento importante capaz de

- fomentar la formación de una economía social de mercado, sus fundamentos jurídicos e instituciones;
- fortalecer el reconocimiento de organizaciones empresariales y sindicatos, contribuyendo así a la creación de una sociedad civil;
- mejorar en líneas generales la posición de los grupos marginalizados y su situación social y económica (trabajadores sin la protección de un contrato, niños, mujeres, trabajo forzoso);
- obtener efectos distributivos positivos para las trabajadoras (en la economía tradicional).

3.2.2. El comercio mundial debe beneficiar a todos. No puede llevar a una competencia ruinosa entre los países en vías de desarrollo a causa exclusivamente de las ventajas relativas de los bajos salarios y la explotación del trabajo, al no poder compararse con la calidad de producción de los países industrializados. Para que los países más pobres salgan de esa trampa, es preciso sentar las bases de una mayor productividad y capacidad de innovación, tarea que empieza por las personas en su entorno laboral. No respetar el derecho de asociación y de negociación colectiva ni las normativas por las que se prohíbe el trabajo infantil y se exige la eliminación del trabajo forzoso no suponen ventajas comparativas reales para los países en vías de desarrollo.

Así, por ejemplo, la inversión extranjera directa se decanta por mercados dinámicos con un entorno estable. Si se prescinde de países como China e Indonesia, en 1998 (según datos de la OCDE), el 55 % de la inversión extranjera directa se concentró en países en vías de desarrollo con clara mejora del entorno político y social, como, por ejemplo, Brasil, México y Singapur. Por el contrario, el conjunto de los 48 países en vías de desarrollo más pobres sólo atrajo el 1 % de la inversión extranjera directa.

(1) «Tendencias generales en trabajo, empleo y renta — Desafíos para el desarrollo social», Werner Sengenberger, OIT, 2001, Ginebra.

(2) Informe de la OIT sobre el empleo en el mundo 2001, «Vida laboral en la economía de la información», Ginebra, 2001.

3.2.3. Las formas de explotación del trabajo infantil y el trabajo forzoso frenan el desarrollo económico sostenible, ya que están en el origen de una cualificación insuficiente de la población. Se apuesta sólo por la ventaja comparativa de salarios ínfimos o ausencia de salario, sin pretender aumentar la productividad del trabajo. La liberalización del comercio y las nuevas tecnologías, no obstante, han reducido la necesidad del mercado de mano de obra poco cualificada. El ritmo de la actividad económica y del cambio tecnológico requiere innovación y conocimiento, esto es, el capital humano y la cualificación son cada vez más importantes. El Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil (IPEC) se creó en 1991 con la intención de ayudar al respeto de la prohibición del trabajo infantil. La comunidad internacional entiende que la participación en dicho programa significa que los países socios militan en favor de la erradicación del trabajo infantil. Se ha convertido en el principal programa de cooperación técnica de la OIT y constituye una muestra de que con voluntad política se pueden aplicar en cooperación y de modo transparente las normas fundamentales del trabajo⁽¹⁾.

3.2.4. La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo se refiere expresamente a trabajadores migrantes que ejercen legalmente una actividad en el país de acogida. Muchos de ellos están en países o trabajan en sectores de la economía en los que existen prohibiciones especiales para extranjeros en materia de creación de sindicatos o acceso a tales organizaciones (por ejemplo, Kuwait), una delimitación clara del ámbito de aplicación de las leyes laborales (por ejemplo, Kirguizistán), o bien excesivas restricciones sobre mandatos en organizaciones profesionales (por ejemplo, Mauritania, Nicaragua, Ruanda o Venezuela). Las normas fundamentales del trabajo pueden representar en este contexto una protección mínima global para los trabajadores migrantes⁽²⁾.

3.2.5. El derecho de asociación y de negociación colectiva permite al trabajador obtener un salario acorde con la productividad de su trabajo. Con ello no se salvan las diferencias de renta a escala mundial entre trabajadores, pero sí van aproximándose paulatinamente. Las ventajas comparativas, pues, siguen existiendo. El derecho de asociación y de negociación colectiva podría reforzar la capacidad innovadora y la empleabilidad del trabajador así como facilitar su permanencia prolongada en una empresa.

3.2.6. La nueva sensibilización de los consumidores favorece también en medida creciente el respeto de las normas fundamentales del trabajo de la OIT, pues se interesan cada vez más por productos cuyos métodos de producción respondan a un comercio equitativo.

3.2.7. Tanto a nivel multilateral como bilateral, las normas internacionales del trabajo son con frecuencia cada vez mayor objeto de negociación:

- En 1995, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague, los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno participantes se comprometieron a respetar los derechos fundamentales de los trabajadores:
 - libertad sindical y protección del derecho de huelga;
 - eliminación del trabajo forzoso;
 - prohibición del trabajo infantil;
 - igualdad de derechos en el lugar de trabajo.
- En 1996, en la Conferencia ministerial de Singapur se decidió la cooperación entre las secretarías de la OMC y la OIT en lo relativo a la dimensión social del comercio mundial. No se llegó, sin embargo, a establecer una cooperación oficial efectiva.
- En 1998, con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento se llegó al consenso general de que es necesario un nivel mínimo aceptado por todos para impedir que la competencia mundial empeore la condiciones de trabajo y de vida. Se definió universalmente este nivel mínimo, y en lo que sigue es el único que sirve de referencia. Se encomendó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la misión de proporcionar asistencia técnica, programas de ayuda financiera y seguimiento de los convenios de la OIT ratificados con objeto de fomentar la puesta en práctica de las normas fundamentales del trabajo. Pero también en los países que no han procedido a la ratificación, la OIT puede investigar la situación en lo relativo a las normas fundamentales del trabajo. La ratificación de los convenios de la OIT tiene carácter constitucional y, hasta la fecha, 150 países aproximadamente de los 184 Estados miembros han firmado con carácter vinculante los ocho convenios fundamentales del trabajo incluidos en los cuatro grupos mencionados más arriba.
- El nuevo Acuerdo de Cotonú, de 23 de junio de 2000, se refiere en el preámbulo y también en su artículo 50 a la relación entre comercio y normas fundamentales del trabajo. Los objetivos principales del Acuerdo son la lucha contra la pobreza, medidas de desarrollo sostenible e integración armoniosa de los países ACP en la economía mundial, al tiempo que los países ACP se comprometen a definir estrategias de desarrollo para sus políticas.
- El acuerdo de libre comercio celebrado entre la Unión Europea y Sudáfrica y el mandato del Consejo a la Comisión para que emprendiera negociaciones con Mercosur con vistas a la celebración de un acuerdo de libre comercio incluyeron, por vez primera, normas fundamentales del trabajo y su seguimiento en relación con el libre comercio.

(1) Uno de los elementos constitutivos de la prohibición del trabajo infantil es la definición de determinadas formas de explotación laboral. Por ejemplo: el comercio con esclavos menores de edad en algunos países africanos.

(2) Informe global en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT, Ginebra, 2000.

- Los sistemas de preferencias generalizadas de la UE y Estados Unidos ofrecen incentivos adicionales a los países en vías de desarrollo si respetan las normas fundamentales del trabajo.
- Las manifestaciones que han tenido lugar desde la Tercera Conferencia Ministerial de Seattle muestran que los derechos humanos y laborales fundamentales constituyen un aspecto central del debate público, por lo que no pueden dejar de estar presentes en el programa político.

3.2.8. La aplicación de las normas fundamentales del trabajo y de otros progresos sociales en los países en vías de desarrollo supone costes y tiempo, además de un compromiso político por parte de los gobiernos de los países en vías de desarrollo y el apoyo mundial de la sociedad civil a este proceso. Por ello, el Comité Económico y Social estima que es necesario acompañar pausadamente la aplicación con medidas de asistencia por parte de la Unión Europea y órganos internacionales.

3.3. *Los esfuerzos en favor de un «programa social» en una nueva ronda de negociaciones*

3.3.1. Los países industrializados se esfuerzan en hacer progresar la liberalización del comercio mundial en el marco de la OMC y, por ello, hacen lo posible para que los países en vías de desarrollo participen en una nueva ronda de negociaciones, en noviembre, en Qatar. Se procederá a la celebración de una «ronda de desarrollo» para aportar a los países en vías de desarrollo concesiones comerciales especiales y apoyar la integración de los países en desarrollo en la economía mundial mediante la consideración del comercio como factor de desarrollo. El CES apoya las reflexiones en pro de un «programa social» internacional e interinstitucional paralelo al programa de la OMC. Deberán ser parte sustancial del paquete de negociación las medidas siguientes:

3.3.1.1. Apoyo a la iniciativa de Kofi Annan denominada «El pacto mundial: un desafío a la economía». La OIT, con la mayor parte de sus Estados miembros y de sus socios comerciales, intenta convencer a las empresas para que respeten las normas laborales y medioambientales reconocidas internacionalmente. El pacto mundial, sin embargo, no es un código de conducta, por lo que no incluye un procedimiento de control del grado de respeto del compromiso voluntariamente contraído por las empresas. A pesar de todo, se trata de un importante instrumento para la opinión pública.

3.3.1.2. Garantizar el cumplimiento, por ejemplo, de las normas internacionales laborales y medioambientales u otras. Se pretende que un mecanismo de control que incluya la participación de los centros de contacto nacionales apoye la aplicación de las Líneas Directrices. Los códigos de conducta asumidos libremente pueden ser también una buena alternativa a la hora de garantizar dicha aplicación real dentro de las empresas.

3.3.1.3. Medidas de apoyo (por ejemplo, premios de reconocimiento internacional o acceso preferente a las instituciones crediticias públicas internacionales) a las empresas multinacionales que, mediante un código de conducta libremente asumido o distintivos sobre producción no contraria a las normas sociales, se comprometan a respetar las normas internacionales del trabajo, de conformidad con la Declaración tripartita de la OIT.

3.3.1.4. En los acuerdos bilaterales de libre comercio de la Unión Europea se debería integrar progresivamente como principio el respeto de las normas internacionales del trabajo y su seguimiento. El actual sistema de preferencias arancelarias generalizadas de la Unión Europea concede ventajas preferentes si se respetan los convenios de la OIT sobre «la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación», «el derecho de sindicación y de negociación colectiva» y el «Convenio sobre la edad mínima» (Convenios de la OIT números 87, 98 y 138). En el caso de Birmania, las ventajas preferentes adicionales fueron suspendidas por la Unión Europea al cabo de un período de observación de diez años por comprobarse violaciones graves de los derechos humanos en materia de trabajo forzoso y trabajo infantil. La influencia económica de los incentivos, no obstante, debe reforzarse. Este sistema de preferencias arancelarias generalizadas de la UE, que promete a los países reducciones arancelarias adicionales si respetan las normas internacionales del trabajo, deberá perfeccionarse y ampliarse con nuevos incentivos. A tal fin deberían realizarse urgentemente estudios de viabilidad.

3.3.1.5. El CES acoge con satisfacción la iniciativa «Everything but Arms» («Todo, salvo armas»), adoptada por el Consejo de Ministros de la UE —es decir, la franquicia inmediata de derechos de aduana sin ninguna limitación cuantitativa para los 49 países con más retraso en su desarrollo—, por considerar que constituye una importante concesión para los países en vías de desarrollo. Estas concesiones deberán seguir ampliándose en el futuro ligándolas al respeto de los convenios fundamentales de la OIT.

3.3.1.6. En la próxima ronda de la OMC se deberán incluir en la agenda de negociación con los países en vías de desarrollo nuevas concesiones que les permitan mejorar su situación económica y social, como:

- renegociación del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC);
- mejora del acceso a los mercados para las exportaciones de los países en vías de desarrollo;
- derogación en bloque, para los países en vías de desarrollo de determinadas obligaciones de liberalización conforme a las normas de la OMC, siempre que se cumplan determinados objetivos y requisitos económicos, con objeto de tener en cuenta la diversidad de grados de desarrollo;

- apoyo a los países en vías de desarrollo en la utilización del mecanismo de resolución de conflictos de naturaleza comercial.

El CES ahondará en estas recomendaciones en el dictamen que actualmente está elaborando sobre la «Preparación de la IV Conferencia Ministerial de la OMC en Qatar: posición del CES».

3.3.2. En el contexto general de un paquete de negociación de esta naturaleza, es evidente que el tema de las normas fundamentales del trabajo no es ni puede interpretarse por parte de los países en vías de desarrollo como política proteccionista de los países industriales. Si la Unión Europea hace figurar como punto importante de su agenda política el respeto de las normas fundamentales del trabajo, tendrá que practicar naturalmente una política basada en estos principios y también aplicarla en su propia casa y en sus relaciones exteriores.

3.3.3. La responsabilidad social debería ser asumida por todas las organizaciones internacionales con influencia directa en la política de los países en vías de desarrollo, como la OIT, el Banco Mundial, el FMI, la OMC, la UNCTAD, etc. En los últimos treinta años, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han fijado a los países en vías de desarrollo —a través de concesión de préstamos, apoyo a las inversiones directas y condonación de deudas para países pobres o necesitados de reformas— un rumbo marcado, sobre todo, por la oferta y basado en la correspondiente política monetaria, fiscal y salarial restrictiva cuyo objetivo era reducir la inflación y los déficit de las balanzas de pagos. Con los programas de ajuste estructural —es decir, la privatización del sector público y la liberalización de los mercados de bienes y factores de producción— se pretendía intensificar el libre comercio y la eficacia de los mercados. Los resultados obtenidos fueron limitados, a lo sumo un crecimiento débil —a veces, incluso negativo— de la economía y del empleo, un mayor endeudamiento de los países en vías de desarrollo y un incremento de las disparidades de rentas y, por tanto, de la pobreza. Las razones cabe buscarlas en el limitado apoyo a la hora de acompañar las medidas con una mejora de la capacidad de gobierno de dichos países. Estas experiencias muestran que, para lograr un desarrollo económico sostenible en los países en vías de desarrollo, será necesario integrar en los programas de ajuste estructural de las instituciones financieras internacionales una dimensión social que permita tener en cuenta la situación social en dichos países e insistir en la gobernanza. Esto incluye medidas de apoyo por parte de los países industrializados para poner en marcha programas de reducción de la deuda.

3.3.4. En lo que a la sociedad civil se refiere, el enfoque comprometido de la Unión Europea en favor de un programa social debe ser el punto de partida para que las normas fundamentales del trabajo se incluyan en las negociaciones para la renovación del sistema de comercio internacional. Para lograr dicho nivel mínimo, los países en vías de desarrollo deberían beneficiarse de ayuda técnica y financiera, así como de plazos de transición justos. Los comités consultivos mixtos para la conclusión de acuerdos de libre comercio de la UE u

otros foros podrían representar una importante ayuda técnica para conseguir tal objetivo. En el contexto internacional ya existen algunos comités consultivos mixtos, como, por ejemplo, los encuentros de los medios económicos y sociales ACP-UE, cumbres euromediterráneas de consejos económicos y sociales e instituciones similares, encuentros periódicos con el Foro económico-social del Mercosur y el Consejo para el Diálogo Social de Chile. Lo mismo rige también para las relaciones con India y algunos de los países candidatos a la adhesión.

3.4. ¿Cómo podría el sistema internacional promover mejor la aplicación de las normas fundamentales del trabajo, incluida una comunicación positiva con la liberalización del comercio y las inversiones?

3.4.1. La consagración de las normas fundamentales del trabajo como principio de precaución podría plasmarse en una Declaración común del mayor número posible de miembros de la OMC y la OIT.

3.4.2. Es indispensable, a tal fin, evaluar la relación entre medidas comerciales, liberalización del comercio y normas fundamentales del trabajo, como propuso el Consejo Europeo en sus Conclusiones de octubre de 1999, en un Foro permanente OMC/OIT. En opinión del CES, para lograr que este foro sea verdaderamente representativo, deberá incluir instituciones financieras o de desarrollo internacionales como UNCTAD, UNDP, el Banco Mundial y el FMI. Asimismo, convendría que participasen interlocutores sociales internacionales y otros elementos de la sociedad civil en el trabajo del Foro Permanente.

3.4.3. El Foro Permanente deberá tener competencia para analizar la conexión entre la liberalización del comercio y el desarrollo social, identificar mejores prácticas y acordar métodos para promover un sistema comercial que sirva de apoyo al desarrollo social.

4. Planificación del trabajo y seguimiento del Subcomité

4.1. Dada la dimensión internacional del tema y en vista de la necesidad de iniciar un diálogo con los representantes de terceros países, se ha trabajado en conexión con los distintos grupos del Comité que mantienen relaciones regulares con aquéllos.

4.1.1. La Asociación Euromed: se ha elaborado un documento informativo del CES sobre el tema «Comercio internacional y desarrollo social» y el 5 de mayo de 2001 se organizó en Alejandría una audiencia de la sociedad civil organizada egipcia.

4.1.2. Las relaciones ACP-UE: tanto el CES como la ACP están elaborando una contribución temática sobre el tema «Comercio equilibrado y desarrollo económico y social». Los días 22 y 23 de mayo de 2001 se organizó en Santo Domingo una audiencia de los medios económicos y sociales de quince países del Caribe.

4.1.3. La Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares, compuesta por unas cuarenta organizaciones de diversas partes del mundo: el tema examinado este año por la Asociación lleva por título «Dominar la globalización: una necesidad para los mas débiles»; el CES aprobó recientemente un documento informativo sobre el tema (CES 326/2001 fin rev.).

4.1.4. En el marco del Dictamen se han organizado varias audiencias; cabe destacar la que se organizó en la sede ginebrina

de la OIT, a la que acudieron sindicatos y representantes del mundo empresarial de África, Asia y América Latina.

4.2. Se propone presentar el Dictamen «Derechos humanos en el trabajo» en varios foros relacionados con la puesta en marcha de la estrategia y continuar el diálogo entablado en la materia con representantes de terceros países.

4.3. La Mesa del Comité ha propuesto organizar en Bruselas una conferencia final destinada a divulgar los trabajos del Comité sobre estos asuntos.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social**Enmienda rechazada**

La siguiente enmienda, que obtuvo más de la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el debate.

Punto 3.3.4

Modifíquese el final de la primera frase como sigue:

«... el punto de partida para ~~que~~promover a nivel internacional la aplicación universal de las normas fundamentales del trabajo, ~~se incluyan en las negociaciones para la renovación del sistema de comercio internacional.~~ Para lograr ...»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 47, votos en contra: 85, abstenciones: 4.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad»

(2001/C 260/15)

El 16 de marzo 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 27 de junio de 2001 (ponente: Sr. Byrne).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 97 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Síntesis del documento de la Comisión

1.1. En el Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000 se estableció el plazo de 2005 para la aplicación del Plan de acción en materia de servicios financieros de la Comisión⁽¹⁾. La propuesta de Reglamento objeto de examen constituye una pieza esencial de dicho plan.

1.2. El objetivo del Reglamento consiste en garantizar que en 2005 a más tardar todas las empresas comunitarias que cotizan en bolsa apliquen las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) adoptadas, lo cual afectará a 7 000 empresas que cotizan en bolsa en la UE.

1.3. Asimismo, las disposiciones en estudio asegurarán que la UE participe en el futuro en la elaboración de las Normas Internacionales de Contabilidad.

1.4. Esta adopción de las NIC obedece a consideraciones estratégicas de ámbito empresarial y financiero, más que a razones técnicas de contabilidad. Entre estas consideraciones pueden citarse la capacidad de comercialización, las fusiones y adquisiciones transfronterizas, el diálogo entre accionistas y la creación de financiación.

1.5. La Comisión destaca que siete Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia y Luxemburgo) ya autorizan de manera expresa a las empresas que cotizan en bolsa a preparar sus estados financieros consolidados de conformidad con las NIC.

2. Particularidades de la propuesta

2.1. Exigencia fundamental

A más tardar a partir de 2005, todas las empresas de la UE que coticen en bolsa y las empresas que se estén preparando para

su admisión a cotización en mercados regulados deberán elaborar sus cuentas y estados financieros consolidados de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) adoptadas (artículo 4). Las Normas Internacionales de Contabilidad son aquellas que han sido adoptadas para su aplicación en la UE con arreglo al procedimiento de control propuesto (Artículo 6).

2.2. Prerogativas de los Estados miembros (artículo 5)

Los Estados miembros podrán:

- exigir o permitir a las empresas mencionadas en el artículo 4 que apliquen las NIC adoptadas en la elaboración de las cuentas anuales⁽²⁾;
- exigir o permitir a las empresas que no coticen en bolsa que apliquen las NIC adoptadas, o
- exigir que sectores importantes como la banca o los seguros apliquen de manera uniforme las NIC adoptadas, independientemente de si las empresas cotizan en bolsa o no.

2.3. Mecanismo de control

2.3.1. El mecanismo de control es un elemento decisivo de la propuesta de Reglamento. Al objeto de asegurar que ninguna NIC contiene deficiencias susceptibles de obstaculizar su aplicación en la UE, todas las NIC estarán sujetas a un mecanismo de control que dispondrá de un nivel reglamentario y un nivel técnico.

⁽¹⁾ COM(1999) 232 final de 11.5.1999.

⁽²⁾ Es decir, las cuentas de la propia sociedad de cartera, en contraposición con las cuentas consolidadas del grupo.

2.3.2. El nivel reglamentario —el Comité regulador de la contabilidad— incluirá a representantes de todos los Estados miembros y emitirá su dictamen sobre si la UE debería aprobar una norma NIC o no, así como sobre su fecha de aplicación.

2.3.3. La Comisión estará asistida a nivel técnico por un Comité técnico contable. El Comité técnico contable tendrá una naturaleza consultiva y contará con la experiencia necesaria para evaluar las normas y, además, al estar en contacto permanente con el proceso de fijación de las normas NIC, podrá influir en su evolución y asegurar la adopción de decisiones sobre nuevas normas a su debido tiempo.

2.3.4. La Comisión pretende que todas las NIC existentes así como las interpretaciones vinculadas que figuran en el anexo del presente Reglamento se sometan al procedimiento de adopción a más tardar antes del 31 de diciembre de 2002.

2.4. Función de las Directivas contables

2.4.1. Las Directivas actualmente en vigor permanecerán vigentes y todas las empresas deberán atenerse a ellas. La aplicación de las NIC será una exigencia adicional para todas las empresas con cotización en bolsa.

2.4.2. La Comisión ya ha iniciado el proceso de modificación de la Cuarta⁽¹⁾ y Séptima⁽²⁾ Directivas contables para tratar un pequeño número de casos incompatibles con las NIC.

3. Observaciones generales

3.1. El CES apoya plenamente el objetivo de la propuesta de Reglamento objeto de examen, esto es, crear una base común de la contabilización en la UE para todas las empresas que cotizan en bolsa. Se trata de un elemento importante del programa encaminado a completar el mercado único en el ámbito de los servicios financieros.

3.2. El Comité reconoce que la opción que se ha escogido ahora es muy importante en la medida en que probablemente determinará toda la información financiera comunitaria a largo plazo. En consecuencia, el Comité estima que se deben tener en cuenta los intereses de todas las partes afectadas, de los inversores a los trabajadores.

3.3. El Comité admite que sólo se dispone de opciones muy limitadas para alcanzar el objetivo acordado. De hecho, la única solución alternativa concreta son los principios de contabilidad generalmente aceptados en los Estados Unidos (GAAP)⁽³⁾. El Comité considera que dado que, entre otros aspectos, los intereses comunitarios no quedarían en modo alguno representados en la elaboración de estas normas, sería totalmente inadecuado que la UE adoptara los requisitos de los EE UU relativos a la información financiera como norma internacional.

3.4. Por consiguiente, el Comité considera que las NIC son las únicas normas contables amplia e internacionalmente reconocidas, mediante las cuales se puede lograr el objetivo de elaborar normas con la participación de todos.

3.5. Habida cuenta del tamaño y la importancia de la economía comunitaria, la propuesta hará de la UE la piedra angular del apoyo internacional a la Junta de las NIC⁽⁴⁾ (que recientemente ha sido remodelada y reforzada). Aunque la UE no será un participante directo, esto garantizará que los intereses comunitarios se perciban prioritariamente dentro de los procesos de elaboración de las normas NIC, además de que ya existen cinco miembros europeos en la Junta de las NIC.

3.6. El Comité reconoce que hay unas 300 empresas que utilizan los GAAP de los EE UU. Esto es debido, sobre todo, a que actualmente constituye un requisito para obtener un listado de mercados de la US Securities and Exchange Commission (SEC, Comisión del mercado de valores de los EE UU), más que a un valor inherente de los GAAP de los EE UU *per se*.

3.6.1. El Comité considera que la orientación elegida facilita un gran apoyo a la Junta de las NIC en sus esfuerzos por conseguir el acuerdo de la SEC para que acepte las cuentas elaboradas con arreglo a las NIC sin adaptarlas a los GAAP de los EE UU, aunque acepta que esto difícilmente se producirá antes del 2005. Esto se equipararía con la situación en la que las empresas de los EE UU pueden obtener un listado comunitario con arreglo a las cuentas elaboradas con arreglo a los GAAP norteamericanos.

3.7. El Comité sugiere que llegar a una convergencia de las NIC y los GAAP norteamericanos sería la mejor manera de favorecer los intereses de todas las partes a largo plazo y que debería tomarse nota de que, a pesar de la fuerte vinculación de Estados Unidos con los GAAP, los EE UU están plenamente representados en la Junta de las NIC.

3.8. El Comité conviene con la Comisión en que la propuesta de Reglamento no sólo hará progresar la integración de los mercados europeos de capitales y servicios financieros, sino que también fomentará la inversión interior en favor de las empresas de la UE que cotizan en bolsa.

⁽¹⁾ 78/660/CEE, DO L 222 de 14.8.1978, p. 11.

⁽²⁾ 83/349/CEE, DO L 193 de 18.7.1983, p. 1.

⁽³⁾ «Generally Accepted Accounting Principles».

⁽⁴⁾ Junta de las Normas Internacionales de Contabilidad, antiguo Comité de las Normas Internacionales de Contabilidad.

3.9. Al tiempo que expresa su apoyo a la utilización de las NIC, el Comité también acoge favorablemente la creación del mecanismo de control. Este mecanismo asegurará que, en caso de que se publique una NIC en la UE que se considere inadecuada, ésta no se aplicará en territorio comunitario.

3.9.1. Por consiguiente, las NIC no se aplicarán de manera automática en la UE sino que sólo se hará así cuando se hayan adoptado de conformidad con el mecanismo de control, proceso en el que el Comité regulador de la contabilidad, presidido por la Comisión y compuesto por representantes de todos los Estados miembros, desempeñará un papel fundamental.

3.9.2. Sin embargo, al objeto de facilitar una evaluación técnica detallada, se prevé la creación de un Comité técnico contable tal y como se describe en el octavo considerando de la propuesta de Reglamento.

3.9.3. A invitación de la Comisión, esta función será ejercida y financiada por un organismo del sector privado, el «Grupo consultivo en materia de información financiera» o EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group)⁽¹⁾. Como organismo del sector privado, sus recomendaciones no serán vinculantes para la Comisión, que presentará para decisión un informe completo sobre las recomendaciones del EFRAG así como su propia evaluación al Comité regulador de la contabilidad.

3.9.4. Este organismo no sólo apoyará la labor del mecanismo de control sino que también permitirá a la UE controlar y contribuir a la elaboración de las normas futuras.

3.9.5. El Comité apoya resueltamente el propósito de la Comisión de que cada NIC se adopte o rechace en su totalidad. Una aprobación parcial o la existencia de versiones modificadas de NIC sería extremadamente confusa y socavaría la decisión fundamental de utilizar las NIC.

3.10. El Comité recomienda que, a la hora de considerar el recurso a las prerrogativas previstas en el artículo 5, los Estados

miembros deberían atender a su posible impacto en (a) la tributación de las empresas afectadas y (b) el nivel de información de que disponen los trabajadores sobre la empresa en que trabajan.

3.11. El Comité expresa su especial interés por que las necesidades de las PYME se tengan en cuenta. En consecuencia, constata con satisfacción que las PYME estarán representadas en el EFRAG.

3.12. El Comité sugiere igualmente que, dado que a largo plazo toda la información financiera en la UE se basará en las NIC, se inste desde ahora a la Junta de las NIC a que comience el proceso de desarrollar una norma o conjunto de normas más adecuadas para las PYME; los requisitos reforzados de información para las empresas que cotizan en bolsa serían un complemento. Habida cuenta de que algunas PYME se convertirán en el futuro en empresas que cotizan en bolsa, esto permitiría, llegado el caso, una transición relativamente fácil para las PYME.

3.13. El objetivo de adoptar las NIC será obstaculizado si la no adopción no tiene un carácter excepcional. El Comité espera que la participación de los expertos comunitarios en el proceso de fijación de normas y el reconocimiento por parte de la Junta de las NIC de la importancia de conservar el apoyo comunitario garantizarán que la no adopción se produzca raramente o no llegue a producirse.

3.14. El Comité insta encarecidamente a la Comisión a que garantice que todas las NIC y las interpretaciones vinculadas sean disponibles en todas las lenguas comunitarias.

3.15. El Comité es consciente de que los sectores bancario y de seguros contemplan con preocupación algunos aspectos de la posible incorporación en una NIC futura de una contabilidad para instrumentos financieros íntegramente basada en el valor justo, y de que esta cuestión está siendo estudiada por la Comisión. También deberá someterse a los procedimientos de consulta ordinarios que se utilizan para elaborar nuevas normas contables. El Comité confía en que se encuentre una solución satisfactoria.

3.16. El Comité observa que en el artículo 2 de la propuesta de Reglamento se prevé la posibilidad de utilizar «normas contables equivalentes». El Comité entiende que la Comisión sólo pretende recurrir a esta disposición temporalmente hasta que se disponga de una NIC apropiada. El Comité estima que el artículo 2 debería reformularse para esclarecer este extremo.

⁽¹⁾ El EFRAG se compone de los siguientes organismos: CEA — Comité Europeo de Seguros, (European Insurance Committee); EFAG — Federación Europea de Contables y Auditores para las PYME (European Federation of Accountants and Auditors for SMEs); EFB — Federación Bancaria Europea (European Banking Federation); EFFAS — Federación Europea de Asociaciones de Analistas Financieros (European Federation of Financial Analysts Societies); ESBG — Asociación Europea de Cajas de Ahorro (European Savings Banks Group); FEE — Federación de Expertos Contables Europeos (Federation of European Accountants); FESE — Federación de Bolsas Europeas (Federation of European Stock Exchanges); GEBC — Grupo Europeo de Bancos Cooperativos (European Group of Co-operative Banks); UNICE — Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empresarios de Europa (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe); UEAPME — Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (European Association of Craft and Small and Medium-Sized Enterprises).

3.17. La introducción de estos requisitos propuestos en materia de información financiera para las empresas que cotizan en bolsa deberá ser acompañada por medidas encaminadas a asegurar su cumplimiento, si se quiere cumplir su objetivo. El Comité sugiere que los interventores de cuentas de las empresas declaren en sus informes si las cuentas cumplen las NIC. En caso contrario, las autoridades nacionales de los Estados miembros deberían estar facultadas para exigir a la empresa que vuelva a publicar sus cuentas con arreglo al sistema correcto.

3.18. El Comité observa que la aplicación del Reglamento se revisará antes del 1 de julio de 2007 y expresa su deseo de poder formular observaciones sobre esta revisión en el momento oportuno. El Comité entiende que será especialmente importante revisar la aplicación del mecanismo de control con vistas a garantizar el cumplimiento efectivo del objetivo de utilización de las NIC en la UE.

4. Conclusión

4.1. El Comité apoya plenamente los objetivos de la propuesta de Reglamento objeto de examen y considera que la adopción de las NIC constituye la única opción práctica para lograrlos.

4.2. Asimismo, el Comité apoya sin reservas el mecanismo de control, que proporciona una base jurídica para el uso de

las NIC y un procedimiento de validación de su adecuación. Estima que una participación temprana de la UE en la elaboración de todas las NIC es la mejor manera de proteger los intereses europeos.

4.3. El Comité subraya que, con vistas a que pueda constituirse en la UE una base común de la contabilidad como un componente necesario del mercado único, es necesario prever anticipadamente las necesidades de las PYME y otras entidades a las que la propuesta de Reglamento no afecta directamente.

4.4. El Comité considera que las nuevas propuestas no deberán tener repercusiones negativas en otros requisitos importantes como los relativos a la tributación y la información al trabajador.

4.5. El Comité subraya de nuevo que la plena disponibilidad de la Junta de las NIC y las interpretaciones vinculadas en todas las lenguas comunitarias constituyen una condición sine qua non.

4.6. El Comité llama la atención sobre la necesidad de adoptar medidas que garanticen el pleno cumplimiento de los nuevos requisitos en materia de información.

4.7. Por último, el Comité sugiere que la UE haga uso de su influencia para animar a la Junta de las NIC a iniciar un diálogo con sus homólogos norteamericanos con el fin de trazar un camino que lleve a la elaboración de un posible marco internacional en materia de información financiera.

Bruselas, 11 de julio 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 relativa a la formación de los conductores profesionales de mercancías y de viajeros por carretera»

(2001/C 260/16)

El 21 de febrero 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 del Comité sobre este asunto, aprobó su dictamen el 6 de junio de 2001 (ponente: Sr. Kielman).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Reglamento (CEE) nº 3820/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera establecía las condiciones a las que debe ajustarse la formación profesional de los conductores profesionales de mercancías y de viajeros por carretera.

1.2. El contenido de la formación necesaria para la obtención del certificado de aptitud profesional está fijado por la Directiva 76/914/CEE. El anexo de dicha Directiva establece que «la formación necesaria para obtener un certificado de aptitud profesional deberá comprender como mínimo» determinadas «materias (...), siempre que éstas no estén ya incluidas en la formación requerida para el permiso de conducción».

1.3. El Reglamento y la Directiva están actualmente superados. El Reglamento data de 1985 y la Directiva de 1976. Esto significa ante todo que el contenido de la formación no incluido en la reglamentación comunitaria relativa al permiso de conducción (Directiva 91/439/CEE) es obsoleto.

1.4. Teniendo en cuenta que, salvo dos países: Francia y Países Bajos, no hay obligación comunitaria alguna de seguir una formación profesional, ello significa que la gran mayoría de los conductores profesionales ejerce su oficio al amparo solamente del permiso de conducción. Para determinados tipos de transporte, como el de mercancías peligrosas, rige naturalmente un régimen más estricto.

1.5. La Comisión considera importante introducir una formación profesional sólida, inicial y continua, que contribuya a reforzar el nivel de seguridad en carretera, la seguridad en las

paradas y la calidad del servicio, la cual, además, permitirá facilitar la inserción profesional y tendrá una influencia positiva en el empleo.

1.6. El establecimiento de manera armonizada de una obligación de formación de esta clase constituirá, por otra parte, un ejemplo práctico del objetivo comunitario que se pretende, esto es, que liberalización del mercado de los transportes y crecimiento de la competencia vayan acompañados de una armonización de las condiciones sociales y de empleo.

1.7. La propuesta de Directiva desarrolla un marco comunitario que engloba las formaciones profesionales existentes en el marco del Reglamento (CEE) nº 3820/85 y ofrece una posibilidad de solución para los problemas específicos que caracterizan el mercado del transporte profesional en lo que a los conductores se refiere, como contratación de nuevos conductores y garantía de la calidad de prestación de los conductores.

2. Observaciones de carácter general

2.1. El Comité comparte el planteamiento de la Comisión de que es absolutamente necesario romper con la práctica actual que permite acceder a la profesión de conductor profesional de mercancías o de viajeros por carretera sin ninguna formación. El Comité, por tanto, suscribe la propuesta —pragmática— de formación mínima obligatoria, tal como ya existe en los Países Bajos y en Francia.

2.2. El Comité comparte el enfoque de la Comisión cuando subraya las dificultades que puede suponer la introducción de una formación inicial completa de 420 horas en total. No cabe duda de que si se impusiese la obligación de seguir una formación inicial completa, surgirían problemas en el mercado de trabajo. Incluso en las circunstancias actuales existe ya un déficit considerable de conductores cualificados.

2.3. La duración de la formación inicial mínima es de 210 horas en total (seis semanas de 35 horas). Corresponde, pues, a la mitad del número de horas que requiere la formación inicial completa. Será obligatoria para todos los nuevos conductores, sin tener en cuenta su edad o el tipo de vehículo conducido. El Comité considera que la introducción de dicha formación inicial mínima facilitará que los conductores profesionales accedan a su profesión a una edad más temprana. La duración de la formación deberá considerarse en relación con los tipos ya existentes de formación y niveles exigidos para permiso de conducción y aptitud profesional en los Estados miembros. Sobre esa base deberá determinarse si procede ampliar a breve plazo el número de horas de formación.

2.4. Además de la formación inicial mínima, la Comisión establece en su propuesta de Directiva el principio de la formación continua. Propone que su duración sea de cinco días cada cinco años. Ésta parece ser —teniendo en cuenta la formación inicial mínima— una buena solución, tanto más cuanto que la experiencia francesa muestra que la formación continua tiene efectos positivos.

2.5. El Comité suscribe la propuesta de la Comisión de que los conductores profesionales que ya ejerzan su función en el momento de la entrada en vigor de la Directiva objeto de examen queden exentos de la formación inicial mínima. Suscribe igualmente la propuesta de que, en cambio, esta categoría de conductores deberá cumplir la obligación general de seguir una formación continua cada cinco años. Esto equivale en la práctica a una jornada de formación al año.

2.6. La Comisión propone establecer criterios para la autorización de los organismos de formación. El Comité no considera de tanta importancia el establecimiento de criterios para tales organismos de formación. Es mucho más importante establecer criterios objetivos para el control de los organismos de examen, de preferencia por parte de las autoridades competentes del correspondiente Estado miembro.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. El Comité no se hace una idea totalmente clara del grupo específico al que pretende dirigirse la Comisión. En el artículo 2 de la propuesta de Directiva, la Comisión habla de conductor profesional definiéndolo como conductor que efectúe transportes de mercancías o viajeros «a cambio de una remuneración». ¿Se aplica también esta definición al transporte por cuenta propia, o precisamente no? Tras explicación de la Comisión, el Comité entiende que —sin perjuicio de las exenciones mencionadas en el artículo 3 de la propuesta de Directiva— la definición se aplica a todos los conductores que, en el transporte de mercancías, conduzcan vehículos de carga útil superior a 3,5 toneladas. En el caso del transporte de viajeros, afectará a conductores de vehículos con capacidad para más de 9 personas, conductor incluido.

3.2. El Comité no tiene tampoco una idea clara de la intención de la Comisión cuando en la «exposición de motivos» declara que la formación profesional, inicial y continua, contribuirá a «reforzar (...) la seguridad en las paradas». El Comité pide a la Comisión que aclare este punto con algo más de detalle.

3.3. La exposición de motivos de la propuesta y el anexo «Exigencias mínimas para la formación profesional» no aclaran, a juicio del Comité, si la formación inicial completa requerirá 420 horas, o bien 630 horas. La Comisión ha indicado que esta divergencia es imputable a una confección/traducción incorrecta del texto. Ha subrayado que la norma para la formación completa será un total de 420 horas.

3.4. La Comisión indica en el artículo 9 que los conductores profesionales seguirán las formaciones profesionales inicial y continua en el Estado miembro donde tengan su residencia normal, con el fin de evitar el conocido fenómeno de los que hacen «turismo para obtener el permiso de conducción». Ya que la Comisión propone en el mismo artículo el reconocimiento mutuo de certificados, diplomas y acreditaciones de formación, no debería importar, a juicio del Comité, el lugar en el que los conductores profesionales sigan las mencionadas formaciones. El Comité considera que la limitación al Estado miembro donde tengan su residencia normal no es compatible con la propuesta de reconocimiento mutuo.

3.5. El Comité estima que la Comisión no presta suficiente atención al aspecto cualitativo, esto es, las normas que los Estados miembros deben aplicar al realizar los exámenes. El Comité considera que la calidad de los exámenes es el único medio de verificar que los interesados han adquirido realmente las formaciones. La calidad, pues, es tan importante como la duración de la formación misma.

3.6. La Comisión propone que los instructores deberán tener cinco años de experiencia como conductores profesionales y haber recibido una formación inicial completa y una formación continua. El Comité considera que estas condiciones tienen un carácter demasiado restrictivo. El Comité se pregunta si existirán suficientes instructores que las cumplan. En cualquier caso, la Comisión deberá incluir en la Directiva una disposición transitoria plurianual, al objeto de que se puedan cumplir los requisitos de cualificación para instructores.

3.7. El Comité observa que es necesario que la Directiva se aplique también a los países candidatos a la adhesión, desde el principio mismo de su respectiva adhesión, con miras a garantizar la seguridad del transporte en una UE ampliada y evitar falseamientos de competencia.

4. Resumen y conclusiones

4.1. El Comité suscribe en sus líneas generales la propuesta de la Comisión de imponer una formación mínima obligatoria para los conductores profesionales acompañada de un control periódico de las cualificaciones exigidas y, en caso necesario, seguida de una formación continua específica cada cinco años. Principalmente, porque así se reforzará el nivel de seguridad en carretera y la calidad del servicio, y porque, además, ello tendrá una influencia positiva en el empleo.

4.2. El Comité considera que la Comisión debe aclarar a qué grupo específico concreto se destina la propuesta. Debe explicar qué entiende por las palabras «a cambio de una remuneración». Es necesario igualmente que la Comisión aclare con más detalle lo que pretende cuando arguye que la formación profesional, inicial y continua, contribuirá a «reforzar (...) la seguridad en las paradas».

4.3. A juicio del Comité, la Comisión se concentra en el aspecto cuantitativo, es decir, en la cantidad mínima de horas

de formación, sin prestar suficiente atención a las normas que deben establecerse en materia de exámenes.

4.4. La Comisión propone que los conductores profesionales deberán seguir las formaciones profesionales inicial y continua en el Estado miembro donde tengan su residencia normal. Esto es estrictamente conforme con lo establecido en la Directiva comunitaria sobre el permiso de conducción. El Comité, no obstante, se pregunta si no es innecesariamente restrictivo en el caso de una formación inicial mínima y continua. La respuesta es afirmativa si se repara en que la Comisión propone también el objetivo de reconocimiento mutuo de certificados, diplomas y acreditaciones de formación.

4.5. El Comité, por último, observa que, habida cuenta de los requisitos que la Comisión impone a los instructores, es decir, que deberán tener cinco años de experiencia como conductores profesionales y haber recibido una formación inicial completa y una formación continua, resultará muy difícil contratar a un número suficiente de ellos. El Comité recomienda a la Comisión que revise su propuesta en lo relativo a este particular.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICH

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Malta en la vía de la adhesión»

(2001/C 260/17)

El 13 de julio de 2000, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Malta en la vía de la adhesión».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de junio de 2001 (ponente: Sr. Walker).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (reunión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado el siguiente dictamen por 66 votos a favor, 28 votos en contra y 22 abstenciones.

Nota: Malta avanza muy rápidamente hacia la adhesión, tanto por lo que respecta al proceso de cierre de los capítulos como a la introducción de medidas legislativas en Malta; la información que se proporciona a continuación está actualizada al 28 de junio de 2001, fecha de la reunión de la Sección. Cabe que los progresos posteriores no aparezcan reflejados en el presente documento.

1. Introducción

1.1. La República de Malta es una democracia parlamentaria con una larga y accidentada historia, a lo largo de la cual los malteses han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de la civilización europea debido a su posición estratégica en el Mediterráneo. Desde tiempos prehistóricos, Malta ha atraído a numerosos visitantes, los cuales no han sido siempre bien acogidos. Ha estado gobernada sucesivamente por los fenicios, los romanos, los caballeros de la Orden de San Juan, los franceses y los británicos. Malta ha figurado en dos ocasiones en la encrucijada de la historia: tanto en el siglo XVI, cuando los caballeros de Malta repelieron a los invasores turcos, como en la Segunda Guerra Mundial, cuando Malta se mantuvo firme frente a las potencias del Eje, su papel resultó decisivo para la determinación del curso de la historia de Europa occidental; por la segunda de estas hazañas, Malta recibió la Cruz de San Jorge, la más alta condecoración civil británica al valor.

1.2. El Consejo Europeo de Helsinki de los días 10 y 11 de diciembre de 1999 dio su visto bueno a la apertura de negociaciones de adhesión con Malta y otros cinco países candidatos. A estos países se les ha conocido posteriormente como «el grupo de Helsinki».

1.3. Malta cuenta con una buena situación económica y política, lo que le permite figurar entre los candidatos destacados a la adhesión a la Unión; en efecto, cumple los criterios de Copenhague, dispone de una economía de mercado adecuada y, si establece las condiciones necesarias para su futura

reestructuración industrial, que deberá llevarse a cabo independientemente de que se adhiera a la UE o no, debería ser capaz de resistir las presiones de la competencia dentro de la Unión.

1.3.1. Sin embargo, existe un obstáculo de importancia que habrá que superar. Entre todos los países candidatos, Malta es el único que en la actualidad no dispone de un consenso político claro sobre la adhesión a la Unión. Hasta que y a no ser que se alcance este consenso y tenga visos creíbles de viabilidad, siempre planeará un interrogante sobre la disponibilidad del país para la adhesión.

1.4. Este informe se centrará en el estadio de preparación actual de la economía y la población maltesas para cumplir el acervo comunitario y satisfacer las otras obligaciones que conlleva la adhesión. Pretende evaluar lo conseguido hasta ahora y lo que aún ha de hacerse. Inevitablemente, también tendrá que tratar las cuestiones políticas que en última instancia determinarán si Malta desea continuar adelante con el proceso de adhesión.

1.5. El ponente agradece la valiosa ayuda aportada a su trabajo por el Sr. Leonardo Mizzi, de Malta Business Bureau. Una delegación del Grupo de estudio visitó Malta del 21 al 23 de marzo de 2001 ⁽¹⁾.

2. Evaluación de los progresos de Malta hacia la adhesión

2.1. La historia de las relaciones de Malta con la UE, el contexto político, económico y social, el proceso de negociación, el progreso de las negociaciones, la evaluación de los ámbitos que pueden plantear dificultades, la situación del diálogo social y civil en Malta, el impacto de la adhesión en determinados sectores, las actitudes respecto a la adhesión a la UE y la cuestión de la financiación se analizan en un documento por separado.

⁽¹⁾ Informe sobre un viaje de estudio a Malta realizado en el marco de la elaboración del dictamen «Malta en la vía de la adhesión». R/CES 460/2001.

3. Resumen

3.1. En Malta no existe un consenso político claro sobre la adhesión a la Unión. El Partido Nacionalista en el poder es partidario de una adhesión inmediata, pues considera que ello no sólo es deseable desde un punto de vista histórico y político, sino también necesario para proporcionar el estímulo y el apoyo financiero que Malta necesita para solucionar sus problemas estructurales reconocidos.

3.2. El Partido Laborista, por otro lado, preferiría retrasar la entrada hasta que se hayan resuelto los problemas más graves y mantener entretanto relaciones cordiales con la Unión Europea y negociar algún tipo de asociación de libre comercio, una especie de «Suiza del Mediterráneo».

3.3. El Partido Nacionalista tiene intención de celebrar un referéndum sobre la adhesión cuando hayan finalizado las negociaciones de adhesión y, en cualquier caso, antes de las próximas elecciones parlamentarias, que se llevarán a cabo en enero de 2004 a más tardar. El Partido Laborista ha declarado que si regresa al poder en dichas elecciones retirará la candidatura de Malta a la adhesión sea cual sea el resultado del referéndum.

3.3.1. Los últimos sondeos de opinión indican que las cifras a favor y en contra de la entrada en la UE son prácticamente iguales, y que existe un gran número de indecisos.

3.4. Actualmente, Malta cumple todos los criterios de Maastricht excepto el del déficit presupuestario anual. Sin embargo, la deuda pública acumulada gira en torno al 59 % del PIB; si bien esta cifra cumple el requisito de Maastricht del 60 % y es inferior a la de muchos Estados miembros, tiene tendencia a aumentar, por lo que si dicha tendencia se mantuviera, se superaría el nivel de referencia antes de la fecha en la que se pretende proceder a la adhesión.

3.4.1. El PIB maltés, expresado en paridades de poder adquisitivo, equivale al 52 % de la media comunitaria.

3.4.2. La economía está principalmente orientada a la exportación, sobre todo de bienes y servicios, que representan el 89 % del PIB en 1999. La UE es el mayor socio comercial de Malta, con un porcentaje que se eleva al 65 % de las importaciones de Malta, y mantiene un significativo superávit de la balanza comercial.

3.4.3. Las principales actividades económicas son la electrónica, el transporte marítimo, los astilleros y el turismo. La agricultura representa sólo el 2,5 % del PIB; la industria agrícola está muy fragmentada.

3.4.4. La densidad de población de Malta es muy elevada y alcanza los 1 200 habitantes por km²; el 21 % de la superficie total está edificada.

3.4.5. La economía maltesa está dominada por las microempresas y el 95 % de las empresas emplean a menos de diez trabajadores.

3.5. El Comité de seguimiento y acción Malta-EU (MEUSAC) se ha creado para mejorar la transparencia del proceso de negociaciones mediante la participación de todos los sectores interesados.

3.5.1. Algunos de los órganos consultados por el MEUSAC se quejan de no disponer siempre de tiempo de debate suficiente para consultar a sus miembros.

3.6. El primer Programa Nacional de Malta para la Adopción del Acervo (PNAA) fue publicado el 18 de septiembre de 2000.

3.6.1. Malta ha obtenido un período de transición de cuatro años por lo que respecta a la energía para permitirle constituir reservas estratégicas de petróleo.

3.6.1.1. La UE ha comunicado que es muy probable que Malta pueda solicitar una excepción después de la adhesión por lo que se refiere a la clasificación de su sistema de suministro de electricidad como «pequeño sistema aislado».

3.6.1.2. En lo referente a la libre circulación de mercancías, se ha concedido a Malta un período de transición de cuatro años respecto de la renovación de las autorizaciones para la comercialización de productos farmacéuticos.

3.6.1.3. Por lo que respecta a la libre circulación de trabajadores, se ha concedido a Malta un período transitorio de siete años durante el cual podrá aplicar mecanismos de salvaguardia respecto del derecho de los trabajadores de otros Estados miembros de la UE a buscar trabajo en Malta. Malta se diferencia de otros países candidatos en el sentido de que se prevé un flujo de trabajadores hacia el país después de la adhesión, mientras que en los demás Estados candidatos se prevé un flujo de dichos Estados hacia la UE.

3.6.2. Hasta la fecha, Malta ha abierto 28 capítulos, de los cuales 17 se han cerrado provisionalmente. Malta espera iniciar el capítulo sobre agricultura, a más tardar, a principios de la Presidencia belga.

3.7. En algunos ámbitos puede que surjan dificultades que se deberán resolver durante el proceso negociador.

3.7.1. Sigue habiendo algunas restricciones a la compra de bienes inmuebles por parte de súbditos extranjeros.

3.7.2. Se debe reforzar la capacidad de la Administración de hacer respetar los derechos en materia de propiedad intelectual (i.e., policía, aduanas y resolución extrajudicial de conflictos).

3.7.3. Con el fin de respetar la política comunitaria de competencia, Malta afronta un período de dos años intensos de aproximación legislativa, reestructuración rigurosa y aumento de la liberalización y la privatización. Las actuales subvenciones a los astilleros se deberán reducir progresivamente.

3.7.4. En el ámbito pesquero, el PNAA ha definido dos tipos de problemas: el arancel aduanero del 15 % aplicado a la exportación de pescado y la necesidad de Malta de seguir manteniendo la zona protegida de pesca dentro de las 25 millas náuticas a fin de conservar las poblaciones de peces.

3.7.5. La Unión Europea está preocupada por el número de buques detenidos en puertos comunitarios que enarbolan la bandera maltesa y por el número de inspecciones estatales en materia de pabellones que se llevan a cabo en Malta. Malta dispone de la cuarta flota comercial más grande del mundo, una gran parte de la cual está constituida por petroleros. La administración marítima de Malta está lejos de poder garantizar el control de los buques en ella registrados, que son, en su inmensa mayoría, propiedad de amadores de terceros países.

3.7.6. El coste de la aplicación de la normativa comunitaria relativa al medio ambiente se estima en el 5 % del PIB. Existen problemas en el ámbito de la gestión de residuos y la disponibilidad, calidad y coste del abastecimiento de agua.

3.7.7. Se espera que el acervo agrícola plantee problemas, en concreto por lo que respecta a los aranceles malteses que protegen los productos agrícolas y a la competencia de la Unión Europea para la industria agrícola maltesa, fragmentada y relativamente ineficiente.

3.7.8. Malta ha solicitado periodos de transición para las Directivas sobre la ordenación del tiempo de trabajo, la exposición al ruido durante el trabajo, las obras de construcción temporales o móviles y la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo. Algunos industriales malteses consideran que los periodos de transición solicitados son insuficientes.

3.7.9. El proyecto de normativa para adaptar la política maltesa de protección de los consumidores a la Directiva comunitaria sobre la responsabilidad por los productos defectuosos se presentará este año, pero no está claro cómo se aplicará la Directiva sobre los viajes combinados, dado que hasta 2002 no se crearán los organismos competentes para ello.

3.7.10. Los empresarios malteses solicitan que se fije un límite elevado de exención del IVA para las pequeñas empresas y desearían beneficiarse de las disposiciones sobre el tipo cero que se aplican en el Reino Unido e Irlanda. Se teme también que la presión ejercida para armonizar la fiscalidad en la Unión Europea acarree un aumento de la presión fiscal global sobre los empresarios malteses.

3.8. Los procedimientos de consulta entre el Gobierno y los interlocutores sociales en Malta se han formalizado a través del Consejo de Malta para el Desarrollo Económico (MCED), cuerpo autorregulador y tripartito compuesto por representantes de los empleadores, de los sindicatos y del Gobierno.

3.8.1. Actualmente, la participación de otros componentes de la sociedad civil es tangencial a este proceso en vez de formar parte integrante del mismo, pero se acepta en general que se trata de un primer paso en el marco de un proceso evolutivo.

3.8.2. El Gobierno maltés propone que se cree un Comité Consultivo Mixto UE-Malta (CCM) compuesto por seis miembros de cada delegación.

3.9. La adhesión a la Unión Europea afectará considerablemente a determinados sectores de la economía maltesa.

3.9.1. El turismo es una de las principales industrias de Malta, pero su desarrollo se ve obstaculizado por la falta de espacio, instalaciones y recursos. En esta industria también se temen algunos aspectos de la legislación comunitaria en materia de empleo.

3.9.2. Los astilleros y la construcción naval constituyen una parte importante de la economía maltesa, pero son sectores que registran pérdidas. Se debe llevar a cabo un programa de reestructuración y unas negociaciones cuidadosas sobre la forma de suprimir progresivamente las subvenciones.

3.9.3. El sector fabril está preocupado por el impacto de la legislación comunitaria en el ámbito laboral, del empleo y de la seguridad e higiene. La gran mayoría de las empresas maltesas son microempresas que no están sindicadas, por lo que no podrían suscribir acuerdos personalizados especiales.

3.9.4. La caza de aves es un deporte popular en Malta que practican más de 15 000 personas. Los cazadores de aves temen que la adhesión a la UE implique restricciones o incluso la prohibición de practicar dicho deporte y se oponen a la adhesión a menos que se garantice la preservación de su deporte.

3.9.5. La isla de Gozo padece los inconvenientes de la «doble insularidad» y sus habitantes consideran necesario que la Unión Europea conceda la ayuda más favorable posible.

3.9.6. El cumplimiento del acervo de la UEM está condicionado al cumplimiento del proceso de liberalización del movimiento de capitales.

3.9.7. El volumen de causas pendientes ante los tribunales civiles de Malta es preocupante. Aunque las autoridades maltesas ya han tomado medidas para tratar este problema, la entrada en la Unión Europea acarrearía probablemente un aumento del número de pleitos que agravaría esta situación.

3.10. Contrariamente a los PECO, Malta no está en situación de poder beneficiarse del programa ISPA o Sapard. El CES considera que se debería ampliar el programa ISPA a Malta.

4. Conclusiones

4.1. Se acepta generalmente en Malta que, independientemente de la cuestión de la adhesión a la UE, deben realizarse importantes reformas estructurales para permitir que la sociedad maltesa se adapte a un mundo cambiante y poder competir en una economía cada vez más globalizada. Algunos consideran que el actual ritmo del cambio, originado por la necesidad de cumplir los requisitos del acervo comunitario dentro de los plazos prefijados por el Gobierno para la adhesión, es demasiado frenético y que sería preferible un ritmo más acompasado, pero no cabe duda de que la perspectiva de la adhesión a la UE está actuando como catalizador para el cambio y cabe dudar de si, de hecho, se realizarían las reformas necesarias sin dicho estímulo.

4.1.1. No cabe duda de que actualmente el Gobierno está logrando transponer una parte considerable del acervo a buen ritmo y de que está resuelto a finalizar el proceso de adopción del acervo en los plazos fijados.

4.2. Es necesario reforzar las capacidades en el ámbito de las infraestructuras públicas. Se tardará en crear la estructura necesaria para llevar a la práctica toda la nueva legislación requerida para la adopción del acervo y para asegurar un nivel adecuado de aplicación. También es necesario mejorar la capacidad de los tribunales para resolver el volumen de pleitos resultante.

4.3. Los detractores del ingreso en la UE tienen tendencia a tildar los programas informativos lanzados por el Gobierno con la ayuda de la UE de «propaganda». Sin embargo, muchos encuestados han indicado que existe una incompreensión general entre los malteses respecto de los problemas planteados. Dadas las importantes consecuencias de la decisión que hay que tomar, es de desear obviamente que, a la hora de emitir su voto en el referéndum, la gente esté plenamente informada de los problemas planteados.

4.4. Hasta la fecha, Malta ha solicitado algunas excepciones y períodos transitorios. Algunos industriales opinan que el número o la duración de los períodos de transición solicitados son insuficientes. Por otra parte, el número de períodos de transición solicitados es uno de los más altos de todos los países candidatos hasta la fecha. Ello refleja en parte los problemas planteados por la situación de la isla de Malta y la necesidad de presentar un paquete atractivo a los malteses.

4.5. El diálogo social en Malta está bien desarrollado y se halla en proceso de mejora. Actualmente, las ONG y otros tipos de organizaciones de la sociedad civil son tangenciales a este proceso en vez de formar parte integrante del mismo.

4.6. El Gobierno maltés ha lanzado un proceso amplio de consultas sobre la adhesión a la UE por medio del MEUSAC. Se ha denunciado que el volumen de información y el calendario truncado para las respuestas está afectando a la capacidad de las organizaciones, y en particular de las organizaciones voluntarias, para dar una respuesta mesurada. También se ha expresado preocupación ante la delegación por el hecho de que el Gobierno ha rehusado hacer públicos los resultados de sus evaluaciones sobre el impacto o de que los resultados se hayan divulgado solamente una vez presentada la posición negociada ante Bruselas.

4.6.1. Tras la visita de la delegación a Malta, el Gobierno anunció que los resultados de las evaluaciones sobre el impacto se publicarían a partir de abril de 2001.

4.7. Malta dispone de un sistema general de seguridad social mejor que el de la mayoría de los Estados miembros.

4.8. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de creación de un CCM UE-Malta pero destaca que ambas delegaciones en el CCM están compuestas habitualmente por representantes de los interlocutores sociales y de otros componentes de la sociedad civil. Dado que los CCM desempeñan una función de asesoramiento de los Gobiernos, parecería incongruente que el Gobierno dispusiera de una representación directa en las delegaciones.

4.9. El Comité considera que se debería estudiar la posibilidad de incluir a Malta entre los posibles beneficiarios de los fondos del ISPA, tanto antes como después de la adhesión.

Para poder presentar un paquete aceptable a los malteses, el proceso de negociación tendrá que alcanzar, como mínimo, un resultado satisfactorio respecto a la serie de asuntos que se analizan en un documento por separado. Los negociadores malteses tendrán que definir, preferiblemente en una fase

temprana, hasta dónde están dispuestos a transigir si su postura de negociación sobre aspectos fundamentales no resulta aceptable para la UE.

4.10. Si bien se acepta generalmente en Malta que una solicitud de adhesión a la Unión Europea implica un compromiso de adopción del acervo comunitario y que no cabe plantear una «Europa a la carta», se considera irrazonable denegar a los países candidatos una ampliación de las excepcio-

nes y períodos de transición de que disfrutaban en este momento los actuales Estados miembros de la Unión Europea o esperar que el grado de aplicación en los países candidatos a la adhesión sea más alto que en la actual Unión.

4.11. En términos de desarrollo económico, político y social y por lo que respecta a los progresos realizados en la adopción del acervo, Malta ocupa una buena posición para estar al frente de los Estados que se adhieran a la Unión. Queda por ver si existe una voluntad política de lograrlo.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

*El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHs*

Dictamen del Comité Económico y Social a raíz de la Solicitud de dictamen exploratorio de la Comisión Europea en previsión de la «Comunicación de la Comisión — Hacia una estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo»

(2001/C 260/18)

El 12 de diciembre de 2000, en una carta de la Sra. Diamantopoulou, la Comisión pidió al Comité Económico y Social, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborara un dictamen exploratorio en previsión de la «Comunicación de la Comisión — Hacia una estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo».

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2001 (ponente: Sr. Etty, coponente: Sra. Schweng).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 123 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La cumbre de Niza aprobó la agenda social europea para los próximos años y señaló, bajo el epígrafe «Anticiparse a los cambios del entorno laboral y sacar partido de los mismos desarrollando un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad», que la Comisión debería desarrollar la estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo sobre la base de una Comunicación. El Consejo indicó también las piedras angulares de esta nueva estrategia:

- codificar, adaptar y, en su caso, simplificar la normativa actual;

- responder a los nuevos riesgos como, por ejemplo, las situaciones de estrés en el trabajo, mediante iniciativas normativas e intercambios de buenas prácticas;
- favorecer la aplicación de la legislación en las PYME, teniendo en cuenta las condiciones específicas a las que se enfrentan, en particular mediante un programa específico;
- desarrollar, a partir de 2001, el intercambio de buenas prácticas y la colaboración entre los servicios de inspección del trabajo para responder mejor a los requisitos esenciales comunes.

1.1.1. Además, bajo el título «Por un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo», señalaba que en su política de empleo quiere tener más en cuenta los objetivos relacionados con la calidad del empleo y con su importancia

para el crecimiento como elemento importante de atracción e incitación al trabajo. La Comisión debería prestar atención a la contribución que la política de empleo aporta a la calidad del trabajo (en especial por lo que se refiere, entre otros aspectos, a la salud y la seguridad).

1.2. Dado que la Comisión Europea ha pedido al Comité Económico y Social un dictamen de iniciativa sobre una nueva estrategia para la seguridad y la salud en el trabajo, el Comité desearía llamar la atención sobre su dictamen adoptado en diciembre de 1999⁽¹⁾, en el que planteaba las cuestiones siguientes:

- cómo dar mayor eficacia a la legislación europea sobre salud y seguridad en el trabajo;
- cómo reforzar el vínculo entre capacidad de inserción profesional y salud y seguridad en el trabajo;
- cómo hacer frente a los nuevos riesgos en materia de salud y seguridad en el trabajo.

1.2.1. En las respuestas a estas tres preguntas examinaba, en particular, la forma de potenciar y destacar la función no legislativa de la Unión Europea, sin menoscabo de su función legislativa. Se hace referencia, en este sentido, a las campañas de información y sensibilización, la documentación, la formación y el análisis comparativo, en particular en los apartados relativos al vínculo entre capacidad de inserción profesional y salud y seguridad en el trabajo y a la forma en que debe hacerse frente a los nuevos riesgos.

1.3. Al tiempo que la Comisión hace en su petición una referencia explícita al dictamen de diciembre de 1999, pide al Comité ayuda para desarrollar ideas sobre la función que puede desempeñar la legislación junto con otras medidas como el diálogo social, el derecho indicativo, guías y comunicaciones interpretativas, en especial sobre los nuevos riesgos para la salud, campañas de información, etc.

1.3.1. Por lo tanto, el presente dictamen debe considerarse como complementario del anterior.

1.4. Si se considera el índice de accidentes laborales como indicador de la situación, las estadísticas más recientes publicadas por Eurostat son bastante alentadoras.

1.4.1. Las cifras muestran que entre 1994 y 1996 hubo una clara tendencia a la baja de los accidentes laborales causantes de ausencias laborales de más de tres días: disminuyeron en un 3,3 %. Es incluso más notable la reducción del número de accidentes mortales, superior al 13 %. Las recientes

estadísticas elaboradas por Eurostat indican que esta tendencia podría haberse estancado durante el período 1996-1998 y que el aumento del nivel de actividad económica no se tradujo en un aumento de los accidentes laborales. Al tiempo que observa estas tendencias, al Comité le siguen preocupando estas estadísticas, con cifras muy altas en términos absolutos: 4,7 millones de personas fueron víctimas de accidentes laborales en 1996, es decir, más del 3,6 % de la población activa, y más de 5 500 personas murieron a consecuencia de accidentes laborales. Otro aspecto alarmante es la gran diferencia que existe entre los Estados miembros.

1.4.2. Por otra parte, se debe tener en cuenta que los datos de Eurostat no arrojan mucha luz sobre los llamados nuevos riesgos, como el estrés, las lesiones causadas por esfuerzos repetitivos y los trastornos musculoesqueléticos. Las tendencias evaluadas por Eurostat deben completarse con las conclusiones de la tercera encuesta europea de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, realizada en 2000, basada en entrevistas a 21 000 trabajadores de todos los Estados miembros⁽²⁾. Si bien la percepción de los trabajadores respecto del riesgo que su actividad laboral supone para su seguridad y su salud ha mejorado en el período 1990-2000, una proporción creciente de ellos menciona problemas de salud relacionados con su trabajo. Con respecto a la encuesta de 1995, se observa un incremento de los trastornos musculoesqueléticos y la fatiga general, mientras que los problemas de estrés se mantienen sin cambios. La Fundación observa también otra tendencia, a partir de tres encuestas realizadas desde 1990: las condiciones de trabajo no están mejorando. Los resultados de la encuesta de la Fundación han sido corroborados por estadísticas nacionales sobre el trabajo de algunos Estados miembros, por ejemplo por lo que se refiere a las lesiones causadas por movimientos repetitivos.

2. Observaciones generales

2.1. La estrategia comunitaria para la salud y la seguridad en el trabajo debería aportar una contribución importante al objetivo de la cumbre de Niza de mejorar la calidad de los puestos de trabajo y aumentar su número. Este objetivo requiere que se tomen medidas para mejorar el entorno laboral, en especial gestionando aquellos factores de riesgo, tanto conocidos como novedosos, que suponen mayor peligro para la salud de los trabajadores. También exige que la estrategia comunitaria para la salud y la seguridad en el trabajo aborde no solamente los efectos del trabajo en la salud, sino también los efectos de la salud en el trabajo, por ejemplo procediendo a adaptaciones razonables de las condiciones de trabajo para permitir que los minusválidos se incorporen y participen en el mercado laboral.

⁽¹⁾ DO C 51 de 23.2.2000 — Salud y seguridad en el puesto de trabajo: aplicación de las medidas comunitarias y nuevos riesgos.

⁽²⁾ Diez años de condiciones de trabajo en la Unión Europea.

2.2. Ante el rápido desarrollo de nuevas tecnologías, nuevos productos y nuevas industrias, la Comunidad tiene que dotarse de una estrategia, que debe estar orientada al futuro pero basada también en el pasado y permitir una gestión segura de los nuevos factores de riesgo. Además de investigar los incidentes pasados y las enfermedades existentes y de gestionar los riesgos ya conocidos mediante prohibiciones, restricciones y sustituciones, la Comunidad tiene que dotarse de una estrategia que le permita hacer frente a los factores de riesgo del futuro.

2.3. Para hacerse eco más eficazmente de la opinión de los ciudadanos de Europa de que la responsabilidad de la empresa en lo referente a la salud y la seguridad constituye un problema importante, la estrategia comunitaria no debe limitarse a asegurar el cumplimiento de las normas mínimas de salud y seguridad que estipulan las Directivas. Debería establecer medidas para animar a empresarios, trabajadores y demás interesados a que vayan más allá del mero cumplimiento de las normas y concreten en la práctica su compromiso de mejorar la calidad de los puestos de trabajo y lograr un entorno laboral más sano, dedicando una atención especial a los nuevos riesgos que entrañan las formas de trabajo atípicas y a la contratación pública. Este objetivo puede alcanzarse sobre todo concienciando a los interesados de que la mejora de la salud y la seguridad es también un buen negocio⁽¹⁾. Es importantísimo facilitar orientaciones para el establecimiento de mecanismos (incluida la responsabilidad de la empresa en materia de salud y seguridad) que alienten al empresario a idear sus propios procedimientos para mejorar la calidad de la vida laboral.

2.4. El problema de la salud y la seguridad es demasiado importante como para dejarlo solamente en manos de los expertos, profesionales y autoridades públicas. Debería darse a los empresarios y trabajadores más responsabilidad y control en el sistema de salud y seguridad en Europa, lo que tendría que reflejarse en la importancia que la salud y la seguridad tienen en las consideraciones y acciones de los políticos. Para ello habría que incorporar las cuestiones relativas a la salud y la seguridad en otros ámbitos normativos, en particular el del mercado interior, así como ofrecer formación y hacer campañas de sensibilización a través del Fondo Social Europeo. Es necesario, pues, tomar posición sobre este tema al pronunciarse sobre dichos ámbitos.

3. Observaciones específicas

3.1. Medidas legislativas

3.1.1. En lo que se refiere a las medidas legislativas, el Comité insiste en que la Comisión Europea debe llevar a cabo

una política equilibrada que combine medidas legislativas y no legislativas. Reconoce que la función legislativa de la Comisión no ha perdido importancia y aprueba el cometido asignado a esta institución en lo que se refiere a la evaluación y supervisión de la forma en que se aplica la legislación y a la propuesta de mejoras.

3.1.2. Evaluación de la aplicación de las directivas

3.1.2.1. Todas las directivas en el campo de la salud y de la seguridad estipulan que los Estados miembros deben notificar las medidas adoptadas para incorporar la legislación europea en el derecho nacional y ponerla en práctica e informar al cabo de un cierto tiempo (cuatro o cinco años en la mayoría de los casos) sobre la aplicación de las directivas.

3.1.2.2. El Comité subraya la importancia de estos informes nacionales y considera que deben ser un importante punto de partida para cualquier modificación de las directivas. Para poder cumplir adecuadamente esta función, el Comité considera esencial que los informes nacionales incluyan los puntos de vista de las organizaciones nacionales de trabajadores y empresarios, que deberían examinarlos antes de su envío a la Comisión Europea.

3.1.2.3. La Comisión debería elaborar un informe de síntesis de los informes nacionales y presentarlo al Comité consultivo tripartito para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el centro de trabajo, en Luxemburgo. El Comité de Luxemburgo tendría así la oportunidad de adoptar un dictamen sobre el contenido del informe de síntesis. El Comité Económico y Social desea llamar la atención de la Comisión sobre el dictamen adoptado por el Comité consultivo en 1999 relativo a la aplicación de las directivas.

3.1.2.4. Este procedimiento ayudará a decidir si es necesario modificar la legislación existente, si los trabajadores aún excluidos del ámbito de la directiva marco (por ejemplo, servicio doméstico, fuerzas armadas, policía, determinados servicios de protección civil) deben ser incluidos o si ciertas exenciones siguen estando justificadas. El Comité desea subrayar que el control legal de las medidas de ejecución es sólo una parte del proceso y que, para tener una visión global de la aplicación de las directivas en los Estados miembros, es también necesario evaluar de una manera concreta y práctica su cumplimiento en el lugar de trabajo. El Comité considera que ello requiere la participación y el compromiso de todas las partes implicadas (autoridades públicas, interlocutores sociales, representantes de los cuadros directivos y de los empleados) a todos los niveles (UE, nacional, empresa, interprofesional y sectorial).

(1) Conferencia de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo: «Buena seguridad y salud, un buen negocio para Europa», septiembre de 1997.

3.1.3. Medidas para aumentar la eficacia de la legislación

3.1.3.1. El Comité dedicó una gran parte de su dictamen de iniciativa antes citado a la manera en que la legislación europea podría hacerse más efectiva, especialmente en lo que se refiere a los nuevos riesgos que requieren planteamientos nuevos. El Comité recuerda cómo podrían compartirse las responsabilidades entre los nivel nacional y europeo:

3.1.3.2. A nivel europeo:

- establecer con mayor precisión el objetivo que se persigue;
- definir las modalidades que permiten controlar y comprobar si se ha alcanzado el objetivo propuesto;
- determinar los medios de los que se dispone (investigación, soluciones prácticas, campañas informativas) en colaboración con los sectores interesados;
- establecer la modalidad de participación de los interlocutores sociales.

3.1.3.3. A nivel nacional:

- definir algunas modalidades de aplicación en función de los distintos grupos a los que se dirige y las actividades en colaboración con los sectores interesados;
- establecer métodos y medios de control e inspección;
- informar y sensibilizar a los empresarios y los trabajadores con la ayuda de los interlocutores sociales.

3.1.3.4. En este sentido, el Comité destaca una vez más la importancia de la educación y la formación a todos niveles, desde la escuela primaria en adelante, para generar una mayor sensibilidad a la cuestión del riesgo y promover una mentalidad más orientada a la prevención.

3.1.3.5. Además, debería prestarse una atención especial a la formación de los cuadros directivos, en especial de la pequeña empresa, y de los trabajadores para que puedan asumir mejor las responsabilidades que les confiere la directiva marco. Para ello se podría recurrir a los medios del Fondo Social Europeo.

3.1.4. Completar la legislación

3.1.4.1. Como se ha indicado anteriormente, es preciso establecer el marco necesario para que las empresas comprendan mejor la responsabilidad que les corresponde en relación con la seguridad y la salud y asuman más plenamente el compromiso de promoverlas. Asimismo, la estrategia de la Comisión para garantizar mejores puestos de trabajo requerirá

mejoras de la infraestructura de salud y seguridad en diversos ámbitos como, por ejemplo, los servicios de rehabilitación y de medicina laboral.

3.1.4.2. A pesar de que existe legislación sobre riesgos específicos, hay aún ámbitos en los que es preciso mejorar o ampliar la legislación, y otros para los que se necesita una legislación específica, además de los requisitos generales de la directiva marco. Además de evaluar la aplicación de las directivas existentes, la Comisión debería tener en cuenta los informes de la Agencia de Bilbao, de la Fundación de Dublín y de otros órganos, que indican en qué ámbitos se plantean problemas. Ejemplos de estos problemas son el amianto, el ruido y las vibraciones o el acoso en el lugar de trabajo, asuntos sobre los que ya se está elaborando legislación, así como el trabajo repetitivo y monótono y las radiaciones no ionizantes. En este sentido, el Comité recuerda su dictamen de 8 de diciembre de 1999, según el cual conviene proceder previamente a la evaluación económica y social de la legislación propuesta.

3.1.5. Simplificación y codificación de la legislación

3.1.5.1. El Comité aprueba la intención de la Comisión de codificar y simplificar, cuando sea necesario, las directivas europeas sobre seguridad y salud. A este respecto, considera que para determinar las disposiciones legales que requieren una simplificación se debe tomar como base, fundamentalmente, las consultas sobre la evaluación de la aplicación concreta de las directivas. Como ha manifestado ya la propia Comisión, la codificación y la simplificación no deben cambiar la sustancia de los instrumentos existentes, sino contribuir a mejorar la estructura y transparencia de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo y a reducir el papeleo innecesario.

3.1.5.2. La labor de simplificación y codificación no debería hacerse exclusivamente a nivel europeo, sino que debería realizarse también en cada Estado miembro para alcanzar el mismo objetivo.

3.2. Derecho indicativo y otras medidas no legislativas

3.2.1. El Comité destaca la importancia de contar no sólo con un marco legislativo europeo consolidado sino también con medidas no legislativas destinadas a ayudar a empresarios y trabajadores a instaurar en la práctica condiciones de salud y seguridad en el lugar de trabajo. En este contexto, debería prestarse especial atención a la pequeña y mediana empresa (PYME).

3.2.2. La hipótesis de trabajo es y ha sido siempre no hay razón alguna para eximir a las PYME de la legislación sobre salud y seguridad; antes bien, debe hacerse cuanto sea posible para ayudarlas a cumplirla y a promoverla en sus lugares de trabajo. La formación de empresarios y trabajadores es de capital importancia a este respecto. El Comité considera también que es necesario inculcar una cultura de salud y seguridad mediante programas de formación y de sensibilización para estas empresas, que requieren a menudo una ayuda a medida y un planteamiento sectorial. Los interlocutores sociales, en particular dentro de las organizaciones de cada ramo de actividad, tienen un papel especial que desempeñar en la elaboración de esos programas de formación, que deberían ser cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

3.2.3. En vista de todo ello, el Comité acoge con satisfacción la referencia, en la Agenda de política social, a un programa especial para la pequeña y mediana empresa encaminado a promover la aplicación de la legislación en las PYME sin perder de vista las dificultades especiales a las que se enfrentan. El Comité, sin embargo, considera que no se debería englobar a todas las PYME en una categoría homogénea. Para obtener el máximo resultado de las medidas concebidas para las PYME es necesaria una mayor diferenciación según el tamaño y el sector. Esto permitiría conocer mejor cada subcategoría, sus necesidades y exigencias. Como ejemplo de medidas de asistencia específicamente dirigidas a las PYME para ayudarlas a cumplir sus obligaciones cabe citar la decisión del Parlamento Europeo de conceder 5 millones de euros a la Agencia de Bilbao para que prepare un programa plurianual relativo a las PYME. Los resultados de estas medidas preparatorias darán a la Comisión Europea información útil para la elaboración del programa plurianual para la pequeña y mediana empresa. El Comité considera que este tipo de programas constituyen la mejor manera de acompañar la aplicación concreta de la legislación europea y desea por ello que esos cinco millones de euros no sean una medida asilada sino el punto de partida de un programa más amplio.

3.2.4. En Suecia se ha instaurado un sistema de representantes itinerantes y regionales para cuestiones de seguridad que ilustra la acertada forma en que los trabajadores han asumido sus responsabilidades en lo relativo a las condiciones de seguridad y salud, a tenor de la Directiva marco. La elección de la forma más adecuada dependería del sistema de seguridad y salud en el trabajo existente en cada uno de los Estados miembros.

3.3. *Hacia un nuevo planteamiento para la mejora, en la práctica, de la seguridad y la salud en el trabajo*

3.3.1. En su dictamen de 1999, el Comité aludió ya a la conveniencia de mencionar la salud y la seguridad en las directrices para las políticas de empleo. El Consejo decidió incluir esa mención para el año 2001: la directriz 14 hace una referencia en ese sentido.

3.3.2. A juicio del Comité, el método abierto de coordinación en el ámbito de la salud y la seguridad es un instrumento adicional interesante para reforzar la política de seguridad y salud en el trabajo en la Unión Europea, en particular para la

fijación de objetivos precisos de reducción de los accidentes laborales y de la incidencia de las enfermedades profesionales para todos los Estados miembros. Para fijar estos objetivos precisos comunes habría que hacer una evaluación de las experiencias de los distintos Estados miembros en los que se han establecido objetivos similares (analizando, entre otras cosas, los problemas de definición y seguimiento, la forma de garantizar el cumplimiento, las ventajas e inconvenientes de los sistemas voluntarios y obligatorios, etc.), y a continuación hacer un estudio piloto. Ello contribuiría a la preparación y aplicación adecuadas del planteamiento propuesto. La forma de alcanzar los objetivos fijados conjuntamente podría dejarse a la discreción de cada Estado miembro, pero debería llevarse a cabo una supervisión conjunta de todos los Estados miembros, que deberían, a su vez, informar periódicamente del contenido de sus políticas, de modo que pueda hacerse una evaluación conjunta de los métodos más y menos eficaces y de los progresos realizados. Si la fijación de objetivos y la supervisión de su cumplimiento se hacen a escala europea, será posible introducir soluciones a medida donde y cuando sea necesario. El Comité concede gran importancia a la labor de la Fundación de Dublín, que está elaborando indicadores de la calidad del empleo.

3.3.3. El Comité aboga asimismo por que se adopten medidas en relación con factores de riesgo que todavía no están suficientemente reflejados en las estadísticas de salud y seguridad, como las lesiones causadas por movimientos repetitivos o factores psicosociales (el estrés, la forma de hacer frente al trabajo o la fatiga generalizada). Una de las primeras medidas debería ser la formulación de definiciones comunes que permitan la realización de evaluaciones comparativas en estos ámbitos.

3.4. *Protagonistas en el ámbito de la salud y la seguridad*

Cada uno de los organismos y entes que intervienen a nivel europeo y nacional en el ámbito de la salud y la seguridad tiene su propio cometido. El Comité considera que no se cosecharán éxitos en este ámbito sin una participación y un compromiso adecuados de todos los interesados, en sus respectivas esferas de responsabilidad, y sin una adecuada articulación entre la empresa y los niveles local, nacional y comunitario. Para cumplir adecuadamente su cometido, todos los organismos y entes que actúan a nivel comunitario en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo deberían contar con una financiación y una plantilla suficientes.

3.4.1. *Comisión Europea*

3.4.1.1. El Comité observa que la política de salud y seguridad en el trabajo se percibe con excesiva frecuencia como un coto reservado a los especialistas. Insiste en que este ámbito de la política social de la UE es de fundamental importancia y no debería quedar reservado a un círculo cerrado de técnicos y especialistas. Antes bien, habría que darle mayor proyección política y las instituciones de la UE deberían velar por una coordinación adecuada entre la política de seguridad y salud en el trabajo y las demás políticas pertinentes de la Unión (empleo, salud pública, mercado interior, investigación, medio ambiente, etc.)

3.4.1.2. Es evidente que la capacidad de la Comisión Europea para desempeñar adecuadamente su función de iniciativa depende en gran medida de la disponibilidad de una dotación financiera y de personal suficiente. Sus servicios han sufrido importantes recortes estos últimos años. El Comité pide a las instituciones responsables que doten de suficiente personal y suficientes fondos a los servicios pertinentes de la Comisión Europea, a fin de que puedan cumplir adecuadamente las funciones que tienen asignadas hoy y las que puedan encomendárseles en el futuro, a tenor de las sugerencias que el Comité formula en los párrafos anteriores. El Comité ha tratado esta cuestión en anteriores dictámenes, con cierta preocupación.

3.4.1.3. Esta situación es especialmente alarmante si se tiene en cuenta la considerable carga de trabajo que supondrá la futura ampliación de la UE.

3.4.2. Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat)

Eurostat facilita información sobre los accidentes laborales. El Comité considera que debería hacerse un mayor esfuerzo, sobre todo a nivel nacional, para mejorar la comparabilidad y la exactitud de los datos recopilados. El Comité concede una gran importancia al programa recientemente elaborado por Eurostat para armonizar las estadísticas sobre las causas de los accidentes laborales porque permitirá sentar las bases de estrategias preventivas más eficaces. Asimismo, es necesario desarrollar la recogida de datos estadísticos sobre las enfermedades profesionales y facilitar el acceso a los mismos. Por otra parte, es imprescindible prestar una mayor atención a la recogida de datos relativos a los nuevos riesgos y a los riesgos derivados del desarrollo de formas de contratación atípicas.

3.4.3. Agencia de Bilbao

La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, creada en 1995, tiene por principal función facilitar y difundir información sistemática sobre cuestiones de seguridad y salud en el trabajo a las instituciones europeas, a los Estados miembros y a los interlocutores sociales, así como a empresarios y trabajadores en los centros de trabajo. Una evaluación reciente indica claramente que la Agencia ha logrado establecer una red constituida por puntos focales nacionales, pero que debe hacer un mayor esfuerzo para atender a las necesidades de información de todos los destinatarios de su trabajo. El Comité opina que la Agencia podría cumplir una función de especial importancia en la localización y difusión de ejemplos de buenas prácticas que ayudasen a empresarios y trabajadores a resolver problemas concretos de salud y seguridad. El mundo y el entorno laboral están cambiando, y la Agencia debería poner especial empeño en determinar las tendencias existentes en materia de salud y seguridad, analizarlas y facilitar información al respecto. En este contexto, habría que reforzar la colaboración entre la Fundación de Dublín, en particular el Observatorio del Cambio, y la Agencia de Bilbao.

3.4.4. Fundación de Dublín

La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo realiza importantes investigaciones sobre cuestiones de seguridad y salud. La supervisión sistemática de las condiciones de trabajo suministra información útil sobre la forma en que los propios trabajadores perciben esas condiciones. El Comité considera que también es esencial que la Fundación elabore instrumentos que le permitan evaluar mejor los esfuerzos realizados por las empresas para mejorar las condiciones de trabajo, en particular en lo relativo a la salud y la seguridad.

3.4.5. Comité consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el centro de trabajo

El CES opina que este Comité consultivo debería desempeñar un papel central en la aplicación de la futura estrategia comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo. Invita a la Comisión a que ponga en marcha el proceso de reforma que el propio Comité consultivo pidió en un dictamen aprobado en 2000.

3.4.6. Diálogo social

3.4.6.1. El Tratado de Amsterdam incorporó el proceso del diálogo social en el Tratado de la Unión Europea. Así, las nuevas propuestas en materia de salud y seguridad están sujetas al mismo procedimiento de consulta a los interlocutores sociales que cualquier política social. La relación entre los interlocutores sociales y el Comité consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el centro de trabajo debe aclararse a tenor del acuerdo alcanzado en octubre de 2000 por los interlocutores sociales sobre la aplicación del Capítulo Social a la seguridad y la salud en el trabajo.

3.4.6.2. En este acuerdo los interlocutores sociales pidieron a la Comisión que no vulnerara las prerrogativas que les corresponden consultando al Comité consultivo en lugar de consultarles a ellos. Los interlocutores sociales deberían ser consultados sobre la orientación de las posibles nuevas iniciativas, pero podría hacerse una segunda consulta al Comité consultivo siempre y cuando los interlocutores sociales hayan decidido no iniciar negociaciones sobre la propuesta de que se trate.

3.4.6.3. El Comité respalda el acuerdo. Cree que son los propios interlocutores sociales quienes deben encontrar soluciones adecuadas para vincular a las organizaciones sectoriales europeas con las organizaciones horizontales europeas a fin de preservar su derecho a ser consultados.

3.4.6.4. El Comité está convencido de que empresarios y trabajadores tienen un importante papel que desempeñar junto con el legislador, en primer lugar en el proceso de consulta relativo a la elaboración de la legislación, y, en segundo lugar, en la concepción de instrumentos para su aplicación.

3.4.7. Estados miembros

3.4.7.1. Hasta la fecha, la estrategia comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo sólo ha exigido a los Estados miembros que impongan obligaciones a los empresarios. Sin embargo, los propios Estados miembros tienen responsabilidades que asumir en esta materia y debería hacerse más hincapié en ellas. Los Estados miembros, tanto o más que la Comisión, deberían dar ejemplo de buenas prácticas aplicando las normas más exigentes en materia de seguridad y salud a sus empleados y en el ámbito de la contratación pública.

3.4.7.2. Los Estados miembros también deberían recibir orientaciones claras (y la instrucción de informar sobre su aplicación) acerca de la inclusión de medidas encaminadas a fomentar la sensibilización respecto del riesgo en la enseñanza y la formación públicas, la oferta de posibilidades de rehabilitación en los sistemas de indemnización públicos, las sanciones por incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud y el funcionamiento de los organismos responsables de inspeccionar ese cumplimiento. En particular, los Estados miembros deberían velar por que el objetivo de sus sistemas de sanidad en relación con las personas en edad de trabajar que hayan sufrido una lesión o una enfermedad o que hayan quedado discapacitadas sea su reincorporación al mercado laboral, y no simplemente su curación. También conviene señalar que, en la asignación de fondos públicos para las medidas preventivas y de reinserción en el ámbito laboral, se debe tener en cuenta que dichas medidas son positivas para el presupuesto público puesto que evitan que se dupliquen los gastos en términos de sanidad y de trabajo no efectuado.

3.5. Articulación entre las estructuras nacionales y de la UE

El Comité considera que la aplicación de la futura estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo debe basarse en una mejora de la articulación y la coordinación de

las estructuras nacionales y de la UE, indispensable para el éxito de todas las medidas que han de tomarse en este ámbito.

3.6. Ampliación

3.6.1. El acervo sobre salud y seguridad en el trabajo es una parte importante del acervo social que han de aceptar los países candidatos durante las negociaciones. En la medida de lo posible, convendría evitar los periodos transitorios para la aplicación de la normativa, a fin de garantizar la salud y la seguridad de los trabajadores en los países candidatos y de evitar distorsiones de la competencia entre los «antiguos» y los «nuevos» Estados miembros.

3.6.2. Si la concesión de periodos transitorios es inevitable, su duración debería ser tan breve como sea posible. Las exenciones no deberían referirse a la totalidad de la directiva, sino únicamente a aquellas disposiciones que no puedan aplicarse de forma inmediata. Ahora bien, tales exenciones no deben dar lugar a una prolongación de los periodos transitorios.

3.6.3. El Comité recuerda que no debe supervisarse sólo la incorporación de la normativa comunitaria a la legislación sino también su aplicación práctica en los centros de trabajo. Para ello es preciso establecer en los países candidatos sistemas de inspección de trabajo que funcionen correctamente.

3.6.4. Para preparar a los países candidatos a asumir el acervo en materia de seguridad y salud, habría que reforzar y financiar adecuadamente programas de colaboración con instituciones y organizaciones de los Estados miembros.

4. Relaciones entre la UE y la OIT en materia de salud y seguridad en el trabajo

4.1. El Comité insta a la Comisión Europea a que intensifique su cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo. Señala asimismo a la atención de la Comisión que, en los últimos veinte años, el ritmo de ratificación de los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo de la OIT por parte de los Estados miembros ha sido decepcionante, a pesar de que el grado de protección que ofrecen dichos instrumentos es, en general, muy inferior al establecido en la Unión Europea. El Comité es consciente de que la ratificación de los convenios de la OIT es prerrogativa de los Estados miembros, pero observa que la competencia de la Comisión en lo tocante a las políticas de seguridad y salud en el trabajo ha influido, al

menos durante parte del periodo mencionado, en la actitud de los Estados miembros respecto de la ratificación.

4.2. Mejorar esta situación redundará en beneficio de empresarios y trabajadores, no sólo en la UE sino también en los países en desarrollo, cuyos gobiernos optan ahora por no ratificar los convenios correspondientes escudándose en el falso argumento de que, si países tan desarrollados como los

Estados miembros de la UE no pueden cumplir las normas que fija la OIT, nadie puede esperar que ellos lo hagan.

4.3. En vista de lo que antecede, el Comité pide a la Comisión Europea que aborde esta cuestión en breve con los Estados miembros. Confía en que esta iniciativa contribuya a acelerar la ratificación de los convenios pertinentes en los próximos años.

Bruselas, 11 de julio 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 sobre una política comunitaria de migración»

(2001/C 260/19)

El 1 de febrero de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2001 (ponente: Sr. Pariza Castaños; coponente: Sr. Mengozzi).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 12 de julio) el Comité Económico y Social ha aprobado por 61 votos a favor, 2 votos en contra y 16 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Para abordar adecuadamente la cuestión de la emigración es necesario recordar algunas observaciones fundamentales:

1.1.1. Emigrar es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948⁽¹⁾.

1.1.2. La emigración es a veces una aventura libremente emprendida por las personas para desarrollar sus propios

proyectos de vida: profesionales, familiares, económicos, etc. En numerosas ocasiones es una necesidad impuesta por unas condiciones de vida inaceptables y una falta de perspectivas favorables.

1.1.3. Por lo tanto, los responsables de los poderes públicos tienen el deber de posibilitar el ejercicio de dicho derecho promoviendo el consenso entre la población que debe acoger a los inmigrantes; asimismo deben gestionar con responsabilidad los flujos migratorios.

1.1.4. La Historia, especialmente la de los últimos 250 años, demuestra que los procesos migratorios tienen lugar a pesar de la hostilidad, a veces sangrienta, de quienes, convencidos de defender su propio bienestar y su propia identidad, rechazan la integración con otras personas incluso cuando por razones diversas, a menudo económicas, resulta útil o aun necesaria.

⁽¹⁾ Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:
1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

1.2. Por estas razones, en muchos países de la Unión Europea es necesaria una amplia y profunda labor político-pedagógica por parte de las fuerzas políticas, económicas, sociales y religiosas para aumentar la conciencia pública sobre el derecho a la inmigración. Es evidente que los inmigrantes, además de derechos, tienen el incontrovertible deber de respetar las leyes escritas de los países en los que aspiran a vivir, conseguir un trabajo y formar una familia.

1.3. La política comunitaria de inmigración tiene en cuenta tanto la inmigración por causas humanitarias (refugiados, personas que disfrutan de protección temporal, etc.), como la inmigración por reagrupación familiar, como la inmigración económica o laboral. La Comunicación de la Comisión a la que se refiere este dictamen centra su interés en la inmigración económica y laboral, aunque en algunos momentos se haga también referencia a las otras causas de inmigración.

1.4. La inmigración por causas humanitarias tiene su propio proceso de desarrollo normativo a escala comunitaria, concretado en medidas ya adoptadas, como el establecimiento del Fondo Europeo para los Refugiados⁽¹⁾, o en otras que están en proceso de adopción, como la directiva sobre protección temporal⁽²⁾, la directiva sobre normas mínimas comunes sobre procedimientos para conceder o retirar el estatuto de refugiado⁽³⁾, la comunicación sobre procedimiento común de asilo⁽⁴⁾, etc.

1.5. La reagrupación familiar también tiene su propio desarrollo normativo, concretado en la directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar que ya está únicamente pendiente de aprobación definitiva por el Consejo⁽⁵⁾.

1.6. Nos parece acertado que la Comunicación sobre política comunitaria de inmigración se centre en la inmigración laboral, aunque deba hacerse sin perder de vista la existencia de otras formas de inmigración. En consecuencia, el presente dictamen está hecho centrando principalmente el interés en la inmigración económica y laboral.

1.7. La Comunicación de la Comisión sienta las bases para el desarrollo de una política comunitaria de inmigración, que no había podido existir hasta el momento ya que no fue competencia comunitaria hasta la entrada en vigor del Tratado

de Amsterdam. Pero, además, lo hace con un replanteamiento global de las políticas de inmigración realizadas por los Estados de la Unión Europea en los últimos 30 años. Este nuevo planteamiento de la política comunitaria de migración es necesario y urgente. El presente dictamen valora en términos generales de forma positiva la Comunicación de la Comisión, aunque en algunos aspectos concretos se harán aportaciones más precisas.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1. La Comisión señala los motivos por los que resulta necesario un nuevo enfoque sobre la inmigración. El elemento central se sitúa en el nuevo contexto económico y demográfico por el que pasa la Unión Europea. Por un lado, el mercado de trabajo está evidenciando, cada día más, la importancia de la inmigración laboral para cubrir las necesidades de mano de obra existentes, y por el otro, las perspectivas demográficas apuntan a que la inmigración, sin ser la panacea que ha de resolver los problemas derivados del envejecimiento de la población europea, sí será un factor que intervenga positivamente para paliarlos.

2.2. La Comisión resalta que las necesidades de mano de obra no se producen sólo en trabajos cualificados, tales como las nuevas tecnologías, sino también en los no cualificados.

2.3. En esta Comunicación se señala que las políticas de inmigración de los Estados se han basado, en los últimos 30 años, en el supuesto de que Europa no necesitaba inmigración económica y laboral, y se ha hecho muy inaccesible la entrada legal de los inmigrantes. Esto ha ido paralelo a una demanda real de mano de obra por parte de ciertos sectores de la economía, lo que ha llevado a que los flujos de inmigración se canalizaran por vías irregulares, alimentando el tráfico de seres humanos y de la explotación de los trabajadores indocumentados.

2.4. La propuesta central de esta Comunicación consiste en que se reconozca la necesidad de inmigración económica y laboral y que se vuelvan a abrir los canales adecuados para que ésta transcurra por vías legales. Ésta será la mejor manera de tener una inmigración controlada y de dar mayor eficacia a la lucha contra la inmigración ilegal y la explotación de los inmigrantes.

2.5. La Comisión sitúa sus propuestas en el marco de las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo de Tampere, que hablan de colaboración con los países de origen, avanzar hacia un sistema europeo común de asilo, dar un trato justo a los nacionales de terceros países y desarrollar la gestión común de los flujos migratorios.

(1) Véase al respecto el Dictamen del Comité Económico y Social en el DO C 168 de 16.6.2000.

(2) Véase al respecto el Dictamen del Comité Económico y Social en el DO C 155 de 29.5.2001.

(3) Véase al respecto el Dictamen del Comité Económico y Social en el DO C 193 de 10.7.2001.

(4) Véase al respecto el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo», COM(2000) 755 final.

(5) Véase al respecto el Dictamen del Comité Económico y Social en el DO C 204 de 18.7.2000.

2.6. La colaboración con los países de origen ha de repercutir positivamente en su desarrollo económico y político. La política de inmigración europea ha de hacerse en beneficio mutuo del país de origen y del de acogida, por lo que deben paliarse los efectos negativos que las migraciones tienen para los países de origen, especialmente los que suponen los gastos que estos hacen en la formación de quienes después desarrollarán su actividad fuera del país. La Comisión señala también la necesidad de ampliar las posibilidades de movilidad de los migrantes, entre el país de origen y el de acogida, a efectos de favorecer sus actividades y su contribución económica en el país de origen.

2.7. Para la apertura de nuevas vías legales accesibles por las que pueda transcurrir la inmigración económica y laboral, la Comisión plantea que los Estados adopten un nuevo enfoque basado en el reconocimiento del valor positivo que tiene esta inmigración y de los beneficios que comporta una política más abierta que acabe con las líneas restrictivas ahora imperantes.

2.8. El mecanismo que propone para establecer los límites anuales de admisión de inmigración laboral consiste en la definición, por parte de cada Estado, de previsiones periódicas sobre sus necesidades, y la cooperación e intercambio de información a escala comunitaria sobre dichas previsiones. La Comisión considera inadecuado el establecimiento de contingentes anuales debido a su escasa flexibilidad. Para llevar a efecto este sistema flexible de admisión, los Estados han de elaborar informes, tanto de la inmigración recibida como de la que se proponen admitir, que servirán para la cooperación entre todos los Estados de la Unión. El Consejo aprobará, sobre la base de tales informes, la política global de admisión de la Unión Europea. En todo este proceso ha de contarse con la colaboración de los interlocutores sociales.

2.9. Los procedimientos para la admisión también requerirán armonización, y tendrán que ser claros y sencillos, para que sea posible la entrada legal de emigrantes por motivos laborales. Entre los procedimientos, la Comisión plantea considerar la utilidad del visado de entrada para búsqueda de empleo.

2.10. La Comisión se pronuncia claramente por que las personas admitidas tengan derechos comparables a los de los ciudadanos europeos. Y señala que tales derechos deben ser crecientes en la medida en que los permisos son de más larga duración. Para ello plantea el establecimiento del permiso de residencia de larga duración, así como del permiso de trabajo permanente, que obtendrán las personas que hayan residido en el país de la Unión un número de años por determinar. Sitúa el concepto de ciudadanía cívica como una propuesta que se debe desarrollar para que los nacionales de los Estados miembros y los residentes de larga duración sean equiparados en su condición de ciudadanos.

2.11. Esta Comunicación es categórica al señalar que la política de inmigración ha de completarse con amplias medidas dirigidas a favorecer la integración social de las personas inmigradas. Plantea, al respecto, que deben dedicarse los recursos necesarios para ello, y desarrollar programas específicos de integración a escala nacional, regional y local. Los programas de integración deberán tener participación de las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales y las demás organizaciones de la sociedad civil.

2.12. La integración requiere, como la Comisión reconoce, que en la sociedad receptora las actitudes mayoritarias sean favorables a ella. Ello afecta al discurso de los responsables políticos y de los medios de comunicación, en su función de educadores de la opinión pública.

3. Observaciones generales

3.1. El punto de partida para el diseño de la nueva política comunitaria de inmigración debe ser el reconocimiento claro del derecho de las personas a la migración. Los Estados europeos y las instituciones comunitarias pueden y deben regular los flujos migratorios, estableciendo criterios y procedimientos para canalizar de forma controlada tales flujos. Ello comporta el establecimiento de reglas para la admisión de inmigrantes y de esta forma gestionar de manera responsable el derecho a la emigración. Todos los poderes públicos, las fuerzas sociales y los medios de comunicación deben combatir la visión negativa que ahora se tiene del inmigrante económico, al que no se considera como una persona que ejerce su derecho a la emigración, porque esta visión está favoreciendo el racismo y la xenofobia.

3.2. Inmigración y mercado de trabajo

3.2.1. Es muy importante que la Comisión afirme que la Unión Europea tiene un déficit no solo de trabajadores cualificados, sino también de los no cualificados. Los Estados se muestran favorables a la entrada de una inmigración de trabajadores muy cualificados, especialmente en el sector de las nuevas tecnologías, donde se reconoce la existencia de un déficit de trabajadores; y sin embargo no valoran la aportación económica y social que está suponiendo la inmigración de trabajadores poco especializados.

3.2.2. Las políticas restrictivas a la entrada de inmigración laboral, practicadas por los Estados en las últimas décadas, han ido parejas a un aumento de la demanda de mano de obra inmigrada poco cualificada por parte de algunos sectores económicos (agrícolas, servicio doméstico, hostelería, construcción, ciertas industrias, carga y descarga, otros servicios), demanda que se ha cubierto en buena medida con los inmigrantes que iban entrando irregularmente. La Comunicación de la Comisión debe hacer un reconocimiento más claro de este aspecto, señalando los factores que han conducido a

que la inmigración poco cualificada se realice a través de vías irregulares. Dos son las causas principales de la inmigración laboral: por un lado, la falta de expectativas para muchas personas en sus países, y por otro, la existencia de oferta laboral para los inmigrantes en los países de destino. Pero cuando esta oferta laboral se produce, y siguen cerrados los caminos para la inmigración legal, se está favoreciendo que la inmigración sea irregular.

3.2.3. La inmigración, tanto la de personas muy cualificadas como la de poco cualificadas, incluidas las que se encuentran en situación irregular, está teniendo unos efectos positivos que se deben resaltar.

3.2.3.1. La actual fase de crecimiento económico se puede prolongar a través de la aportación de los inmigrantes. En muchas regiones y en diversos sectores las empresas necesitan mano de obra que no encuentran en el mercado de trabajo.

3.2.3.2. La presencia de los inmigrantes posibilita, entre otras cosas, el mantenimiento de algunas producciones para las que ya no se dispone de mano de obra local y por tanto la vitalidad económica y social de algunas zonas del territorio de la Unión.

3.2.3.3. El futuro de la seguridad social depende en buena medida del desarrollo de la economía y el empleo y de la evolución demográfica⁽¹⁾, y en todos estos factores la contribución de la inmigración legal puede resultar positiva.

3.2.4. El factor más importante que ha atraído a la inmigración no comunitaria ha sido la existencia de un mercado laboral para ella. Pero lo reseñable es que ha existido un mercado laboral específico para los inmigrantes irregulares. Algunas empresas han basado su competitividad en los bajos salarios que pagan a sus trabajadores aprovechando la irregularidad e indefensión en la que éstos se encuentran.

3.2.5. Las empresas, en su gran mayoría, están interesadas en el respeto de la legalidad en la contratación de trabajadores. La existencia de una minoría de empleadores que no respetan las leyes vulnera las reglas de la competencia y perjudica los legítimos intereses de la mayoría de las empresas, que cumplen las leyes y los convenios colectivos, y pagan los impuestos y las cotizaciones sociales correspondientes. El empleo de inmigrantes irregulares en condiciones de explotación perjudica también a los demás trabajadores, que observan un deterioro de sus condiciones laborales. También el Estado y su sistema social resultan perjudicados por la reducción de sus ingresos fiscales y las cotizaciones sociales.

3.3. Inmigración legal

3.3.1. Una nueva política de inmigración, que se plantee la canalización legal de la entrada de los inmigrantes, tiene que incidir en dos direcciones: la primera es combatir la economía

sumergida que ofrece trabajo a los inmigrantes irregulares, y la segunda es replantear los mecanismos establecidos para que a partir de ahora sea más accesible la entrada legal.

3.3.2. La lucha contra esa economía sumergida que se beneficia de la inmigración irregular requiere medidas legales y acuerdos sociales concretos. Se debe alcanzar un objetivo: que el mensaje que transmitan los inmigrantes que ya están aquí, a aquellos que están pensando en venir desde sus países de origen, sea que si no entran de forma legal les será difícil encontrar trabajo. Si se consigue que éste sea el mensaje transmitido, se habrá establecido un buen mecanismo regulador del flujo migratorio. El intercambio de información entre los inmigrantes que residen en la UE y otras personas en su país de origen es un importante factor de influencia en los procesos migratorios, por lo que los primeros han de conocer de forma adecuada los mecanismos para la entrada legal en la Unión Europea y transmitir una opinión favorable a la entrada legal y desfavorable hacia los canales irregulares.

3.3.3. Muchos países europeos han desarrollado, en los últimos años, nuevos mecanismos penales para perseguir a las organizaciones criminales que trafican con inmigrantes, pero no se ha hecho el mismo esfuerzo por sancionar penalmente a la minoría de empresarios que los explotan. La Comunicación de la Comisión debe alentar a que esto se haga.

3.3.4. La persecución de las redes de tráfico ilegal de inmigrantes también debe incrementarse. Éstas han crecido en los últimos años, llegando a dominar un tráfico mundial que asciende a 13 000 millones de dólares anuales⁽²⁾. La lucha contra tales organizaciones es aún insuficiente y descoordinada. Sería necesario que los Estados que aún no lo han hecho introdujeran en sus códigos penales el delito de asociación ilícita destinada al tráfico de seres humanos.

3.3.5. Por lo que se refiere a los mecanismos legales existentes para la entrada de inmigración laboral, la Comunicación es clara en su propuesta de abrir las vías legales de entrada. No obstante cabría definir mejor cuáles han de ser los nuevos mecanismos. Parece claro que, si hablamos de inmigración laboral, la entrada se puede producir principalmente de dos maneras: la primera es cuando se dispone, estando aún en el país de origen, de una oferta de empleo para trabajar (en un Estado de la UE), y la segunda es obteniendo una autorización legal para venir a buscar el empleo. La primera es la única que actualmente existe en los Estados de la Unión, mientras que la segunda sólo está contemplada en la legislación italiana. Es conveniente impulsar este segundo procedimiento para la emigración legal.

⁽¹⁾ Documento informativo del Comité Económico y Social sobre la «Situación y perspectivas demográficas de la Unión Europea».

⁽²⁾ Conferencia de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional. Palermo, 12-15 de diciembre de 2000.

3.3.6. La experiencia parece demostrar que la pretensión de que el inmigrante laboral entre sólo si previamente ha obtenido una oferta de empleo conduce inevitablemente a las vías irregulares a buena parte de la inmigración. Ello es debido a que muchos empleadores sólo contratarán a personas a las que han podido entrevistar previamente, y, por tanto, hay muchos empleos a los que sólo se podrá acceder después de que el inmigrante haya traspasado nuestras fronteras. El visado de entrada para búsqueda de empleo es la opción más acertada para solventar este escollo, y debe ser defendida de forma más clara por la Comisión.

3.3.7. Se debe aceptar que existen varios procedimientos para la entrada legal de inmigrantes. Se debe tener en cuenta el «proyecto migratorio» del propio inmigrante. Este proyecto puede ser el establecimiento de un negocio, la búsqueda de un empleo, mejorar sus conocimientos profesionales, etc. Este proyecto debe ser considerado de forma positiva por las autoridades de inmigración⁽¹⁾.

3.4. *Inmigración y políticas de empleo*

3.4.1. El desempleo en la Unión Europea va descendiendo tras años de crecimiento económico, políticas macroeconómicas, reformas estructurales y políticas activas para la creación de empleo. No existe ningún dato que haga pensar que una nueva política de inmigración vaya a ser negativa en la reducción de la tasa de paro. La realidad nos indica lo contrario, la inmigración favorecerá el crecimiento económico y por lo tanto también la creación de empleo.

3.4.2. Esta nueva política de inmigración se debe incorporar a la estrategia europea para el empleo, y en ningún caso puede ser un elemento que rebaje la tensión política y las decisiones que en políticas de empleo se adoptan tanto a nivel comunitario como en cada uno de los Estados miembros. Se deben reforzar las acciones tendentes a mejorar la empleabilidad —a través de la formación— de los demandantes de empleo, así como las políticas de igualdad de oportunidades.

3.4.3. Los Planes de Acción nacionales de empleo deben incorporar criterios útiles para la gestión de los flujos migratorios. Con la flexibilidad necesaria, en los planes nacionales de empleo se deben considerar las previsiones de inmigración con el fin de asegurar el buen funcionamiento del mercado de trabajo.

3.4.4. Las Directrices para el empleo que se elaboran anualmente sobre la base de cuatro pilares (empleabilidad, espíritu de empresa, adaptación, igualdad de oportunidades) deben incorporar de forma positiva la nueva política de migración.

3.4.5. Las Directrices promoverán la mejora en la calidad de los empleos tanto para los nacionales de los Estados miembros como para los inmigrantes.

3.4.6. Este enfoque nuevo para la política de migración requiere de un papel más activo de los interlocutores sociales. Estos deben de ser consultados y han de participar en la definición de los objetivos migratorios. Los poderes públicos estarán asistidos por los interlocutores sociales en la lucha contra todo tipo de explotación de los inmigrantes irregulares. Asimismo, los interlocutores sociales, en el ámbito de su autonomía colectiva y en las relaciones de trabajo, deben favorecer la integración social de los inmigrantes y luchar contra cualquier tipo de discriminación.

3.5. *Inmigración irregular*

3.5.1. Mientras se avanza en la canalización legal del flujo de inmigración, no ha de dejar de reconocerse la realidad actual provocada por décadas de políticas restrictivas. Nos referimos al importante número de inmigrantes en situación irregular existente en los Estados de la Unión. Para ellos hay que plantear medidas tendentes a regularizar su situación; medidas de las que no se beneficiarán sólo ellos, sino también el conjunto del mercado laboral y el Estado del bienestar porque aflorarán sectores de economía sumergida.

3.5.2. La Comunicación de la Comisión menciona la existencia de procesos de regularización en algunos países, pero creemos que debería adoptar una posición favorable y proponer fórmulas flexibles para la regularización. La Comisión debería iniciar estudios e investigaciones sobre el impacto social y económico que han tenido los procesos ya realizados de regularización, tanto en relación con la sociedad de acogida como con los inmigrantes. Todos los estudios parecen indicar que los procesos de regularización están siendo positivos para la integración social, así como para la recaudación fiscal, las cotizaciones de la Seguridad Social, y el funcionamiento del mercado de trabajo.

3.5.3. Una regularización gradual de las personas en situación irregular debe formar parte de un proceso que incluya la apertura de vías para la inmigración legal y el incremento de la lucha contra las organizaciones criminales que trafican con seres humanos. Es necesario explicar a la opinión pública que, planteada de esta manera, la regularización no va a suponer un incremento de la inmigración irregular, sino que ésta se verá reducida notablemente.

⁽¹⁾ Anexo del Documento informativo del Comité Económico y Social.

4. Observaciones específicas

4.1. *La colaboración con los países de origen*

4.1.1. La Comunicación de la Comisión plantea adecuadamente que las migraciones han de resultar beneficiosas también para los países de origen. La fuga de cerebros es sin duda el factor más negativo de la emigración, pues la inversión en formación realizada por el país de origen no revierte sobre el mismo. Sin embargo, debemos ser más explícitos: los Estados europeos receptores de inmigración deben realizar importantes inversiones en programas de cooperación y desarrollo en los países de origen, incluyendo actividades de formación e investigación. Las ayudas para la formación y la educación hasta ahora suponen un capítulo pequeño en la cooperación para el desarrollo, y sin embargo deben ser más importantes, así como los programas de intercambios de estudiantes e investigadores.

4.1.2. El apoyo al desarrollo económico y humano de los países de origen ha de ser muy superior al que se produce actualmente. Este apoyo debe dirigirse al fomento del desarrollo endógeno de calidad y muy especialmente al desarrollo de los recursos humanos.

4.1.3. La Comunicación habla, en ese mismo punto 2.1, de aumentar la movilidad de las personas inmigradas, entre el país receptor y el de origen, para que puedan constituir un factor de desarrollo para el segundo. Este concepto de movilidad debería ampliarse más, para que llegue a constituir uno de los aspectos clave de la regulación del flujo migratorio. Toda persona que ha obtenido un permiso de residencia en un Estado de la Unión no debe perder su derecho a la residencia aunque pase largos períodos de tiempo fuera de este Estado (no sólo para estancias de visita, como señala la Comunicación).

4.1.4. Cuando hablamos de movilidad, nos referimos no sólo a quienes disponen de permiso de residencia permanente, sino también a quienes vienen sólo para realizar trabajos de temporada. Estas personas han de poder retornar a su país con la seguridad de que podrán volver a venir para un nuevo período de trabajo estacional si están interesadas en ello.

4.1.5. Debe plantearse la necesidad de dar un apoyo político e institucional al retorno voluntario para que comporte un mayor beneficio para el desarrollo de esos países. Se trata de apoyar proyectos de trabajo o establecimiento con ayudas económicas o de formación.

4.2. *El trato justo a los nacionales de terceros países*

4.2.1. La Comunicación de la Comisión plantea que los inmigrantes deben disfrutar de derechos «comparables» a los

de los ciudadanos de los Estados miembros. El Comité piensa que se debe hablar de los mismos derechos, aunque teniendo en cuenta la característica jurídica de cada situación: inmigrante irregular, residentes legales con permiso temporal, residente de larga duración.

4.2.2. Los derechos que se reconocen a las personas inmigrantes que se encuentran en la Unión Europea deben ser, como mínimo, los que reconoce la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la que se señala que todas las personas tienen unos derechos básicos, entre otros: la vida en familia; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la libertad de asociación y reunión; el derecho a la educación; la libertad profesional y el derecho a trabajar; la no discriminación; los derechos laborales y de seguridad social; el recurso efectivo ante un tribunal y la asistencia jurídica gratuita.

4.2.3. Los inmigrantes que se encuentren en una situación irregular no han sido considerados en la Comunicación de la Comisión como personas a las que se garanticen derechos. El objetivo final es que estas personas, que están entre nosotros, disfruten de los derechos humanos fundamentales que establecen los tratados internacionales comunes de los Estados miembros y el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como de los derechos sociales que disfrutaban los ciudadanos de los Estados miembros: asistencia sanitaria, educación para los menores, y las ayudas sociales correspondientes.

4.2.4. Los residentes con permiso temporal deben disponer de los mismos derechos laborales y sociales que los ciudadanos del Estado en el que residan. La Comisión ya plantea con toda justicia que se debe mejorar su estatuto jurídico y el de sus familias.

4.2.5. El inmigrante que lleve cinco años de residencia debe obtener el permiso de residencia permanente, que debe incluir el derecho a la libre circulación en la UE, en las mismas condiciones que los ciudadanos comunitarios, y el de voto en elecciones municipales y europeas, como también tienen los comunitarios que residen en otro Estado que no es el de su nacionalidad.

4.2.6. La Comisión plantea la repatriación forzosa para garantizar la política de inmigración europea. Creemos que no debería hablarse de repatriación sin que viniese acompañado de dos elementos: primero, que se atienda a las causas humanitarias que puedan mediar antes de proceder a repatriación alguna; segundo, que antes de la repatriación se agoten las posibilidades de regularización que la legislación ofrezca en cada caso. Por otra parte, siempre se ha de intentar la repatriación voluntaria. Un enfoque integral del retorno voluntario requiere un conjunto de actuaciones y ayudas que lo hagan atractivo para los interesados.

4.3. *La gestión de los flujos migratorios*

4.3.1. La gestión de los flujos migratorios, planteada en el apartado 2.4, debe hacerse tanto en los países de destino (en nuestro caso, los de la Unión Europea) como en los de origen. La Comunicación señala la necesidad de un diálogo intensivo con los países de origen, pero en nuestra opinión debe abordarse también el papel de la representación consular de los Estados de la UE en esos países. Se deberían potenciar en los consulados los servicios especializados en inmigración para que sean capaces de acoger las solicitudes de inmigración, tanto por motivos de trabajo como de reagrupación familiar, realizar los trámites administrativos necesarios, canalizar las ofertas de empleo, establecer mecanismos de colaboración con los operadores sociales, etc. Estos servicios podrían gestionar también las campañas de información que convenga hacer y realizar una importante labor de preparación que resulta indispensable para canalizar la inmigración por vías legales.

4.3.2. La gestión consular de los asuntos de emigración debe ser transparente y se debe eliminar cualquier actuación arbitraria de los consulados en la concesión de los visados de entrada (no sólo para trabajo). Con esta nueva política se debe avanzar en la armonización comunitaria de los procedimientos consulares. Los servicios nacionales de empleo de los países de origen deben informar de las ofertas de empleo y facilitar el acceso a los demandantes de empleo a las oficinas de inmigración; de esta manera se producirá una mayor transparencia en los procedimientos.

4.3.3. En esta actividad puede ser muy adecuado la utilización de un sistema de información similar al Eures, gestionado por los interlocutores sociales y las ONG, disponiendo de información sobre las oportunidades de empleo y de sus condiciones.

4.3.4. La regularización de los inmigrantes que ahora se hallan indocumentados debe plantearse como parte del nuevo enfoque que ha de darse a la inmigración. Si la Comunicación habla de facilitar la entrada de inmigración y de la conveniencia de hacerlo para nuestra economía y nuestro futuro equilibrio demográfico debemos centrar primero la atención sobre los inmigrantes indocumentados que ya están viviendo en la UE. En el apartado 3.2 de la Comunicación se insiste en luchar contra el trabajo ilegal y la explotación de los inmigrantes, cosa que vendría facilitada por la regularización de los indocumentados. La próxima legislación comunitaria debe ser explícita en esta demanda, que merecería un apartado propio a continuación del 3.2 en el que se partiese de reconocer el vínculo que existe entre políticas restrictivas, inmigración irregular y empleo. La Comisión debe adoptar iniciativas que favorezcan de manera flexible la regularización de estas personas.

4.3.5. La regularización no tiene por qué realizarse por medio de procesos extraordinarios (o amnistías), sino que puede hacerse progresivamente en base a condiciones como la

relación laboral, los vínculos familiares, la existencia de arraigo en la sociedad, las causas humanitarias, etc. Lo importante es que se abran las vías para la regularización de los indocumentados, de la misma forma que en la Comunicación se plantea la apertura de las vías para la entrada legal de nueva inmigración.

4.3.6. Es necesario adoptar medidas legislativas y fiscales y acuerdos contractuales para contribuir a la regularización, aunque sea gradual, de las empresas de la denominada economía «sumergida». Los empresarios que sigan explotando a los inmigrantes mediante el trabajo en negro y que no aprovechen los contratos de regularización deberían ser adecuadamente sancionados. Pero tales medidas deben complementarse con un tratamiento positivo hacia los inmigrantes que sufren las situaciones de explotación con el objetivo de llegar a la regularización para el trabajador. De esta forma los propios trabajadores podrán estar interesados en denunciar las situaciones de explotación que sufren.

4.3.6.1. En la persecución del trabajo ilegal y la explotación de los inmigrantes irregulares es necesaria la colaboración de los interlocutores sociales. Las asociaciones de empleadores y los sindicatos de trabajadores en todos los niveles tienen una función muy importante que desarrollar en colaboración con las autoridades laborales y en su caso judiciales. Se deben adoptar medidas positivas para sacar a la superficie el trabajo sumergido ofreciendo incentivos a quienes legalicen a los trabajadores y a las empresas.

4.3.7. En el apartado 3.4.1 de la Comunicación se propone un mecanismo para la determinación del flujo migratorio admisible en cada uno de los Estados miembros, basado en previsiones periódicas y objetivos orientativos. En este apartado se habla de inviabilidad de las cuotas o contingentes anuales. En nuestra opinión no hay que rechazar las cuotas anuales, aunque sí deba defenderse la flexibilidad en su previsión y aplicación. La cuota puede ir ligada al visado de búsqueda de empleo, al proyecto migratorio, con el que pretende cubrirse cierta demanda de mano de obra que el mercado laboral necesita en sectores en los que es difícil hacer previsiones estrictas. De esta forma, cada Estado debería fijar con antelación el número de permisos de entrada para búsqueda de empleo que otorgaría durante el año, aunque tal número pudiera sufrir modificaciones en base a análisis y previsiones periódicas, con la participación de los interlocutores sociales. En relación con el sistema de cuotas, el Comité Económico y Social quiere resaltar que la admisión de ciudadanos de terceros países para el mercado laboral ha de quedar completamente separada de la admisión por razones humanitarias o por reagrupación familiar. En estos dos últimos casos no es aceptable ninguna limitación por cuotas.

4.3.8. El visado para personas en búsqueda de empleo o en proyecto migratorio que se menciona en el apartado 3.4.2 debería respaldarse más claramente, de acuerdo con lo que hemos planteado en el apartado de observaciones generales de este dictamen. Parece dudoso que la «prueba de necesidades económicas» mencionada en el apartado 3.4.2 de la Comunicación pueda aplicarse en trabajos de baja cualificación, por lo que se requiere otra posibilidad de entrada legal para acceder a esos trabajos.

4.4. Integración social

4.4.1. La necesidad de programas específicos, a escala nacional, regional y local, para la integración social de los inmigrantes, planteada en el apartado 3.5 de la Comisión, nos parece muy acertada, si bien debería insistirse en que las políticas de integración social han de recibir un fuerte impulso, con la dedicación de los recursos necesarios para ello, ya que lo hecho hasta ahora se ha manifestado claramente insuficiente. Los programas de integración social de los Estados miembros y/o de la UE han de basarse en objetivos claramente definidos que permitan valorar los resultados y comparar los esfuerzos que hacen los Estados miembros.

4.4.2. La integración debe ser entendida como la incorporación de la población inmigrada al sistema común de derechos y obligaciones que establecen los sistemas democráticos de los Estados miembros, respetándose adecuadamente las convicciones propias de todas las personas.

4.4.3. El acceso al trabajo y a la vivienda por parte de las personas inmigradas debe hacerse en condiciones de igualdad de oportunidades. Un importante objetivo en este terreno es que esas personas accedan pronto a los trabajos para los que están cualificadas. Deben establecerse políticas activas para combatir situaciones, como las que se están produciendo, de mantenimiento prolongado en trabajos no cualificados de personas preparadas para otros de mayor cualificación.

4.4.4. La educación es fundamental para construir la convivencia cívica entre todas las personas y para la integración social de la población inmigrada, y sin duda desempeña un papel esencial en la prevención y en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

4.4.5. En la lucha contra las discriminaciones sociales de cualquier tipo es necesario el compromiso de las fuerzas políticas, los interlocutores sociales y los medios de comunicación. Pero no basta con los debates y las declaraciones positivas

de los líderes políticos más señalados; se requiere un programa de acción comprometido y concreto, que implique a las fuerzas políticas, al sistema educativo y a los medios de comunicación, para transmitir la información y los valores adecuados.

4.4.6. La sensibilización de la opinión pública a favor de la equiparación de derechos y de la integración social de la población inmigrada es un importante reto que tienen las sociedades europeas. La Comunicación debe resaltar que han de hacerse esfuerzos importantes en todos los Estados.

4.4.7. La participación de los inmigrantes en la vida pública es un aspecto destacado de su integración. El derecho de voto es muy importante en este terreno. Recordamos en tal sentido una vieja y desatendida Recomendación de la Comisión, que sólo fue transpuesta a la legislación de unos pocos Estados miembros. Sería interesante que la Comisión llevara a cabo un balance y una evaluación de los efectos del ejercicio del derecho de voto a nivel local en los lugares en lo que se haya experimentado.

4.4.8. La propuesta de ciudadanía cívica que la Comisión realiza para los nacionales de terceros países nos parece positiva, pero debería haber un pronunciamiento favorable a la concesión de la ciudadanía europea a los residentes de larga duración. Esta concesión quedaría pendiente de la necesaria modificación del Tratado de la Unión.

4.5. Opinión pública

4.5.1. Lograr una posición favorable de la opinión pública hacia la política de inmigración más abierta que ahora se está proponiendo no será tarea fácil, y sin embargo es urgente desarrollar un amplio trabajo en esa dirección.

4.5.2. Debe promoverse el desarrollo de la más amplia información posible sobre la situación del empleo y los beneficios que produce la inmigración en el desarrollo de la economía y en la creación de empleo, contrarrestando las ideas que indican que los inmigrantes restan puestos de trabajo para los nacionales.

4.5.3. Las tendencias demográficas sobre las que se informa en la Comunicación deben también ser más ampliamente divulgadas entre la opinión pública.

4.5.4. La población europea debe ser mejor informada acerca de los efectos negativos del trabajo sumergido o irregular y de los beneficios que comportará, para el Estado del bienestar, la legalización de todas las situaciones de irregularidad.

4.5.5. Las instituciones públicas, europeas y nacionales, deben ampliar sus actuaciones y recursos en el terreno de la sensibilización social para favorecer la integración social y luchar contra el racismo y la xenofobia.

Bruselas, 12 de julio 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 — Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo»

(2001/C 260/20)

El 1 de febrero de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2001 (ponente: Sr. Mengozzi).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 12 de julio) el Comité Económico y Social ha aprobado el presente Dictamen por 67 votos a favor, ningún voto en contra y 14 abstenciones.

1. Introducción

1.1. Los apartados 13, 14 y 15 de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999 establecen lo siguiente:

«13. El Consejo Europeo reitera la importancia que la Unión y los Estados miembros conceden al respeto absoluto del derecho a solicitar asilo. El Consejo Europeo ha acordado trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra; de ese modo, se logrará que ninguna persona sea repatriada a un país en que sufre persecución, lo que significa que se observará el principio de no devolución.

14. A corto plazo, dicho sistema debería incluir la determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo, condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo, y la aproximación de las normas sobre reconoci-

miento y contenido del estatuto de refugiado. Debería también completarse con medidas relativas a formas de protección subsidiarias que ofrezcan un estatuto adecuado a toda persona que necesite esa protección. Para ello, se insta al Consejo a que adopte, basándose en propuestas de la Comisión, las decisiones necesarias, con arreglo al calendario establecido en el Tratado de Amsterdam y en el Plan de Acción de Viena. El Consejo Europeo destaca la importancia de consultar al ACNUR y a otras organizaciones internacionales.

15. A largo plazo, las normas comunitarias deberían dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo. Se pide a la Comisión que elabore, en el plazo de un año, una comunicación al respecto».

1.2. La Comunicación de la Comisión, que obedece al mandato del Consejo, es un documento breve, denso y ambicioso que describe el escenario en el que se introducirán

las propuestas concretas, que serán objeto de sucesivas comunicaciones. Sus objetivos cuentan con el pleno respaldo del Comité, el cual, por su parte, pretende participar activamente en todas las fases de un debate que se prevé a largo plazo, no sólo para permitir que se establezcan orientaciones claras sino también para contribuir a abreviar los plazos.

1.3. Este documento se compone de cinco partes:

1.3.1. La primera parte examina principalmente la situación del asilo en la Unión, es decir, los fundamentos jurídicos, la evolución de los flujos a medio y largo plazo, las causas de las variaciones y las formas de protección complementarias.

1.3.1.1. En segundo lugar, esboza los principios y los objetivos en que se inspira el plan de acción que permitirá definir un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme. Entre éstos cabe mencionar la aplicación de todas las disposiciones de la Convención de Ginebra y la limitación de los movimientos secundarios entre los Estados miembros inducidos por la diversidad de normas aplicables.

1.3.2. La segunda parte prevé la transición de un procedimiento común limitado —en el que los Estados miembros conservan sus sistemas nacionales a condición de cumplir algunas normas y condiciones por lo que se refiere a las autoridades competentes y los procedimientos aplicables— a una segunda fase en la que el procedimiento común será global e implicará una menor flexibilidad y posibilidad de elección.

1.3.2.1. Esta segunda parte recoge propuestas en relación con la «ventanilla única», las modalidades de acceso al territorio, la oferta de un nivel de condiciones de vida equivalente en todo el territorio de la Unión, los criterios y mecanismos para la atribución de la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo y, por último, una política de regreso dotada de credibilidad.

1.3.3. En la tercera parte se procede a definir algunos aspectos particulares y se plantean determinadas cuestiones para su debate: las formas de protección subsidiarias, uno o varios estatutos uniformes, los derechos de los refugiados, la integración y el acceso a la nacionalidad.

1.3.4. Las partes cuarta y quinta examinan los mecanismos de información y de análisis común, así como los instrumentos necesarios para la aplicación del programa.

2. Observaciones

2.1. Las solicitudes de asilo en la Unión alcanzaron su cota más elevada entre 1992 y 1994, descendiendo posteriormente hasta 1998, cuando volvió a registrarse una tendencia al alza que se corroboró en el año 2000 (387 330 solicitudes de asilo en 1999 y 389 590 en 2000). Esta tendencia tiene su confirmación en los datos sobre el saldo migratorio total, que ha pasado de 1 030 000 en 1990 a 478 000 en 1998⁽¹⁾.

2.1.1. Los argumentos que ofrece la Comisión para explicar la fase de regresión son exactos, pero incompletos. En este sentido, si bien es cierto que no se puede hablar de un interpretación «cada vez más restrictiva», sí es posible hablar de medidas de disuasión y, sobre todo, de una menor flexibilidad en la concesión del estatuto de refugiado. Además, se debe señalar que las elevadas cotas se debieron al estallido de la crisis bosnia que, solamente en Alemania, provocó la acogida de 400 000 refugiados.

2.2. El Comité advierte del riesgo que supone una armonización en función del nivel más bajo en la elaboración de un procedimiento común y, al mismo tiempo, acoge favorablemente las acciones que se proponen:

- adoptar principios claros con arreglo a la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York⁽²⁾;
- respetar los principios de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea;
- conseguir que se respete plenamente el derecho a no ser devuelto;
- adoptar procedimientos que permitan, de manera rápida, equitativa y eficaz, ofrecer protección a quien verdaderamente la necesite;
- actuar teniendo en cuenta una nueva política común de inmigración;

⁽¹⁾ Estudio estadístico sobre la inmigración en 2000, 10º informe, Ed. Anterem, Roma, p. 49.

⁽²⁾ Protocolo relativo al estatuto de los refugiados aprobado el 1 de enero de 1967 en Nueva York.

— armonizar las condiciones de acogida con el fin de garantizar, en la medida de lo posible, unos niveles equivalentes de condiciones de vida en todo el territorio de la Unión y evitar los desplazamientos de un Estado a otro (movimientos secundarios)⁽¹⁾.

2.2.1. El Comité comparte igualmente la exigencia de pasar, de manera gradual pero con la mayor brevedad posible, a la fase de constitución de un procedimiento común global y de un estatuto uniforme.

2.2.2. A este respecto, el Comité considera muy oportuno aclarar que el objetivo de este procedimiento común no es instituir un sistema decisorio comunitario que, dotado de su correspondiente organismo, sustituya a los Estados miembros.

2.3. *Un procedimiento común*

2.3.1. La existencia de listas de «países de origen seguros» y «países terceros seguros» no es del todo aconsejable, aunque se trate de listas comunes establecidas a nivel comunitario y se actualicen a través de un grupo de contacto. En efecto, estas listas se prestan a la inclusión y la exclusión de países en función de criterios políticos y constituyen un instrumento rígido y una presunción incuestionable frente a situaciones difícilmente definibles, como las de los países formalmente considerados seguros, pero cuyos Gobiernos no son capaces de proteger a sus ciudadanos en el ejercicio de las libertades de la persecución por parte de grupos o etnias que recurren a la fuerza para afirmar sus posiciones.

2.3.1.1. Desgraciadamente, estas situaciones se repiten cada vez más en todo el mundo y, por tanto, es necesario prestar cada vez mayor atención a la historia personal del solicitante de asilo y analizar más exhaustivamente la situación del país de origen. Un examen detallado de la solicitud de asilo ya en la primera fase podría contribuir a reducir el número de apelaciones en la siguiente fase.

2.3.1.2. El hecho de que el solicitante de asilo provenga de un país en el que se presupone que existe un buen nivel de respeto de los derechos humanos no deberá ser en ningún caso motivo para que su solicitud no sea examinada.

2.3.1.3. Esta medida volvería aún más indispensable la puesta en práctica y el mantenimiento de un mecanismo comunitario para recabar y compartir información basada en análisis amplios y actualizados de la situación particular de

cada uno de los países y recopilada no sólo a través de los canales diplomáticos normales, sino también por medio de las organizaciones internacionales —principalmente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)— y las ONG más importantes activas en este ámbito.

2.3.2. La vía procesal de la ventanilla única debería adoptarse en todos los Estados miembros. Al centralizar el examen en un sola instancia y de acuerdo con unos criterios más uniformes, este método garantiza en gran medida al solicitante una pronta tramitación de su solicitud, reduciéndose así los costes. Además, dicho procedimiento ofrece también al solicitante la garantía de que se tendrán plenamente en cuenta su condición y sus necesidades, y de que no se pasará por alto ninguna forma de protección.

2.3.2.1. Otro método para acelerar los procedimientos podría consistir en el establecimiento de un grupo de expertos capaces de gestionar las solicitudes de las categorías más vulnerables (personas traumatizadas, víctimas de torturas, menores) y evaluar la situación real de estos solicitantes de asilo. En efecto, la experiencia ha demostrado que, a menudo, estas personas no son capaces de exponer claramente su situación provocando así un primer rechazo de su solicitud y, por tanto, la necesidad de proceder a un largo examen.

2.3.2.2. Por lo que respecta al procedimiento único, que concentra en esta única instancia todas las posibilidades de protección, se debe comprobar en primer lugar la posibilidad de conceder el estatuto de refugiado según los criterios de la Convención de Ginebra para, a continuación, pasar automáticamente al examen de las demás formas de protección, con obligación de motivar las decisiones.

2.3.2.3. En el caso de que no se supriman, al menos sería conveniente introducir mayores garantías en los procedimientos acelerados para denegar la admisión.

2.3.2.4. Los solicitantes deberán disponer de una asistencia jurídica gratuita y adecuada así como de intérpretes y traductores en todas las fases del procedimiento. Deberá garantizarse la apelación en caso de denegación de asilo ha de tener siempre un efecto suspensivo.

2.3.2.4.1. Debería prestarse especial atención a los refugiados de sexo femenino en vista de los riesgos evidentes que corren estas personas.

2.3.3. El visado para acceder a un territorio constituye un instrumento que ha de poder aplicarse con cierta flexibilidad y sin rigidez para dar respuesta a situaciones nuevas o de emergencia. Este planteamiento se refiere tanto a los países terceros para los cuales no se prevé la exigencia de visado —con el fin de combatir flujos anómalos—, como a los países donde es obligatorio, por ejemplo con el fin de combatir la delincuencia relacionada con el tráfico de seres humanos.

⁽¹⁾ El Comité elaborará un dictamen más exhaustivo a este respecto cuando examine la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros», inscrita en el programa de trabajo del Comité. Por otra parte, el Comité acoge con satisfacción que este tema figure también en el orden del día de la Presidencia belga del Consejo en el capítulo relativo al asilo y a la inmigración.

2.3.3.1. Las medidas que se han planteado son, esencialmente, de seguridad. Se necesitan medidas alternativas que permitan eliminar el riesgo del tráfico de seres humanos. Siempre que sea posible, las representaciones diplomáticas en los países de origen y, sobre todo, en los países terceros de tránsito deberían asumir el cumplimiento de los procedimientos relacionados con el examen de las solicitudes de asilo, la concesión de visados y la organización del transporte.

2.3.3.2. No es coherente con este planteamiento la imposición de sanciones a las compañías de transporte de pasajeros que no comprueben la posesión de un visado de acceso al territorio. Este cometido es competencia de las autoridades fronterizas.

2.3.3.3. Estas medidas alternativas permitirían poner en marcha útilmente programas de regreso —que actualmente sólo se aplican en cuatro Estados miembros— con la cooperación de las ONG y del ACNUR. A tal fin, la Comisión hace referencia a un procedimiento aplicado en los Estados Unidos, basado en un programa de reinserción y que exige una gran coordinación entre las autoridades públicas, las ONG y el ACNUR. Quizás la Comisión debería examinar más detalladamente esta experiencia para alcanzar una propuesta que pueda adoptarse en la Unión Europea.

2.3.4. El Convenio de Dublín se elaboró con el doble objetivo de reducir el fenómeno de las solicitudes de asilo múltiples —es decir, las que presenta una sola persona en más de un Estado— y de resolver el problema de los solicitantes de asilo que son rechazados de un país a otro. A la luz de la experiencia, se considera de manera generalizada que este Convenio no funciona como debería y que causa más problemas de los que resuelve. El volumen de trabajo y los costes que exige no son proporcionales a los resultados, y son muchos los solicitantes de asilo que desaparecen antes de ser trasladados, con lo que pasan a engrosar las listas de inmigrantes irregulares.

2.3.4.1. No obstante, cabe reconocer a este Convenio el mérito de haber impulsado en el ámbito del Tratado de Amsterdam una perspectiva comunitaria en materia de asilo.

2.3.4.2. La aprobación de un procedimiento común y de un estatuto uniforme facilitaría enormemente la tarea a la hora de definir cuál es el Estado miembro competente para examinar la solicitud de asilo, en función del lugar donde se ha presentado dicha solicitud y teniendo presente el derecho del solicitante a que se examinen de manera equitativa sus deseos por lo que respecta al país de destino.

2.3.4.3. Resulta evidente en cualquier caso que, a la luz de los nuevos planteamientos globales propuestos por la Comisión, se hace necesaria una revisión del Convenio de Dublín que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- convertir en un instrumento jurídico vinculante la posición común de 4 de marzo de 1996, que incluye una

interpretación uniforme del concepto de «refugiado», tras haber modificado la definición del concepto de persecución en el sentido de que puede provenir de entidades no estatales;

- brindar al solicitante de asilo la posibilidad de elegir el país en el que quiere presentar la solicitud, teniendo presentes las implicaciones culturales y sociales que subyacen a su elección y resulten determinantes para una integración más rápida;
- garantizar el derecho a la protección jurídica, a la información y al recurso de apelación;
- definir normas mínimas en materia de acogida;
- solucionar la excesiva lentitud en los traslados y la escasez de información a los solicitantes de asilo.

2.3.4.4. Por consiguiente, el Comité está a la espera de que la Comisión presente sus conclusiones sobre la evaluación de la aplicación de dicho Convenio.

2.3.5. Por lo que concierne a los países de la ampliación, el Comité espera que se unan a los esfuerzos que se están llevando a cabo con el objetivo de crear un sistema regional más justo para los solicitantes de asilo, y que las organizaciones no gubernamentales que actúan en estos países sean objeto de consultas al respecto.

2.3.5.1. A este respecto, —a pesar de que este asunto no se inscribe en el marco del presente Dictamen— cabe destacar que un período de transición demasiado largo en materia de libre circulación tras la adhesión de los países candidatos puede desmotivarlos a la hora de adoptar el acervo comunitario en materia de inmigración y de asilo.

2.3.5.2. La eficacia de los procedimientos de asilo y los niveles de asistencia no han de considerarse un factor secundario en la valoración de los criterios relativos al ámbito de la justicia y los asuntos de interior ya que, de ser así, se podría privar de sentido a los objetivos de la propuesta a que hace referencia este Dictamen.

2.4. Un estatuto uniforme

2.4.1. Aunque una forma de protección subsidiaria es necesaria —dado que para determinados aspectos algunos Estados miembros interpretan la Convención de Ginebra de forma restrictiva—, a veces no es suficiente. Se precisa también una forma de protección que tenga presente las características personales del solicitante, aunque proceda de un país considerado «seguro» en el que se respeten «en líneas generales» las normas fundamentales del derecho internacional en materia de derechos humanos (según la definición de uso corriente)⁽¹⁾.

⁽¹⁾ «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» (COM(2000) 578 final), Anexo II, p. 56.

2.4.2. La armonización de las disposiciones nacionales en materia de definición de las necesidades de protección y sus condiciones de cese en el sentido indicado por la Convención de Ginebra reviste una especial importancia en esta fase con el fin de evitar disparidades entre los Estados miembros, que darían pie irremediablemente a movimientos secundarios.

2.4.2.1. En cualquier caso, el enfoque adoptado debe tener un carácter fuertemente personal. Esto se aplica especialmente a la decisión relativa a las condiciones de cese de la protección, que no puede asumirse exclusivamente de acuerdo con la aplicación de la cláusula del «cambio en las circunstancias» para evitar que una persona esté expuesta a graves consecuencias negativas debido a su historia personal.

2.4.3. Transcribir los derechos de los refugiados en el Derecho comunitario con arreglo a la Convención de Ginebra facilitaría el objetivo de la aplicación uniforme de dichos derechos.

2.4.3.1. El estatuto único simplificaría indudablemente el sistema, aunque nos resulta justificada la observación del ACNUR en el sentido de que el estatuto de refugiado conforme a la Convención de Ginebra tiene una dimensión internacional y genera un afecto extraterritorial al que no conviene que renuncie el refugiado. Por tanto, paralelamente al estatuto de Ginebra, debería existir otro estatuto que incluya todas las formas de protección subsidiaria existentes en los Estados miembros.

2.4.3.2. No tiene mucho sentido contemplar distintos derechos especiales dependiendo de la forma de protección concedida. Los derechos y los beneficios se establecen en función de las necesidades, no del lugar de procedencia o de permanencia. Por el mismo motivo, vincular la naturaleza de los derechos al tiempo de permanencia no resulta un argumento convincente.

2.4.3.2.1. Por el contrario, al otorgarse los mismos derechos y beneficios independientemente del estatuto se evitarían numerosas complicaciones y, sobre todo, el uso sistemático de la apelación cuando se deniega el estatuto de refugiado y se concede alguno subsidiario.

2.4.3.3. Se armoniza para todos los ciudadanos de países terceros que residan legalmente en el territorio de la Unión el contenido de los derechos (acceso al empleo, a la protección social, a la educación o a documentación de residencia y viaje y derecho de voto administrativo) que, por lo tanto, pasa a considerarse en un contexto general de la política de inmigración.

2.4.3.4. Las conclusiones de Tampere recalcan que «el Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen».

2.4.3.4.1. El Comité respalda este objetivo e insta a la Comisión a que presente propuestas en este sentido. Dicho planteamiento daría un espaldarazo considerable a la voluntad de integración.

2.4.3.4.2. El concepto de «ciudadanía cívica» podría ser útil como etapa intermedia antes de la ciudadanía plena, pero no sería justo que tuviera un carácter sustitutivo o que constituyese una coartada para prolongar injustificadamente los plazos, habida cuenta de que algunos Estados miembros ya conceden la ciudadanía plena tras cinco años de permanencia.

2.4.4. El artículo 63 de la versión consolidada del TCE estipula que las medidas en materia de asilo deberán adoptarse «en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam», es decir, antes del 1 de mayo de 2004. El Consejo de Tampere decidió aplicar un régimen europeo común en dos fases. A juicio del Comité, ello significa que es posible elaborar un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme de conformidad con el texto actual del Tratado.

2.4.4.1. En efecto, la naturaleza del paso de la primera a la segunda fase no reside tanto en el contenido de las normas mínimas como en la necesidad de introducir progresivamente un procedimiento común que deje un menor margen de maniobra y excepción a los Estados miembros con el fin de alcanzar los objetivos fijados.

2.4.4.2. A este respecto, la Comisión tiene la intención de proponer una metodología que ya en la primera fase produciría efectos de convergencia gracias a instrumentos como los grupos de contacto, las acciones y la creación de jurisprudencia por parte de los órganos judiciales nacionales y europeos.

2.4.5. En el presente dictamen se destaca en varias ocasiones la importancia de entablar consultas con el ACNUR —como, de hecho, prevé la Declaración nº 17 anexa al Tratado de Amsterdam— y las ONG competentes como el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados (ECRE), Médicos sin Fronteras y la Cruz Roja Internacional. El documento subraya asimismo de forma oportuna la necesidad de asociar a los representantes de la sociedad civil y de los entes locales. Estos últimos y los interlocutores sociales, en particular, son fundamentales para determinar condiciones equitativas de acogida, de vida y de trabajo, para lo cual deben participar en el debate en curso sobre la puesta en marcha de todo el sistema.

2.4.5.1. El Comité, como amplio representante de la sociedad civil organizada, tiene la intención de desempeñar un papel decisivo en la definición y el funcionamiento del sistema propuesto por la Comisión.

3. Conclusiones

3.1. En el siglo XX, bastante antes de que la protección de los refugiados se convirtiera en 1951 en responsabilidad colectiva de la comunidad internacional, muchos europeos, obligados por regímenes opresivos o dictatoriales, encontraron asilo en países liberales y democráticos. En el siglo XXI no debemos olvidar a todos los hombres y mujeres que, por las mismas o nuevas razones, buscan refugio en la Unión Europea, que garantiza a todos los ciudadanos libertad y democracia.

3.1.1. Por este motivo, en muchos países de la Unión Europea es necesaria una amplia y profunda labor político-pedagógica por parte de los grupos dirigentes políticos, económicos y religiosos, en la que participen los medios de comunicación, para aumentar la conciencia pública sobre el

derecho y el deber de asilo y su naturaleza de derecho humano fundamental.

3.1.2. Sin embargo, esto hace necesaria también una reforma general a nivel europeo de la política de inmigración, como la que se ha emprendido conforme a los principios enunciados por el Consejo de Tampere, que regule los flujos de manera equitativa, impida que la solicitud de asilo constituya una de las pocas vías de acceso a la Unión Europea e implante una política de integración eficaz.

3.2. El Comité considera que la Comisión debería examinar la posibilidad de proponer al Consejo la adhesión directa de la Unión Europea a la Convención de Ginebra, dado que el Tratado de Amsterdam ha establecido la competencia comunitaria en esta materia.

Bruselas, 12 de julio 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 — La innovación en una economía del conocimiento»

(2001/C 260/21)

El 3 de octubre de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social, sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2001 (Ponente: Sr. Dimitriadis).

En su 383º Pleno (sesión del 12 de julio de 2001), el Comité Económico y Social ha aprobado el presente Dictamen por 41 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social considera que la propuesta de la Comisión relativa a los objetivos destinados a reforzar la innovación en la Unión reviste una importancia muy especial.

1.2. Ya en 1995, el Libro Verde sobre la innovación⁽¹⁾ reconocía la importancia de la innovación, línea seguida posteriormente, en 1996, por el primer plan de acción para la innovación en Europa⁽²⁾.

Dicho plan permitió fijar tres objetivos principales, a saber:

- crear una cultura de la innovación;
- poner en marcha un entorno jurídico, normativo y económico favorable a la innovación;
- fomentar una mejor articulación entre la investigación y la innovación.

1.3. En marzo de 2000, el Consejo Europeo de Lisboa reconoció la importancia de la innovación para el desarrollo social y económico de la Unión y concentró su esfuerzo de ayuda en la economía del conocimiento. El Consejo Europeo reconocía el déficit que sigue habiendo en materia de innovación a pesar de los progresos registrados desde 1996 y subrayaba la necesidad de explotar al máximo las innovaciones derivadas de la investigación y crear un entorno favorable al desarrollo de empresas innovadoras.

1.3.1. Este programa se inscribe dentro del objetivo estratégico establecido en Lisboa para la próxima década: hacer de la Unión la economía del conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico

sostenible paralelo a una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social.

1.4. El principal objetivo del quinto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico (IDT) consiste en reforzar la innovación. La explotación de sus resultados⁽³⁾ constituirá otro aspecto importante de la línea de acción adoptada.

1.5. El Comité considera que la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre «La innovación en una economía del conocimiento» va en la dirección adecuada. Teniendo en cuenta la Comunicación de la Comisión «Hacia un espacio europeo de investigación»⁽⁴⁾, que tiene por objeto reforzar la eficacia de los efectos innovadores de los esfuerzos europeos en materia de investigación, el Comité reafirma su concepción «sistémica» de la innovación tal y como la define el primer plan de acción⁽²⁾. Este planteamiento considera la innovación como el resultado de una serie de interacciones complejas entre múltiples personas, organismos y factores contextuales, más que como un proceso lineal desde la formación de nuevos conocimientos hasta la creación de productos nuevos, lo cual pone de relieve la necesidad de reiterar el mensaje de que es preciso reforzar la cohesión en la Unión coordinando los esfuerzos nacionales. La Comunicación establece cinco objetivos concretos que están plenamente en línea con la postura del Comité, pero que podrían ser excesivamente ambiciosos. Por esta razón, el Comité solicita al Consejo que se garantice una financiación suficiente y hace

⁽¹⁾ COM(95) 688 final; dictamen del CES: DO C 212 de 22.7.1996, p. 52.

⁽²⁾ «Primer plan de acción para la innovación en Europa — Innovar para crecer y crear empleo», COM(96) 589 final.

⁽³⁾ Documento de trabajo de la Comisión sobre los programas específicos del V Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (1998-2002), COM(97) 553 final, de 5 de noviembre de 1997; programas específicos COM(98) 305 final y COM(98) 306 final, publicados ambos en el DO C 260 de 18.8.1998. Dictamen del Comité Económico y Social: DO C 407 de 28.12.1998, pp. 123-159.

⁽⁴⁾ COM(2000) 6 final de 18.1.2000; dictamen CES: DO C 204 de 18.7.2000, p. 60.

hincapié en la necesidad de fomentar en el VI programa marco de IDT las acciones destinadas a reforzar la innovación. Por otra parte, el Comité considera que el documento objeto de estudio deberá combinarse con la Comunicación «Hacia un espacio europeo de investigación», dedicada a las líneas directrices de acciones de investigación, y con las del dictamen del CES relativo a la misma cuestión⁽¹⁾.

2. Resumen de la Comunicación — Principales objetivos

2.1. Basada en los datos estadísticos recopilados por Eurostat⁽²⁾, la OCDE y una serie de terceros países, la Comunicación contiene un esbozo de cuadro de indicadores y una valoración preliminar de los resultados de Europa en materia de innovación. Dado que en su conjunto los resultados no invitan al optimismo, el texto subraya que los Estados miembros deberán intensificar sus esfuerzos para poder aprovechar al máximo las posibilidades y responder a los desafíos que ofrece la economía basada en el conocimiento. La consecución de este objetivo está subordinada al desarrollo de métodos de comercialización de los nuevos productos y servicios y a una reacción inmediata a los cambios en la demanda para estimular, sobre la base de la innovación, la competitividad de Europa a nivel mundial. La Unión Europea deberá no sólo eliminar las barreras a la innovación para movilizar y conservar a los científicos e inversores europeos, sino que deberá también apoyar y reforzar los sistemas de educación y formación superior de los Estados miembros para que hagan germinar las aptitudes y la mentalidad innovadora necesarias. Al mismo tiempo, sería conveniente hacer hincapié en las prácticas sobre la difusión de tecnologías y su integración, sobre todo por parte de las PYME, así como en la incorporación de la innovación y su reforzamiento en las industrias tradicionales, ya que en la sociedad del conocimiento todos los sectores y todas las empresas pueden convertirse en vectores del conocimiento.

2.1.1. Asimismo, la Comisión subraya que conviene difundir en el amplio sector de servicios las tecnologías de la información y la comunicación, que contribuirán a mejorar su capacidad innovadora.

2.1.2. Paralelamente, la Comisión Europea sostiene que el agravamiento de los problemas medioambientales crea el clima propicio al desarrollo de innovaciones, lo cual permite

responder a las necesidades de crear productos y servicios nuevos que aprovechen mejor los recursos y contribuyan a proteger el medio ambiente facilitando el desarrollo sostenible.

2.1.3. La Comisión observa la persistencia de una falta de cohesión en el sentido de que los resultados de los Estados miembros y las regiones arrojan diferenciales considerables. Si perdura esta fragmentación del sistema europeo de innovación no será posible sacar todo el partido de las posibilidades del mercado interior.

2.2. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hace referencia a cinco objetivos que abarcan los objetivos específicos y las políticas llevadas a cabo a nivel nacional en materia de innovación y establecen el marco transeuropeo de innovación. Se trata de los siguientes:

- garantizar la coherencia de las políticas de innovación;
- crear un marco normativo que propicie la innovación;
- fomentar la creación y el crecimiento de empresas innovadoras;
- mejorar las interfaces clave en el sistema de innovación;
- avanzar hacia una sociedad abierta a la innovación.

2.2.1. Estos cinco objetivos reflejan las prioridades actuales en materia de reforzamiento de la innovación en Europa y están en línea con el consenso alcanzado en el Consejo Europeo de Lisboa sobre las orientaciones políticas generales.

3. Importancia de la innovación

3.1. El Comité se adhiere a las conclusiones de la Comunicación al afirmar que la Unión registra un déficit en materia de innovación y que incluso aunque los Estados miembros tengan una experiencia cada vez mayor en este ámbito, la innovación sigue sin estar lo suficientemente presente. Los cinco objetivos formulados en la Comunicación inciden en la dirección que el Comité considera adecuada, esto es, el indispensable reconocimiento de la importancia de la política de innovación por parte tanto de los gobiernos nacionales como de los ciudadanos europeos. El Comité distingue cuatro ejes fundamentales para fomentar la innovación en Europa, a saber:

- la información sobre la innovación;

⁽¹⁾ Dictamen del CES: DO C 204 de 18.7.2000, p. 70.

⁽²⁾ Eurostat, Science, Technologie et innovation: chiffres clés 2000.

- la amplia percepción de su valor;
- un entorno jurídico-organizativo funcional;
- la coordinación de medidas a nivel nacional (horizontal) e intersectorial (vertical).

3.1.1. Los cinco objetivos de la Comunicación están al servicio de estos ejes, pero el Comité considera que deben reforzarse determinados aspectos, como señalan los apartados 3.2 al 3.6 del presente dictamen.

3.1.2. En primer lugar, el Comité desea insistir en la necesidad de disponer de datos estadísticos fiables. La Comisión se basa en datos que se remontan a 1998 o incluso antes (en el caso de Austria, por ejemplo, datan de 1993). Un desfase de este calibre es inaceptable. Los datos utilizados deben estar al día y ser dignos de confianza y detallados. El CES considera inaceptable verse obligado a emitir dictamen sin tener a disposición los datos más recientes. Ello puede inducir a decisiones equivocadas.

3.1.3. El Comité solicita que la Comisión defina de manera más exacta el concepto de innovación: la tecnología que hoy es puntera puede perfectamente dejar de serlo mañana. Es preciso que el texto establezca claramente la acepción que da al término «innovación».

3.1.4. Si bien su título le concede un lugar central, la Comunicación de la Comisión no pone suficientemente de relieve el papel excepcional que desempeña la noción de «conocimiento» a la hora de garantizar una ventaja competitiva. El Comité desea subrayar expresamente hasta qué punto es valioso el conocimiento. Además, sería conveniente hacer hincapié en la distinción entre la innovación y la investigación como producto del conocimiento, ya que no se distingue en este punto.

3.1.5. Los recursos humanos son uno de los elementos básicos de una sociedad fundada en la ciencia. Por consiguiente, el primer paso en esta dirección deberá consistir en mejorar los sistemas educativos, sobre todo la enseñanza de las ciencias, tanto entre los profesores como entre los alumnos, y apoyar a quienes inicien carreras científicas. Dichas carreras deberán ser atractivas para quienes se dediquen a ellas y ofrecer una retribución satisfactoria y justa, de modo que puedan seducir a los estudiantes capaces y convencerles de la conveniencia de pasar por la indispensable etapa de formación, un periodo tan

arduo como apasionante. En este sentido, es indispensable ofrecer salidas profesionales adecuadas, así como un prestigio social y una base financiera a la altura del papel concedido a la ciencia y la técnica en la construcción del futuro de Europa.

3.2. En lo que se refiere al primer objetivo, garantizar la coherencia de las políticas de innovación, el Comité cree que la convergencia de las políticas nacionales emprendidas en materia de innovación constituye una cuestión clave. El Comité considera que los objetivos formulados en la Comunicación son loables pero no lo suficientemente ambiciosos. El estudio comparativo de las políticas de innovación es necesario, pero no permite en sí mismo lograr una verdadera cohesión. El Comité insta a la Comisión a poner en marcha una acción complementaria destinada a elaborar un plan que permita acceder a los programas nacionales llevados a cabo por los Estados miembros en materia de innovación a todos los interesados y las empresas de la Unión, independientemente de dónde tengan su sede o dónde lleven a cabo su actividad. Esta posibilidad, combinada con la primera acción del primer objetivo («Crear un marco propicio para el diálogo, la coordinación y la evaluación comparativa de las políticas de innovación y los niveles de innovación de los Estados miembros») podría acelerar la convergencia dentro de la Unión. El Comité considera que un plan como el descrito podría extenderse a lo largo de cuatro años (2001-2004).

3.2.1. Un apartado especialmente importante de esta acción consistirá en poner en marcha un dispositivo de interacción, coordinación y armonización entre los diversos programas europeos y nacionales, de un lado, y quienes los gestionan y los poderes públicos respectivos, de otro. Dado que los actores interesados aportan su contribución y su interés, esta iniciativa debería concebirse de forma totalmente innovadora y continua, dotada de un ámbito de aplicación conveniente, esto es, debería basarse en la confianza recíproca y la cooperación y evitar toda centralización contraproducente.

3.3. En lo que se refiere al objetivo 2, la creación de un marco normativo que propicie la innovación, el Comité considera también que las medidas emprendidas dentro de iniciativas innovadoras se ven facilitadas por un marco normativo flexible, lo cual no elimina la necesidad de contar con reglamentaciones. Para dar pasos concretos rápidamente, el Comité anima a los Estados miembros a aprobar medidas fiscales en línea con los artículos 87 y 88 del Tratado, con objeto de estimular al sector privado a invertir en investigación e innovación y a contratar más investigadores; por otra parte, el Comité solicita a la Comisión que elabore informes sobre la eficacia y los progresos de dicha acción. Urge suprimir todas las barreras burocráticas.

3.3.1. En lo que se refiere a las PYME, el CES desea subrayar más concretamente que los Estados miembros deben establecer un grado de comunicación muy elevado entre las pequeñas y medianas empresas y las universidades o los centros de investigación. Conviene derribar el «muro» que impide su comunicación. Toda empresa debe ayudar a las universidades, del mismo modo que toda universidad debe colaborar con las empresas para poder lograr una ósmosis. La UE también debe reducir al mínimo los obstáculos burocráticos que obstaculizan el acceso a los programas de investigación. Los programas europeos deben fomentar la sinergia entre la universidad y la empresa.

3.4. El objetivo 3, fomentar la creación y el crecimiento de empresas innovadoras, es el más importante para la Unión. A pesar de los buenos resultados registrados por Europa en los tres últimos años, conviene no perder de vista que en 1999 los Estados Unidos invirtieron en tecnología más del triple de capital de riesgo que Europa; también hay que señalar que en EEUU la tasa de crecimiento de dichas inversiones fue del 108 % en relación con el año anterior. En opinión del Comité, la Unión carece de un marco financiero adaptado al apoyo de las empresas de reciente creación e innovadoras. No existe ningún plan organizado a nivel comunitario para fomentar el capital de riesgo o el capital de lanzamiento. Por otro lado, el marco normativo obstaculiza la participación de empresas de reciente creación o pequeñas empresas en los programas de IDT o de innovación, que casi siempre los dejan de lado. El Comité considera que la acción de la Comisión dirigida a facilitar el acceso de las empresas de reciente creación a los contratos públicos, a los programas comunitarios (y a sus resultados) y a la iniciativa «Innovación 2000» del Banco Europeo de Inversiones (BEI), debería dar los siguientes pasos:

- elaborar (en cooperación con el BEI) un plan para movilizar e invertir capital de riesgo;
- iniciar una reflexión sobre la supresión de las restricciones de financiación en los programas de innovación de IDT.

3.4.1. Asimismo, dentro de la acción «Fomentar las iniciativas de coordinación y cooperación», que incluye iniciativas como la red de regiones de excelencia para la creación de empresas, las redes de formación y servicios de apoyo (incubadoras, capital de lanzamiento, etc.) y la creación de un directorio electrónico europeo de empresas innovadoras de reciente creación, el Comité insta a la Comisión a que establezca un foro europeo de permisos y trabajos innovadores. Cabe aclarar que dicho foro tendrá el deber de fomentar

ampliamente la actividad innovadora y la creación de valor añadido dentro de la cooperación prevista. La participación en dicho foro ha de ser plenamente voluntaria y en ningún caso deberá crear compartimentos estancos u otro tipo de limitaciones a la innovación o a los esfuerzos de las empresas europeas o de los particulares.

3.4.2. En lo que se refiere a los centros de excelencia, el Comité desea insistir en el valor que representan. La superioridad de los Estados Unidos no es resultado de un nivel de formación más elevado en su conjunto que el europeo. Europa dispone, por el contrario, de numerosos centros de enseñanza muy superiores a sus equivalentes norteamericanos. La supremacía de los EEUU se basa en su capacidad de reunir a los mejores en determinados centros, los centros de excelencia. La UE debe hacer lo mismo.

3.4.3. La valorización del capital humano es fundamental para difundir la innovación y crear una mentalidad basada en el conocimiento. A diferencia de sus homólogos norteamericanos, los institutos de investigación europeos tienen dificultades para atraer personal a causa de lo limitado de las remuneraciones y, más en general, de las condiciones de trabajo que ofrecen en el sector de la investigación. El éxodo de científicos hacia Estados Unidos afecta gravemente a Europa. No hay que olvidar que el conocimiento atrae el conocimiento. En este sentido, los centros de excelencia desempeñarán un papel importante. El Comité cree que deben tomarse medidas radicales para frenar este flujo y fomentar por el contrario la llegada a Europa de científicos de otros países. Conviene crear un entorno atractivo y privilegiado para los investigadores. El objetivo que debe fijarse la UE a largo plazo es llegar a atraer personas de fuera de la UE, sobre todo de países que están en la vanguardia de la innovación, como EE UU y Japón.

3.4.4. La estadísticas presentadas por la Comisión parecen demostrar que, en su conjunto, la Unión Europea va a la zaga de EE UU y Japón en lo que se refiere al número de investigadores por cada mil trabajadores. Diversos informes comunitarios llegan a la misma conclusión y, más en general, concluyen que la economía europea, tanto en el sector público como en el privado, adolece de una penuria en personal de investigación cualificado. Este déficit queda evidenciado por el cuadro 1, que presenta, en cada Estado miembro, el número de investigadores por mil habitantes, así como los gastos relacionados con la investigación en porcentaje del PIB. En opinión del Comité, sería muy conveniente que la Comisión adoptase una iniciativa que diese una prioridad específica a medidas que, en colaboración con los Estados miembros, apoyasen la formación de nuevos investigadores y tendiesen a la creación de un espacio europeo de investigación dotado de numerosos centros de excelencia diferenciados. Formar personal de investigación es un trabajo a largo plazo, por lo que las disposiciones necesarias deben tomarse con la mayor urgencia.

3.5. Desde hace cierto tiempo tanto la Comisión como otras instancias analizan la transferencia de conocimientos entre el lugar de producción de dicho conocimiento y el lugar donde se explota para la producción. El Comité aprueba plenamente las medidas mencionadas en el objetivo 4 de la Comunicación (mejora de interfaces clave en el sistema de innovación), más concretamente:

- fomentar las iniciativas regionales con la participación de las organizaciones profesionales y los centros de enlace para la innovación;
- reforzar la educación permanente;
- orientar a los investigadores hacia el proceso de promoción del conocimiento;
- establecer contactos con los centros de producción de conocimientos por diferentes vías (redes de conocimiento, relaciones internacionales);
- divulgar modelos cuyo éxito ha quedado probado.

3.5.1. Por regla general, la transferencia de tecnología más eficaz es la que tiene lugar entre personas que han participado en la adquisición de determinados conocimientos que han aplicado posteriormente en el desarrollo de determinados productos, o entre personas que, tras haber trabajado en un desarrollo de ese tipo, han participado en la investigación de recursos, de procesos nuevos o tecnologías inéditas. Ahora bien, estos intercambios son poco frecuentes, no sólo a causa de las divergencias que existen, incluso dentro de un mismo país, entre el ámbito de trabajo y el volumen más o menos elevado de costes que obstaculizan la movilidad, sino también, sobre todo, a causa de las características de las diferentes carreras y las posibilidades que se ofrecen. La movilidad transfronteriza, por su parte, se enfrenta a otros obstáculos, achacables a una coordinación aún insuficiente de los sistemas nacionales de seguridad social y a la ausencia muy frecuente de un reconocimiento mutuo de los títulos académicos y de los periodos de estudio y formación en el extranjero. En lugar de estimularlos mediante medidas de promoción, a menudo se disuade a los científicos de todo afán de movilidad.

3.5.2. El Comité apoya firmemente la promoción de estudios de análisis comparativo de los resultados (evaluación comparativa) en lo que se refiere a la eficacia de las actividades de transferencia de conocimientos.

3.6. En opinión del Comité, es preciso divulgar la importancia de la innovación, como se expone en el objetivo 5 de la Comunicación (evolucionar hacia una sociedad abierta a la innovación). Se trata de algo extremadamente difícil de lograr y especialmente ambicioso. La Comunicación reconoce la importancia del papel de los medios de comunicación pero no

prevé ninguna medida concreta para explotar sus posibilidades. El Comité propone a la Comisión que lleve a cabo una acción suplementaria consistente en elaborar un plan de utilización de los medios de comunicación que vaya en ese sentido.

3.6.1. Para suscitar una conciencia efectiva y amplia de la importancia que reviste la innovación, es imprescindible lanzar un proceso de información y de formación continua en la base del sistema educativo. Dado que la enseñanza superior, por la posición que ocupa y por su objetivo, ya parece haber alcanzado este objetivo en cierta medida, ahora se impone un esfuerzo en los escalones previos del sistema educativo: la escuela primaria y la secundaria. Este reciclaje deberá en primer lugar dirigirse a los maestros, en los cuales cabe observar, en opinión del Comité, una serie de carencias inadmisibles en la comprensión y la percepción de la importancia que debe darse a la innovación, provocadas por la falta de cursos de perfeccionamiento profesional, de modo que se han visto fuera del proceso de producción de conocimientos, que es la única manera de desarrollar la innovación. En una segunda fase, gracias a un plan estructurado destinado a promover la idea de que es necesario producir nuevos conocimientos, será posible alcanzar el objetivo deseado: que todo joven ciudadano de la UE esté convencido de la necesidad de la creación innovadora. Se trata de un proceso exigente, necesariamente prolongado en el tiempo y cuyos frutos no podrán recogerse más que al cabo de una larga y paciente maduración; sin embargo, el Comité cree que se trata del único medio para acabar con el déficit en innovación que se observa actualmente en la UE.

3.6.2. Los medios de comunicación de masas, incluido Internet, tienen sin ningún género de dudas un papel protagonista a la hora de sensibilizar sobre la importancia de la innovación. El Comité está convencido de que el planteamiento actual se ha polarizado en exceso, dada la complejidad del problema y sus intereses específicos. Es indispensable poner remedio a esta situación, si bien el Comité reconoce que es difícil. Asimismo, el Comité insta a la Comisión, por un lado, a que dedique un estudio a la metodología que debe seguirse para que los medios de información que contribuyen a modelar la opinión pública pongan de relieve la importancia de la innovación y, por otro lado, produzca programas que vayan en este sentido y puedan servir de ejemplo.

4. El espacio europeo de innovación

4.1. En noviembre de 2000, el Ministro de Economía, Hacienda e Industria francés organizó en Lyon, en colaboración con el Ministro de Investigación, un coloquio⁽¹⁾ en el que participaron investigadores, empresarios y personas con ideas

⁽¹⁾ Foro europeo anual para las empresas innovadoras, seguido del coloquio «Hacia un espacio europeo de la innovación», Lyon (Francia), 21.11.2000.

nuevas en representación de los Estados miembros de la Unión Europea. Posteriormente se celebró un segundo foro de la Comisión Europea sobre la innovación y el espíritu de empresa que permitió establecer los quince factores clave del éxito de la innovación en la Europa del futuro. Dichas ideas, con las que el Comité está plenamente de acuerdo, son las siguientes:

- formar en la innovación y desarrollar una cultura empresarial;
- establecer cuáles son las nuevas competencias que se requieren y adaptar a ellas los sistemas educativos;
- desarrollar los instrumentos y servicios de la sociedad de la información, incluido Internet, sin producir una fractura social;
- desarrollar la comprensión pública de la ciencia;
- promover la innovación organizativa;
- acompañar las fases preliminares del desarrollo de las empresas;
- movilizar la financiación privada en favor de la innovación;
- coordinar los dispositivos nacionales y europeos de apoyo a las empresas innovadoras;
- favorecer el desarrollo de un capital de riesgo europeo;
- desconcentrar las ayudas europeas a la innovación en las PYME;
- aumentar el esfuerzo de investigación y desarrollo en Europa;
- desarrollar la innovación de las PYME a partir del acervo en materia de investigación;
- poner en marcha una patente comunitaria al servicio de los solicitantes;
- favorecer la movilidad de los investigadores a nivel europeo;
- reforzar el atractivo de Europa para los mejores investigadores.

4.2. El Comité desea insistir firmemente en la necesidad de poner en marcha una patente europea que sea flexible y accesible a los pioneros de las aplicaciones innovadoras, como expone más detalladamente en su dictamen sobre las patentes⁽¹⁾.

4.2.1. En opinión del Comité, las universidades y el sector empresarial abordan de manera diferente la producción de conocimientos. Las primeras priman sobre todo su difusión inmediata, ya que este procedimiento las convalida y constituye un criterio en el desarrollo de la carrera profesional, mientras que la empresa se esfuerza por el contrario por no divulgarlos, en todo caso mientras no tenga garantizada su propiedad mediante un acta que sancione la propiedad de los derechos intelectuales correspondientes. Se trata, en última instancia, de un conflicto de intereses manifiesto, responsable del mantenimiento de la distancia entre estos dos sectores. El Comité aboga por un «período de gracia» prudente entre la publicación por el descubridor y el registro de la patente; de este modo se podría poner solución al problema planteado.

4.2.2. Además, hay que señalar que en lo que se refiere a la organización estructural existen grandes diferencias incluso dentro de cada Estado miembro entre los institutos y universidades financiadas públicamente y los centros desarrollados por la iniciativa privada. Los organismos encargados de la protección de los derechos intelectuales y las instituciones de transferencia de tecnología pueden velar en cierta medida por que los conocimientos tecnológicos obtenidos gracias al esfuerzo de organizaciones financiadas por el conjunto de la sociedad sirvan a la industria para desarrollar productos.

4.3. Por último, el Comité desea instar a la Comisión a intensificar sus esfuerzos por hacer realidad la afirmación expresada en el coloquio de Lyon por uno de sus miembros, el Sr. Liikanen, para quien la Comisión tiene un papel clave en lo que se refiere a promover la innovación y restablecer la confianza.

5. Conclusiones

5.1. Está demostrada la necesidad de fomentar medidas de promoción de la innovación.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la patente comunitaria» (COM(2000) 412 final — 2000/0177 (CNS), DO C 155 de 29.5.2001, p. 80.

5.2. La Comunicación de la Comisión constituye una contribución positiva en este sentido, pero sería conveniente desarrollar más determinados puntos.

5.3. El Comité considera que es fundamental apoyar las iniciativas destinadas a apoyar los esfuerzos realizados en Europa a favor de la innovación y hace especialmente hincapié en la necesidad de simplificar los procedimientos de financiación, la convergencia de las políticas de los Estados miembros de la Unión y la flexibilidad del marco normativo.

5.4. El Comité apoya firmemente las principales líneas de acción del programa. Considera que están bien concebidas y tienen los objetivos adecuados y revisten un importancia crucial para los países europeos. Sin embargo, habrá que prever recursos adicionales.

5.5. Los objetivos estratégicos mencionados anteriormente pueden revelarse excesivamente ambiciosos. Sin embargo, el Comité considera que la Comunicación aportará una contribución importante a la iniciativa eEurope, más amplia, y solicita en este sentido al Consejo que garantice una financiación suficiente.

5.6. Los puntos siguientes constituyen una síntesis de las propuestas presentadas y argumentadas por el Comité en el presente dictamen:

5.6.1. apertura inmediata de programas nacionales de ITD de todos los Estados miembros a todos los centros de investigación interesados en participar en ellos, independientemente del país en el que estén implantados;

5.6.2. puesta en marcha de una acción a largo plazo de formación permanente en las escuelas de los Estados miembros de la UE destinada a sensibilizar sobre la importancia de la producción de conocimientos. Para lograr una Europa científicamente integrada y reforzar la movilidad de los científicos, es indispensable acercar y hacer converger los programas educativos en la universidad y en los niveles de enseñanza anteriores;

5.6.3. creación de una formación técnico-profesional de larga duración sobre la base de ejemplos europeos y programas de aprendizaje continuado que hagan hincapié en la importancia de la producción de conocimientos;

5.6.4. elaboración de una metodología y de modelos de programas para promover la noción de innovación a través de los medios de comunicación;

5.6.5. formación continua de los funcionarios de grado medio y de las categorías de base, sobre todo los de los entes locales, para sensibilizarlos en las cuestiones medioambientales con el fin de explotar las nuevas tecnologías;

5.6.6. revisión de los procedimientos de la patente europea con objeto de facilitar su obtención haciéndola más sencilla y barata y reduciendo el tiempo que requiere su obtención;

5.6.7. definición de un marco jurídico y normativo adecuado para que el descubridor pueda publicar los resultados científicos dentro de un plazo prudente («período de gracia») antes del registro de la patente sin poner en peligro su originalidad. Un dispositivo de este tipo permitiría suprimir importantes barreras a la comunicación y al intercambio de experiencias entre investigadores de los sectores público y privado;

5.6.8. medidas de ayuda y protección a las PYME en sus actividades de investigación para que la cultura empresarial, que hoy por hoy tiene un carácter defensivo, se abra al riesgo.

5.7. Las propuestas del Comité sobre la creación de centros de excelencia pueden resumirse del siguiente modo:

5.7.1. creación de fondos europeos de capital de lanzamiento y de capital de riesgo que funcionen de manera autónoma, sobre la base del modelo norteamericano, sin limitaciones normativas como las impuestas por los actuales programas comunitarios en materia de fomento de la innovación;

5.7.2. establecimiento de centros europeos de excelencia en materia de innovación que reúnan, mediante procedimientos abiertos y transparentes, investigadores salidos de universidades, institutos no universitarios y la industria. La utilización preferente del inglés como lengua común podría ser un elemento importante;

5.7.3. intensificación de las formas de movilidad de los investigadores entre las universidades y la industria y eliminación de la introversión y el ambiente de exclusión que predominan actualmente;

5.7.4. elaboración de programas destinados a atraer científicos de países de fuera de la UE a puestos de investigación en la industria europea y en la comunidad universitaria.

5.8. Incluso si se modifica en la línea recomendada por el presente dictamen, la Comunicación no podrá alcanzar por sí sola los objetivos estratégicos establecidos. Sin embargo, puede

contribuir al desarrollo de estas estrategias como parte de un conjunto de iniciativas orientadas en este sentido.

Bruselas, 12 de julio de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS
