Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 241

45º año

7 de octubre de 2002

Edición en lengua española

Comunicaciones e informaciones

Número de información | Sumario | Página

I *Comunicaciones*

. . . . . .

II *Actos jurídicos preparatorios*

Comité Económico y Social

392º Pleno de 17 y 18 de julio de 2002

2002/C 241/01 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre derecho contractual europeo» (COM(2001) 398 final) 1

2002/C 241/02 Dictamen el Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción para las aduanas de la Comunidad (Aduana 2007)» (COM(2002) 26 final — 2002/0029 (COD)) 8

2002/C 241/03 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Necesidades de la investigación con vistas a un abastecimiento energético seguro y sostenible» 13

Precio: 30,00 EUR

ES

(continúa al dorso)

Número de información	Sumario *(continuación)*	Página
2002/C 241/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se fija el marco para la realización del cielo único europeo», (COM(2001) 123 final — 2001/0060 (COD)) — la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo», — la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo», y — la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo» (COM(2001) 564 final — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD))	24
2002/C 241/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y anulación o gran retraso de los vuelos» (COM(2001) 784 final — 2001/0305 (COD))	29
2002/C 241/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad» (COM(2002) 8 final — 2002/0014 (COD))	33
2002/C 241/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la concesión de ayuda financiera comunitaria para mejorar el impacto medioambiental del sistema de transporte de mercancías» (COM(2002) 54 final — 2002/0038 (COD))	37
2002/C 241/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el control de las fuentes radiactivas selladas de actividad elevada» (COM(2002) 130 final)	46
2002/C 241/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos» (COM(2001) 803 final — 2002/0026 (ACC))	50
2002/C 241/10	Dictamen del Comité económico y social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2081/92 relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios» (COM(2002) 139 final — 2002/0066 (CNS))	57

(continúa en página 191)

Número de información	Sumario *(continuación)*	Página
2002/C 241/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente» (COM(2002) 85 final — 2002/0046 (COD))	62
2002/C 241/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 69/208/CEE referente a la comercialización de las semillas de plantas oleaginosas y textiles» (COM(2002) 232 final — 2002/0105 (CNS))	64
2002/C 241/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El futuro de la política de cohesión en la perspectiva de la ampliación y del cambio hacia la economía del conocimiento»	66
2002/C 241/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Fiscalidad directa de las empresas»	75
2002/C 241/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (programa Fiscalis 2007)» (COM(2002) 10 final — 2002/0015 (COD))	81
2002/C 241/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo relativo al régimen especial de las agencias de viajes» (COM(2002) 64 final — 2002/0041(CNS))	83
2002/C 241/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad»	89
2002/C 241/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 253/2000/CE por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates» (COM(2002) 193 final — 2002/0101 (COD))	97
2002/C 241/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)» (COM(2002) 118 final) ...	100
2002/C 241/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de política social» (COM(2002) 89 final)	104

(continúa al dorso)

Número de información	Sumario *(continuación)*	Página
2002/C 241/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar» (COM(2002) 225 final — 1999/0258 (CNS))	108
2002/C 241/22	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Rumania en la vía de la adhesión»	110
2002/C 241/23	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los servicios de interés general»	119
2002/C 241/24	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de dictamen conforme», — la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado», — la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (mayoría cualificada)», y — la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (unanimidad)» (COM(2001) 789 final — 2001/0313 (AVC) — 2001/0314 (COD) — 2011/0315 (CNS) — 2001/0316 (CNS))	128
2002/C 241/25	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la revisión del Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo» (COM(2001) 745 final)	130
2002/C 241/26	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo a los trabajadores autónomos» (COM(2002) 166 final — 2002/0079 (CNS))	139
2002/C 241/27	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo»	143

(continúa en contracubierta)

2002/C 241/28 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 1254/96/CE por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía» (COM(2001) 775 final — 2001/0311 (COD)) 146

2002/C 241/29 Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La estrategia de cohesión económica y social de la UE» 151

2002/C 241/30 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta modificada de Decisión del Consejo relativa a las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en la ejecución del Programa *Marco* de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) 2002-2006» (COM(2001) 823 final/2 — 2001/0327 (CNS)) 160

2002/C 241/31 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales» (COM(2002) 17 final — 2002/0021 (COD)) 162

2002/C 241/32 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco — La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» (COM(2001) 370 final) 168

2002/C 241/33 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Eslovenia en la vía de la adhesión» 175

2002/C 241/34 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Revisión 2002 de la Estrategia para el mercado interior — Cumplir las promesas» (COM(2002) 171 final) 180

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre derecho contractual europeo»

(COM(2001) 398 final)

(2002/C 241/01)

El 11 de julio 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 Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2002 (ponente: Sr. Retureau).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 114 votos a favor, 3 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. ¿Hacia un Derecho de la globalización?

1.1. El Derecho mercantil internacional se sitúa en el contexto de la mundialización del intercambio de bienes y servicios y tiene por objeto regular las relaciones entre las partes de una operación internacional, mercantil o financiera, o de una prestación transfronteriza de servicios. Los contratos mercantiles se regulan por ese Derecho y, llegado el caso, por acuerdos específicos cuando comprenden uno o varios elementos de extranjería. Por ejemplo, la Convención de Roma de 1980 [1] sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, que unifica las disposiciones que regulan los conflictos de normas, se aplica en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

1.2. Este Derecho, todavía incompleto, es el resultado de iniciativas interestatales, como las de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), y de iniciativas privadas propuestas por profesionales del comercio o por juristas, universitarios u otros expertos, en la forma de análisis o soluciones doctrinales, o normas y principios voluntarios y líneas de conducta.

1.3. El Derecho mercantil internacional ha sido objeto de múltiples trabajos, en particular por parte del Instituto internacional para la unificación del Derecho privado (UNIDROIT, Roma) y, a nivel europeo, por parte de una Comisión para el Derecho Contractual Europeo, que en los dos últimos decenios ha elaborado un compendio de principios y disposiciones dirigidos a unificar los principios y prácticas jurídicas de los Estados miembros, en particular el Derecho «continental» y el *common law* anglosajón, así como por una comisión de expertos (algunos de los cuales pertenecen a las dos comisiones) a la que el Parlamento ha encargado un estudio comparativo de los derechos nacionales para extraer los principios comunes del Derecho contractual en Europa.

1.4. La aplicación de las directrices elaboradas por dichas comisiones de juristas o por organizaciones profesionales sigue siendo voluntaria para las partes. Son elementos de una especie de *lex mercatoria* suplementaria que quiere ser útil para las partes y para los jueces. Pero en Europa se plantea el problema del reconocimiento por el juez nacional de estos «códigos» privados en la interpretación de las cláusulas de los contratos, o cuando debe aclarar la voluntad de las partes o resolver una controversia, mientras que en otros lugares se puede tomar en consideración el Derecho no estatal, como ocurre, por ejemplo, en el marco de la Convención de México (CIDIP).

1.5. Existe cierta contradicción entre el principio de libertad contractual y de libertad de elección del Derecho aplicable por las partes, por un lado, y el Derecho territorial de referencia

[1] DO C 27 de 26.1.1998.

del juez estatal, por otro, lo cual fomenta el recurso a árbitros privados en caso de controversia; los árbitros se pronuncian en Derecho, pero la ejecución forzosa de las decisiones arbitrales implica el recurso a un juez nacional que asuma en cierta forma el *exequátur*; en otros casos, en la práctica bastante raros, el juez nacional puede todavía ejercer una competencia de control de las decisiones arbitrales, comparable a la casación, lo cual crea una nueva contradicción. Una solución podría ser que se permitiese a los jueces nacionales aplicar un corpus europeo unificado de principios y normas si ésta fuese la voluntad de las partes, para interpretar las cláusulas del contrato o, a título suplementario, para pronunciarse sobre cuestiones confusas o no previstas por las partes.

1.6. Cabe destacar que existen importantes convenciones internacionales en este ámbito, fomentadas por los trabajos de UNIDROIT y elaboradas principalmente bajo la tutela de la CNUDMI.

1.7. La Convención de Viena de 1980 sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, ratificada por un gran número de Estados, incluidos todos los Estados miembros de la UE excepto el Reino Unido, Portugal e Irlanda, constituye una referencia muy completa, de índole suplementaria, que puede reemplazar a los ordenamientos jurídicos nacionales si las partes la eligen para regular sus relaciones. Su uso está muy extendido en el comercio mundial de mercaderías.

1.8. No obstante, en esta Convención la formación del contrato no contempla la fase precontractual, y los Estados que la ratifican pueden excluir la aplicación de algunas partes (formación del contrato, efectos del mismo). El núcleo de la Convención está formado por las obligaciones recíprocas de las partes, que obligatoriamente serán profesionales, lo cual limita su alcance. Por lo tanto, no cubre los contratos en materia de protección de los consumidores.

1.9. La compraventa de mercaderías constituye uno de los principales contratos del comercio internacional; no obstante, normalmente va acompañada de uno o varios contratos de transporte (en su mayoría transporte por vía marítima) y de contratos de seguro para las mercancías, etc.

1.10. Los servicios, en particular los financieros, las inversiones y los seguros, no han sido objeto de convenios ratificados y vigentes de las Naciones Unidas, a pesar de iniciativas de la CNUDMI, pero existe un soft law importante en estos ámbitos. Sobre estas cuestiones se desarrollan también normas de la OMC y una jurisprudencia de su Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que, sin embargo, sólo van dirigidas a los Estados, y no directamente a los particulares.

1.11. Las licencias y las transferencias de tecnología, componentes de ciertos contratos internacionales, son competencia de los convenios en materia de propiedad intelectual de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y de los Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC.

1.12. La elaboración de un código mercantil internacional, de aplicación universal, cuyo alcance supere los ordenamientos jurídicos y las diferentes culturas sigue siendo un mito. Además, al examinar los bajos índices de ratificación de los instrumentos internacionales relativos a cuestiones de Derecho contractual material mencionados en el anexo II a la Comunicación, se puede constatar que todavía queda mucho por hacer.

1.12.1. Pero resulta innegable que los operadores internacionales sienten la necesidad de disponer de un marco universal útil, estable y previsible, que fomente la seguridad y la legalidad de las operaciones, así como el respeto de las disposiciones y principios correspondientes del orden público internacional, recogidos en los principales convenios internacionales y en el Derecho consuetudinario (principios generales del Derecho: garantías de procedimiento, principio de lealtad en los contratos, respeto de los derechos humanos y de las normas laborales fundamentales). Un *jus commune* de este tipo sería ciertamente coherente con la internacionalización de los negocios y de los contratos asociados a los mismos.

1.13. La armonización en ciertos niveles regionales o subregionales puede parecer más fácil de conseguir, como alternativa o etapa para lograr un Derecho económico de la mundialización, que no dispone de competencias legislativas soberanas ni de órganos jurisdiccionales comparables a los de los Estados, aunque la existencia de la OMC y de su OSD, al igual que un mecanismo internacional, la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio (CIC), tienden a colmar esta laguna.

1.14. El Comité quiere destacar que la Comunicación no recoge las cuestiones de Derecho contractual en los países candidatos y los posibles conflictos de incompatibilidad. Sería conveniente mencionar la situación jurídica de los países candidatos en el libro verde (o libro blanco) que está preparando la Comisión.

2. **Armonización del Derecho contractual en Europa**

2.1. *Observaciones generales*

2.1.1. Con la existencia del mercado único, la aspiración de armonizar el Derecho contractual en la Unión Europea cobra aún mayor interés; desde hace veinte años, eminentes juristas

se esfuerzan por definir un Derecho contractual europeo que concilie los sistemas jurídicos «continentales» con lo que habitualmente se llama el *common law* inglés, pero que más bien convendría llamar Derecho de Inglaterra y del País de Gales, o Derecho inglés para simplificar, habida cuenta de la aplicabilidad directa del Derecho europeo, de las recientes reformas y *statute Laws* (derecho parlamentario), en particular respecto al procedimiento civil y a los derechos humanos. Existen algunas diferencias en Irlanda del Norte y, sobre todo, en Escocia, que dispone de una legislación y un sistema jurídico diferentes (aunque sometidos a la autoridad superior de los jueces de la Cámara de los Lores), así como de un Parlamento autónomo con ciertas competencias legislativas. Irlanda dispone igualmente de un sistema de «common law» propio, que se ejerce por su parte en el marco de una constitución.

2.1.2. Al igual que en los Estados Unidos de América (donde existe un Código Mercantil Uniforme (CMU) que puede servir de referencia a las partes y a los jueces, pero en el que cada Estado dispone de un Derecho distinto), en el Reino Unido existe cierta pluralidad jurídica en el seno de un mismo país. Por tanto, la uniformidad jurídica no parece ser una necesidad absoluta para lograr un mercado único en esos dos países. Esta situación es la que prevalece actualmente en el seno del mercado único, pero sin Código Uniforme; dicha función la podría desempeñar en el futuro una legislación comunitaria resultante de los trabajos de la Comisión, apoyados en los de la comisión sobre Derecho contractual europeo y otras comisiones que trabajan en dicha materia respecto a los contratos transfronterizos celebrados en el espacio económico sometido al Derecho comunitario.

2.1.3. Aunque el espacio económico comunitario, con la existencia de una moneda única en la mayoría de los países y su mercado único, constituye, en efecto, un terreno favorable para la creación de un Derecho contractual uniforme, la Comisión se plantea (y nos plantea) la cuestión de la viabilidad y pertinencia de una iniciativa comunitaria que afectará a esta rama fundamental del Derecho mercantil internacional, el cual, por otro lado y para ser coherentes, convendría ampliar para convertirlo en un Derecho europeo en materia de obligaciones contractuales (con posibles elementos de responsabilidad civil y penal, independientemente de la responsabilidad contractual, para ciertos casos de incumplimiento o ejecución defectuosa del contrato, o de cláusulas contrarias al orden público).

2.1.4. Teniendo en cuenta la situación en los distintos países en cuestión, incluidos los países candidatos, sería conveniente animar a la Comisión a que cree un derecho unitario aplicable a todos los tipos de contrato y a todos los contratantes, incluidos los consumidores finales. Por lo tanto, estaría plenamente justificada la existencia de un Derecho contractual europeo para los contratos transfronterizos.

2.1.5. Al mismo tiempo, cabe preguntarse si no convendría dedicarse a completar este Derecho universal y el Derecho europeo existentes, utilizados como fundamentos de la práctica, y tomar en consideración las prácticas y los contratos tipo ampliamente utilizados por las partes en los contratos internacionales, en la medida en que el comercio intracomunitario y extracomunitario están en gran medida regulados por normas y principios contractuales comunes, ya que muchas empresas operan en ambas esferas.

2.2. *Elementos ya existentes de un Derecho contractual europeo*

2.2.1. Cabe destacar la existencia de un acervo comunitario relevante en el ámbito del Derecho privado, cuyo objetivo es la armonización de las normas contractuales nacionales, según el caso de que se trate, de manera directa o de manera más indirecta. El anexo I a la Comunicación enumera dicho acervo y el anexo II proporciona una visión estructurada de dicho acervo y de los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes en materia de contratos.

2.2.1.1. Podría plantearse la pregunta de si la Unión Europea tiene competencias legislativas para elaborar un Derecho contractual europeo (expresión entendida en sentido amplio, que debe abarcar el Derecho en materia de protección de los consumidores, el Derecho contractual mercantil, así como el Derecho de Obligaciones y de Contratos y la responsabilidad resultante de los mismos). Pero sus obligaciones en materia de protección de los consumidores y sus competencias para la realización del mercado único le conceden, sin duda alguna, una base sólida para proponer iniciativas en el ámbito de los contratos transfronterizos.

2.2.2. El Derecho comunitario en materia de protección de los consumidores está particularmente desarrollado en el capítulo de los contratos de bienes y servicios en sentido amplio, que a menudo va desde la oferta hasta la responsabilidad civil contractual. La obligación de información impuesta al vendedor (etiquetado e información) y la responsabilidad por los productos son precisas y detalladas. La protección de los consumidores es el objeto de un *corpus* jurídico importante, aunque todavía existen lagunas en ciertos ámbitos (crédito al consumo y crédito inmobiliario, por ejemplo).

2.2.3. Diversos ordenamientos jurídicos nacionales, así como el Derecho comunitario, regulan, en algunas circunstancias específicas, las relaciones contractuales entre profesionales desde la perspectiva de protección de la parte más débil o económicamente dependiente de la parte en situación de supremacía («maître du contrat»). Como en el Derecho en materia de protección de los consumidores, el objetivo es garantizar una protección reforzada a la parte considerada más vulnerable, a fin de restablecer entre los contratantes una igualdad indispensable para el ejercicio de la libertad contractual, que constituye un principio universal del Derecho de los contratos en las economías liberales.

2.3. *Problemas de redacción en los textos legislativos*

2.3.1. Estos problemas son recurrentes, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional. Los textos jurídicos pueden ser el producto de consensos políticos, su economía inicial puede verse trastocada por la introducción de modificaciones, y su formulación no siempre es suficientemente clara y precisa.

2.3.2. A nivel comunitario, la propia naturaleza de las directivas, que establecen los objetivos, deja un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para que usen sus propias nociones y conceptos jurídicos, que a veces definen, en los distintos sistemas jurídicos, contenidos diferentes. Los textos se traducen a partir de lenguas diferentes que tienen culturas jurídicas propias y hacia las mismas, mientras que los compromisos a veces dan pie a expresiones ambiguas que pueden ser interpretadas de manera dispar en cada ordenamiento jurídico nacional, corriendo así el riesgo de poner en peligro la armonización que se buscaba.

2.3.3. El carácter sectorial de la mayoría de los textos comunitarios puede, llegado el caso, menoscabar la armonía del Derecho nacional de cada país si las modificaciones introducidas por la transposición conducían a una superposición de normas sectoriales mal coordinadas en un ámbito del Derecho. La redacción del Derecho nacional puede encontrar los mismos problemas que el Derecho comunitario (modificaciones, compromisos, fórmulas imprecisas dejadas a la sagacidad de los lectores y a la interpretación o apreciación del juez).

2.3.4. Por lo tanto, la tarea de buscar la necesaria coherencia se deja a cargo de los comentarios doctrinales, de la exposición pedagógica de los profesores universitarios, de las compilaciones de principios «orientativos», como los elaborados por UNIDROIT y otras comisiones ad hoc, y, sobre todo en la práctica, de la jurisprudencia, que ocasionalmente puede inspirarse en los trabajos de la doctrina.

2.3.5. A partir de un cierto grado de acumulación de normas sería conveniente que las comisiones legislativas en el seno de las instituciones parlamentarias examinasen la coherencia de un determinado ámbito o materia, en particular con el objetivo de proceder a la reagrupación y codificación o simplificación y a la armonización de normas de origen internacional, comunitario y nacional, procurando que la redacción sea clara, de manera que el Derecho sea verdaderamente accesible a los ciudadanos, sujetos a la regla del «nemo censitur ignorare legem» (nadie debe ignorar la ley), que, ante el sinfín de textos publicados se ha convertido en una verdadera ficción jurídica; cada año se publican decenas de miles de páginas en los distintos diarios oficiales, en algunos casos en la forma de modificaciones, muy numerosas, de textos anteriores, de los que convendría publicar una nueva versión consolidada que facilitaría la comprensión del nuevo Derecho en vigor. En diversas ocasiones, el Comité ha instado a que se simplifiquen los textos en interés de los usuarios del Derecho ([1]).

2.3.6. Las recomendaciones o la información recíproca sobre buenas prácticas podrían también contribuir a mejorar la redacción de los textos jurídicos.

2.3.7. En materia de Derecho contractual, la responsabilidad por la claridad o ambigüedad en la redacción de las cláusulas del contrato incumbe a las partes, por lo menos respecto a las cláusulas no preceptivas y, en el caso de los contratos de adhesión, al menos a una de ellas. La Directiva sobre cláusulas abusivas ([2]) ha puesto fin a ciertas prácticas reprochables, en particular en los contratos de adhesión. Desgraciadamente, estos contratos se redactan a veces de forma incomprensible para la otra parte, o bien ciertas cláusulas importantes se imprimen en letra pequeña, motivo por el cual es necesario dictar normas formales y de fondo específicas para proteger a la parte más débil.

2.4. *Convergencias y divergencias en los instrumentos y entre las instituciones*

Estas consideraciones proporcionan vías de reflexión y de acción complementarias para intentar superar ciertas dificultades jurídicas, por lo que deberían desarrollarse de forma más coherente, por ejemplo, con motivo de la publicación anunciada por la Comisión de un Libro Blanco o un Libro Verde o de una propuesta legislativa ulterior.

a) Unificación

— Tratados (cláusulas unificadoras: ámbitos que son competencia de la Unión Europea);

— Reglamentos;

— Decisiones;

— TJCE (sentencias y cuestiones prejudiciales);

— Contratos y cláusulas tipo.

([1]) DO C 48 de 21.2.2002; DO C 125 de 27.5.2002; CES 634/2002 fin.

([2]) DO C 116 de 20.4.2001 (Dictamen del CES sobre la Directiva 93/13/CEE, DO L 95 de 21.4.1993).

b) Armonización

— Tratados (cláusulas de armonización: ámbitos de competencias compartidas y pilares o ámbitos esencialmente intergubernamentales o nacionales);

— Directivas que afectan directa o indirectamente al Derecho contractual (por ejemplo, directivas sobre la responsabilidad derivada de productos defectuosos o sobre las cláusulas abusivas en los contratos);

— Recomendaciones, resoluciones;

— Importación al Derecho nacional de conceptos jurídicos externos (transferencias horizontales), con riesgos de transferencia incompleta, o de nociones malinterpretadas, que son simplemente superpuestas en el Derecho nacional, en vez de ser verdaderamente integradas;

— Convenciones internacionales (transferencias verticales);

— Propuestas internacionales o regionales de unificación: UNIDROIT y la Comisión para el Derecho Contractual Europeo, que aportan normas coherentes de referencia a las partes, a los jueces y a los árbitros;

— Jurisprudencia de los tribunales internacionales (pocas resoluciones afectan al Derecho privado, puesto que se trata principalmente de un derecho interestatal) y jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales europeos (Tribunal de Primera Instancia, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Tribunal Europeo de Derechos Humanos);

— Doctrina, coloquios europeos de juristas, formación continua de profesionales del Derecho y del comercio;

— Arbitrajes internacionales (lista de la CIC, gabinetes privados de expertos); el problema es el alcance de la jurisprudencia arbitral y el acceso a la misma, puesto que no se publica (pudiendo incluso ser considerada confidencial si ésta fuese la voluntad de las partes) ni es examinada por la doctrina;

— «Soft law» o Derecho indicativo (jurisprudencia de los órganos de control de las organizaciones internacionales, guías, compilaciones de principios de instituciones profesionales o intergubernamentales, internacionales y regionales, que tengan influencia sobre el contenido de los contratos, la resolución de controversias, etc.)

c) Diferencias y divergencias

— Tratados: competencias limitadas a ciertos ámbitos específicos (competencia, consumo, etc.);

— Pluralismo jurídico (histórico, cultural), variedad de conceptos jurídicos nacionales y de los inherentes al Derecho contractual; diferencias en materia de Derecho internacional privado;

— Incremento de la diversidad de actos jurídicos, en particular en materia de contratos (venta de bienes y servicios desmaterializados por Internet, firma electrónica, propiedad compartida, gestión de cobros, etc.);

— Formación y contratación de jueces, diversidad de estudios universitarios y experiencias, así como de jurisdicciones competentes según el caso (órgano jurisdiccional penal, civil, mercantil, incluso administrativo en ciertos países, para asuntos en materia de contratación pública);

— Estudios universitarios: conocimiento de otros sistemas, posición del Derecho comparado y del Derecho internacional privado y comunitario en el tronco común de los estudios universitarios; este aspecto es fundamental para fomentar la armonización o, por el contrario, para obstaculizarla si dicha enseñanza no se imparte o no recibe la atención necesaria;

— Redacción de los textos comunitarios: la calidad de la redacción debe ser óptima en todas las lenguas, a pesar de las dificultades que puedan resultar de la asimilación diferente de los términos utilizados y de las realidades que éstos cubren en los distintos sistemas jurídicos nacionales. Se corre el riesgo de producir un derecho susceptible de ser interpretado de forma dispar en su transposición y aplicación judicial; en ese caso, el TJCE debe desempeñar un papel decisivo en la interpretación y unificación, pero su intervención puede estar precedida de un periodo de incertidumbre o inseguridad jurídica;

— Redacción del Derecho nacional, que puede desviarse, en particular en el caso de transposición de directivas, del sentido inicial buscado por el legislador comunitario. La transposición puede ocasionar una ruptura de la armonía jurídica interna de la disciplina del Derecho nacional afectado parcialmente por el Derecho derivado, incluso crear un dualismo o soluciones divergentes, si el legislador nacional adopta una visión restrictiva de la transposición y no tiene en cuenta la necesidad de lograr un equilibrio jurídico entre las disposiciones internas modificadas por dicha transposición y las que no se vean afectadas por la misma. El Derecho nacional podría volverse entonces más complejo y menos coherente.

2.5. El Comité expresa su preocupación ante la continua inflación, incluso exponencial, de textos legales y su, a veces, innecesaria complejidad que preocupan a los profesionales del

Derecho, a las empresas (a las que esta inflación puede ocasionar importantes costes) y a los ciudadanos, que sólo conocen parcialmente la legislación vigente.

2.6. El objetivo del incremento de intervenciones legislativas detalladas en el Derecho contractual, sobre todo en los ámbitos del consumo y del empleo, es garantizar el respeto del principio de igualdad entre las partes, más allá de las disposiciones de orden público, que son comunes a los contratos y bastante similares entre los Estados miembros. Esta interpretación también puede ser aplicada a otro tipo de contratos en los que una de las partes esté relativamente indefensa o en situación de subordinación respecto a la otra («maître du contrat») como, por ejemplo, en materia de subcontratación, de franquicia o de distribución exclusiva.

2.7. El principio de igualdad es un principio fundamental del Derecho primario que ha servido de fundamento para la introducción de numerosas leyes antidiscriminatorias y ejerce una influencia notable en la formación progresiva de un Derecho contractual europeo. Este principio está presente en todo el Derecho derivado y puede constituir un fundamento jurídico adicional para las iniciativas legislativas comunitarias.

2.8. Respecto al Derecho comunitario en materia de protección de los consumidores, toda la legislación comunitaria recoge con mucha razón la idea de que los consumidores se encuentran en una situación de subordinación respecto a los vendedores, que están en posición de supremacía, y que, por lo tanto, los consumidores deben obtener una protección adecuada.

3. **Puntos de reflexión y recomendaciones**

3.1. Como consecuencia de la mundialización, afrontamos el desarrollo de un «soft law» y de mecanismos de solución de diferencias esencialmente privados, ante todo entre empresas, pero también, a veces, entre empresas y Estados en materia de contratos económicos internacionales. La Convención de Viena de 1980 sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías ofrece un marco suplementario dentro de una realidad jurídica dominada por la «voluntad de las partes» (que puede expresar en la práctica un equilibrio de fuerzas en el mercado).

3.2. Los contratantes, que asumen funciones de legislador, por supuesto dentro de los límites del efecto relativo de los contratos, también pueden escoger juez (normalmente, un árbitro, de naturaleza cuasi judicial, que puede administrar justicia, y, con menos frecuencia, recurrir a un juez investido de soberanía nacional que podría dictar una decisión ejecutoria con posibles sanciones). Estas tendencias, ampliamente reglamentadas de manera no vinculante por la CCI, afectan sobre todo a las empresas transnacionales y están vinculadas a la nueva división internacional del trabajo y al desarrollo de los intercambios, pero afectan también cada vez con mayor frecuencia a medianas empresas en algunos sectores económicos (finanzas internacionales, servicios relacionados con las nuevas tecnologías, arbitraje internacional, consultoría internacional, etc.).

3.3. Los valores morales y sociales de un país determinado ya no tienen cabida en el derecho de referencia ni en el derecho suplementario. Tienden a ceder terreno ante los principios, más universales pero menos vinculados a una cultura o a una sociedad particulares, de la buena fe y de cooperación en la ejecución de los contratos que solamente interesan a las partes, en una perspectiva más individualista y autónoma. Los principios comunitarios del Derecho contractual elaborados por la comisión ad hoc no se remiten a un orden público económico y social europeo que, sin embargo, existe, y, por lo tanto, carecen de raíces en un marco soberano, que sólo existe de manera limitada a escala de Europa.

3.3.1. El futuro Derecho contractual europeo debería esforzarse por evitar estos escollos y debería representar un avance, manteniendo sus firmes raíces en los principios jurídicos del Derecho privado comunes a todos los Estados miembros y en el orden público socioeconómico europeo y el modelo social europeo, así como apelando a los jueces nacionales, que deberían tener competencias para controlar estos contratos y resolver las diferencias tomando como base el Derecho contractual europeo.

3.4. Las PYME cada vez están más familiarizadas con los actos tipo y el Derecho mercantil internacional, cuyo uso se extiende en sus actividades transfronterizas. Sería aconsejable no intervenir innecesariamente en dichas relaciones, salvo para impedir posibles abusos, ni crear demasiadas particularidades europeas que podrían obstaculizar las relaciones económicas entre empresas europeas y no europeas.

3.5. La elaboración de un Derecho europeo uniforme y general —por ejemplo, en forma de reglamento, solución que el Comité considera preferible para evitar las divergencias— podría exigir plazos de tiempo y estudios complementarios, pero debería basarse en los trabajos ya efectuados por las comisiones e instituciones anteriormente mencionadas y en las normas y prácticas internacionales vigentes.

3.6. En un primer momento, y a medio plazo, las partes podrían optar, si así lo desean, por el Derecho comunitario como el derecho aplicable a su contrato. En una fase ulterior, a más largo plazo, después de una evaluación y las posibles modificaciones, el Derecho contractual comunitario se convertiría en un Derecho común, aunque las partes podrían todavía escoger otro Derecho, de manera que se salvaguardase el principio de la libertad contractual.

3.7. Un Derecho contractual europeo debería regular la fase precontractual, la formación del contrato, las condiciones de validez, la ejecución o el incumplimiento de las obligaciones, las modalidades de pago, etc. Constituiría una referencia para las propuestas legislativas posteriores que incidiesen de una u otra forma en cuestiones contractuales. Su existencia podría, además de aportar certidumbre jurídica, reducir determinados costes de transacción.

3.8. Aunque se constituya una base de principios jurídicos y normas aplicables a todos los contratos, se deberían incluir disposiciones específicas o más detalladas sobre ciertos contratos o relativas a la protección de consumidores en el proyecto dirigido a crear un Derecho contractual europeo.

3.9. Si las partes se someten al nuevo Derecho europeo en sus compromisos contractuales, el juez nacional debería resolver entonces las posibles controversias sobre la base de dichas normas.

3.10. Las microempresas y las empresas artesanales, en particular las que operan en un mercado casi exclusivamente restringido a un área local o regional, no disponen de los medios financieros y de los conocimientos especializados necesarios para celebrar contratos transfronterizos cuando, ocasionalmente, tienen que hacerlo. Un Derecho europeo les permitiría prever con más certeza jurídica sus relaciones económicas en el mercado único.

3.11. Para los consumidores, la elección del Derecho contractual europeo, en ausencia de su Derecho nacional, representaría una garantía importante en materia de seguridad jurídica en las operaciones transfronterizas particulares en las que su Derecho nacional no sería obligatoriamente aplicable.

3.12. Aunque el Comité esté plenamente de acuerdo con el enfoque de la Comisión sobre la exclusión del Derecho de familia y del Derecho del trabajo, íntimamente asociados a las tradiciones jurídicas, a la historia y a la estructura de la sociedad de cada Estado miembro, opina, no obstante, que no se debería excluir plenamente de la reflexión a los contratos transfronterizos de trabajo, ya que plantean problemas importantes de conflictos de normas o de jurisdicción. Si las organizaciones europeas de empresarios y de trabajadores lo considerasen adecuado, podrían examinar esta cuestión y presentar propuestas sobre este tema.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen el Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción para las aduanas de la Comunidad (Aduana 2007)»

(COM(2002) 26 final — 2002/0029 (COD))

(2002/C 241/02)

El 21 de marzo de 2002, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2002 (ponente: Sr. Simpson).

En su 392º Pleno (sesión del 17 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

SÍNTESIS DEL DICTAMEN

(a) El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción esta iniciativa de la Comisión de ampliar y mejorar el trabajo de los servicios aduaneros a través del programa Aduana 2007. Los objetivos son normales y se consideran correctos los métodos propuestos para lograrlos.

(b) No obstante, el CESE es consciente de los numerosos y graves problemas que aún deben solucionarse para garantizar servicios aduaneros más eficaces, reducir los niveles de comercio no registrado y garantizar el grado de cooperación necesario por parte de, y entre, los Estados miembros.

(c) El CESE considera en particular que este programa debe utilizarse como una oportunidad para desarrollar y mejorar los sistemas aduaneros de los países solicitantes. Es importante para ellos, considerados separadamente, y para la Comunidad en su conjunto, que las medidas aduaneras estén coordinadas en todo el territorio de la Comunidad ampliada.

(d) La gama de actividades propuestas es completa y, además, necesaria.

(e) Lógicamente, Aduana 2007 se centra en la puesta en práctica de políticas aduaneras coordinadas y eficaces, procurando minimizar los riesgos de una puesta en práctica inadecuada y optimizar la competencia y la utilización del personal. Con estas prioridades, la Comunidad, los Estados miembros y la actividad empresarial legal se beneficiarán de la reducción del fraude y la evasión. Sin embargo, los objetivos clave para desarrollar las políticas aduaneras son la mejora del entorno competitivo para la actividad empresarial y el fomento del empleo, y el apoyo a las actividades comerciales legales.

(f) Se reconoce la necesidad de establecer a escala comunitaria políticas coordinadas, con normas, tecnologías de comunicación, puesta en práctica y formación comunes para los servicios aduaneros.

(g) Como se trata de un programa quinquenal, debe ser posible supervisar su ejecución durante las etapas iniciales al objeto de tomar medidas correctivas si fuera necesario.

(h) Debería llevarse a cabo una evaluación completa en colaboración con los Estados miembros, basada en criterios e indicadores objetivos fijados antes de que comience el programa. El Comité espera que la Comisión pueda relacionar las acciones propuestas con medidas de ejecución basadas en los resultados que se prevén tras la mejora de los métodos de administración del sistema aduanero.

(i) El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de preparar una serie de indicadores de impacto cuidadosamente seleccionados para confirmar que se logran los objetivos del programa.

1. Introducción

1.1. La Comisión ha publicado una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo señalando que sería deseable establecer un nuevo programa de acción para las aduanas de la Comunidad de cinco años de duración, desde 2002 hasta 2007.

1.2. Esta propuesta traería consigo la prolongación y el desarrollo del programa actual, Aduana 2002 [1], que es por su parte una prolongación por dos años del programa anterior, Aduana 2000 [2], iniciado en 1996.

---

[1] DO L 13 de 19.1.2000.
[2] DO L 33 de 4.2.1997.

1.3. El programa Aduana 2000 fue objeto de una revisión a posteriori en una anterior Comunicación de la Comisión ([1]).

1.4. Más recientemente, la Comisión ha publicado un informe provisional, ex ante, sobre la ejecución del programa Aduana 2002 ([2]).

1.5. La idea que se desprende de estas revisiones del funcionamiento y los resultados de los últimos programas Aduana y del actual es que han resultado valiosos tanto para la puesta en práctica de las políticas comunitarias como para mejorar la eficacia de los servicios aduaneros de la Comunidad.

1.6. En marzo de 1999, el Comité Económico y Social Europeo aprobó un dictamen ([3]) sobre el informe provisional del programa de acción conforme a las propuestas de Aduana 2000 ([4]), en el que apoyaba ampliamente los principios y los sistemas operativos previstos.

2. El Programa Aduana 2002 y el Programa Aduana 2007 propuesto

Aduana 2002

2.1. El actual programa aduanero, Aduana 2002, combina varias acciones para aumentar la eficacia de los servicios aduaneros de la Comunidad.

2.2. Entre sus características más importantes cabe destacar:

— la creación de un Grupo de Política Aduanera y del Comité Aduana 2002 al objeto de reunir a funcionarios de los Estados miembros y de la Comisión para definir planteamientos comunes ante los distintos problemas y adoptar medidas para la ejecución del programa;

— métodos y medidas mejorados de evaluación de la gestión del riesgo para contribuir a la lucha contra el fraude;

— un programa de inversión para el mantenimiento y desarrollo de los sistemas existentes de TI y la creación de nuevos sistemas de TI para satisfacer las nuevas exigencias de la actividad aduanera;

— la utilización de una capacidad aumentada de TI en apoyo de nuevas plataformas informáticas como la interfaz común de la red de comunicaciones y del sistema aduanero (CCN/CSI);

— además de estas plataformas, el nuevo sistema de tránsito informatizado (NCTS) y el sistema de difusión de datos (SDD) que da acceso a información sobre las tarifas y cuotas comunitarias (TARIC). Estas bases de datos están recibiendo actualmente 2,5 millones de consultas por mes;

— mejoras en la aplicación a escala comunitaria de la normativa aduanera;

— mejor cooperación para abordar el problema de la importación de mercancías falsificadas;

— normalización de diversas actividades de apoyo a los servicios aduaneros como laboratorios, seguridad de los productos, precursores químicos y utilización de escáneres de rayos X;

— actividades exteriores en apoyo de los países candidatos;

— intercambio de funcionarios y una más estrecha colaboración entre autoridades aduaneras, como en el proyecto RAFAEL (RALFH) para los cinco puertos principales (Rotterdam, Amberes, Le Havre, Felixstowe, Hamburgo) y el uso de escáneres de contenedores.

Aduanas 2007

2.3. El programa propuesto Aduana 2007 proseguirá el trabajo de los programas existentes y además se van a fortalecer algunos aspectos y añadir otros nuevos.

2.4. En la determinación del marco para el nuevo programa, la Comisión ha articulado los principales objetivos políticos que justifican las propuestas. Son los siguientes:

— estimular el empleo contribuyendo a la creación de un entorno competitivo para las empresas gracias a la reducción de los costes de cumplimiento;

— preparar la ampliación y, posteriormente, la plena integración de los nuevos Estados miembros, de modo que todas las administraciones aduaneras de la Comunidad ampliada puedan actuar como una sola administración;

— mejorar la protección que brindan las aduanas al consumidor y a los intereses financieros de la Comunidad ([5]).

([1]) COM(2001) 51 final de 8.2.2001.
([2]) SEC(2001) 1329 de 31.7.2001.
([3]) DO C 138 de 18.5.1999.
([4]) DO C 396 de 19.12.1998.
([5]) COM(2002) 26 final, punto 3 de la exposición de motivos.

2.5. El objetivo clave es asegurarse de que el Derecho comunitario relativo a la política aduanera se aplique de manera coherente y profesional en todos los países comunitarios. La actividad aduanera debe adaptarse a las necesidades del mercado único de la Comunidad (apartado 1 a) del artículo 3, tal como fue modificado por el Consejo). Y no solo debe estar adaptada a las necesidades, sino que es también importante que se lleve a cabo con mayor firmeza en cada uno de los Estados miembros.

2.6. El programa Aduana 2007 hace hincapié en la mejora de la informatización, la reforma del control del tránsito, la mejora de los análisis y controles del riesgo en ámbitos donde son probables las actividades ilegales, el establecimiento de bases más sólidas para atajar el fraude y una serie de normas más claras para los países candidatos en la fase de preadhesión.

2.7. Al tiempo que los objetivos principales se centran en aumentar la eficacia de los servicios aduaneros de los Estados miembros, una consecuencia secundaria de las mejoras sería también la protección de los ingresos como «recursos propios» de la Comunidad, lo que se contempla en el apartado 1 d) del artículo 3, tal como fue modificado por el Consejo. Esto debería contribuir también a mejorar el nivel de calidad en la administración y aplicación de las disposiciones aduaneras para las mercancías que entran en el territorio comunitario.

2.8. El programa prevé una serie de acciones rápidas hacia un sistema de aduana electrónica sin soporte en papel, con todo lo que ello implica para la eficacia.

2.9. Además, otro componente del programa será el apoyo práctico y la formación del personal pertinente para todos los aspectos de las disposiciones aduaneras comunitarias.

2.10. Estas medidas deberían tener como efecto, entre otras cosas, la reducción de los costes de cumplimiento aduaneros, lo que, por su parte, contribuirá a garantizar que los costes aduaneros no sean desproporcionados en relación con los beneficios globales. Otra ventaja es que a través de estas medidas se garantizará una mayor normalización en lo que se refiere a las condiciones de introducción de datos, especialmente para las declaraciones en las aduanas.

2.11. Se calcula que el coste presupuestario global asciende a 133 millones EUR para los cinco años, de los cuales 18,8 millones están destinados a acciones conjuntas, con un importe especial para acciones de evaluación comparativa; 79 millones son para inversiones y mejoras de las TI; 22,7 millones servirán para ayudar a los países solicitantes en inversiones para la interconexión de sistemas; y los restantes 12,5 millones se destinarán a acciones diversas.

3. **Observaciones generales**

3.1. El Comité Económico y Social europeo (CESE) acoge con satisfacción esta iniciativa de la Comisión de ampliar y mejorar el trabajo de los servicios aduaneros a través del programa Aduana 2007. Los objetivos son más bien normales y se consideran correctos los métodos propuestos para lograrlos.

3.1.1. No obstante, el CESE es consciente de los numerosos y graves problemas que aún deben solucionarse para garantizar servicios aduaneros más eficaces, reducir los niveles de comercio no registrado y garantizar el grado de cooperación necesario por parte de, y entre, los Estados miembros.

3.2. Para continuar con éxito el desarrollo del mercado interior, los Gobiernos y las empresas de la Comunidad necesitan que se les garantice que la administración de los servicios aduaneros es de alta calidad. Cada Estado miembro confía en los esfuerzos de los demás para poner en práctica y controlar las disposiciones aduaneras en las fronteras exteriores y para la supervisión del comercio interno.

3.3. Unos buenos servicios aduaneros traerán consigo normas rigurosas, uniformes y coherentes a través de la Comunidad. La realización de este objetivo requiere acciones comunitarias como las previstas en el programa Aduana 2007.

3.4. Es preciso desarrollar servicios aduaneros de alta capacidad, habida cuenta de la presión que implica el contraste de tener que evitar una burocracia excesiva y a la vez garantizar procedimientos eficaces de ejecución.

3.5. Por consiguiente, lógicamente, el programa Aduana 2007 se centra en la puesta en práctica de políticas aduaneras coordinadas y eficaces, procurando minimizar los riesgos de una puesta en práctica inadecuada y optimizar la competencia y la utilización del personal. Con estas prioridades, la Comunidad, los Estados miembros y el negocio legal se beneficiarán de la reducción del fraude y la evasión.

3.6. Se reconoce la necesidad de establecer a escala comunitaria políticas coordinadas, con normas, tecnologías de comunicación, puesta en práctica y formación comunes para los servicios aduaneros. Sin embargo, dado que los servicios aduaneros están integrados en cada Estado miembro como parte de tareas más amplias de la administración nacional (incluidas, por ejemplo, algunas responsabilidades en relación con el IVA, los impuestos especiales y la prevención del tráfico de determinadas drogas), los servicios aduaneros seguirán formando parte de la administración pública y responsabilidad de los Estados miembros. En la actualidad, el papel de la Comunidad consiste en garantizar los niveles apropiados de una cooperación eficaz.

3.6.1. El Comité considera que la Comisión debería desempeñar un papel más proactivo en la supervisión de las normas de control en los Estados miembros. Esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, mediante el nombramiento de inspectores de aduanas a nivel comunitario. De esta forma, se ayudaría a los países candidatos a adoptar las normas de control y vigilancia necesarias en las (nuevas) fronteras de la Comunidad.

3.6.2. El ejemplo de buenas prácticas que constituye el proyecto RAFAEL (RALFH) (véase el apartado 2.2) debería extenderse mediante la adopción de una política encaminada a agrupar zonas con problemas de control comunes o pautas comerciales similares, con el fin de mejorar la actividad de control e información (por ejemplo, en los puertos del Mediterráneo). Esta actividad debería relacionarse con el intercambio de funcionarios entre administraciones de aduanas (véase el apartado 4.10).

3.7. Este mandato se amplía obviamente de manera particular con el impacto del programa Aduana 2007 en los Estados que están negociando para formar parte de la Comunidad.

3.8. El Comité acoge con satisfacción las acciones de la Comisión para desarrollar un memorando de entendimiento (MOU) con los Estados miembros y los países candidatos, de modo que los países candidatos puedan obtener un beneficio máximo del programa y se les ayude a crear servicios aduaneros más eficaces.

3.9. En el debate sobre el proyecto de decisión, el Consejo modificó el artículo 3, que resume los objetivos globales. El Comité observa que con la redacción así revisada se señala que la política aduanera debería adaptarse continuamente a los cambios que vayan produciéndose a través de la colaboración entre la Comisión y los Estados miembros. Esta clarificación es de gran importancia.

3.10. El Comité ha llamado la atención en el pasado sobre los problemas del fraude fiscal [1]. El Comité espera que con el programa Aduana 2007 se abordará la reducción del fraude y la evasión fiscales. El Comité lamenta que este objetivo no se haya puesto de relieve más enérgicamente. Un compromiso mayor para compartir servicios de inteligencia, cooperar en investigaciones y acciones efectivas cuando se identifiquen personas o actividades sospechosas sería inestimable para demostrar que el programa Aduana 2007 va por buen camino.

3.11. Al tiempo que acoge favorablemente los objetivos y la metodología del programa Aduana 2007, el CESE observa que no es posible a partir de la Comunicación evaluar la rentabilidad de los fondos que se emplean en las acciones actuales y en las propuestas. El Comité acogería con satisfacción algún tipo de garantía de la Comisión de que este aspecto se ha evaluado en la preparación del programa. El informe provisional sobre el programa Aduana 2002 [2] debería contener algo de información al respecto.

4. **Observaciones específicas**

4.1. El programa debería reforzarse a través de un plan operativo, con una descripción de lo que debe hacerse y de los resultados esperados establecidos como objetivos específicos, plazos, etc. Así se añadiría dinamismo al programa para facilitar los cambios deseados. El Comité ha sabido que un plan de acción detallado se preparó para la aplicación del programa Aduana 2002 y sugiere que se elabore algo similar para el Aduana 2007.

4.2. Como se trata de un programa quinquenal, debe ser posible supervisar su ejecución durante las etapas iniciales al objeto de tomar medidas correctivas si fuera necesario. Las fechas que se prevén para los períodos cubiertos por los informes de evaluación deberían indicarse con la exigencia de que el informe esté disponible a más tardar 6 meses después de cada período considerado. Se sugiere que se elaboren informes sobre el primer año (2003) y los años primero a tercero (2003-2005). De esta manera se puede garantizar que los resultados se evalúan en función del plan de acción.

4.3. La evaluación debería llevarse a cabo en colaboración con los Estados miembros y debería basarse en criterios e indicadores objetivos fijados antes de que comience el programa.

4.4. En particular, el CESE observa que si bien el programa resalta la oportunidad de una evaluación de los resultados mediante el uso de indicadores de rendimiento apropiados, en el conjunto del programa no se hace referencia a ningún indicador de rendimiento cuantificado del actual programa y no se sugiere ninguna medida específica para el nuevo programa. El Comité espera que la Comisión pueda ser más específica contrastando las propuestas con medidas de rendimiento basadas en los resultados previstos con estos métodos mejorados de gestión del régimen aduanero en las fronteras exteriores de la Comunidad y de control de todo movimiento interno de las mercancías sometidas a la supervisión de las aduanas. El Comité acoge con satisfacción el plan de la Comisión para preparar una serie de indicadores de impacto con este fin.

---

[1] DO C 268 de 19.9.2000.

[2] SEC(2001) 1329 de 31 de julio de 2001.

4.4.1. Para llevar a buen término el programa será necesaria una estrecha cooperación con, y entre, los Estados miembros, que tendrán que proporcionar los recursos adecuados para lograr un mejor rendimiento general y deberán aceptar que la Comunidad, en su conjunto, depende del compromiso de cada Estado miembro.

4.5. En el punto 3 de la explicación de la propuesta, referente a la evaluación del programa Aduana 2002, se recoge una observación sobre «mejores resultados» derivados del intercambio de funcionarios, pero este dato está sin cuantificar. Hay más detalles en el informe provisional sobre el programa Aduana 2002 [1] donde se hace referencia a un estudio que destaca la necesidad de objetivos más concretos y de un control permanente (véase punto 3.1.A).

4.6. En el apartado A del punto 4 de la propuesta sobre Aduana 2007 se hace una referencia a mejoras en ámbitos esenciales de elevado riesgo pero están sin cuantificar y no se relacionan con los objetivos específicos para el período 2003-2007. El CESE sugiere que haya datos más explícitos al respecto, si bien comprende la necesidad de confidencialidad en relación con la táctica que deba emplearse.

4.7. En el apartado D del punto 4 figura una serie de estimaciones de costes. No queda claro si el coste de las acciones de informatización se refiere a la Comisión o si debería en principio cubrir todos los costes de los países miembros y candidatos. En este último caso, se tendría que presentar una estimación de los costes por Estado miembro.

4.8. *Proyecto de Decisión: capítulo 1. Ámbitos de aplicación y objetivos*

4.8.1. Artículo 4: en el proyecto inicial este artículo se titulaba «Objetivos específicos». El Consejo lo ha revisado ahora transformándolo en «Prioridades del programa» y al artículo 3 se le ha dado el título «Objetivos». Esto mejora la orientación del documento. La lista de prioridades se ha modificado radicalmente en un marco más útil. En el Anexo 1 se adjunta una copia de la revisión hecha por el Consejo.

4.8.2. Si se desea que el programa genere el máximo beneficio, en el artículo 4, los apartados b) «determinar, desarrollar y aplicar las mejores prácticas de trabajo» y c) «establecer un sistema de medición de los resultados de las administraciones aduaneras» tendrán que ponerse en práctica sin demora en el programa quinquenal o incluso antes de finales de 2002.

4.8.3. Se ha vuelto a redactar el punto g) [inicialmente e)] para dejar más clara la prioridad de poner de relieve los beneficios potenciales de las comunicaciones electrónicas entre las autoridades aduaneras y para acentuar más la aspiración de desarrollar procedimientos aduaneros sin papel, mejorando y protegiendo el acceso para los usuarios.

4.8.4. En el apartado inicial j), la «estructura de formación dirigida» propuesta resultaba confusa. Los Estados miembros tienen sus propios programas y medios de formación que eventualmente será necesario coordinar y compartir a través de acuerdos de trabajo e intercambios. La redacción modificada, que figura ahora como apartado k), cambia la prioridad a medidas de formación común que responden a las necesidades derivadas de las actividades del programa. Esto confiere a la Comisión una responsabilidad más clara para impulsar el desarrollo de un marco organizativo común apropiado para la formación.

4.8.4.1. Lógicamente, estas consideraciones llevan a la oportunidad eventual de crear un centro de formación donde la Comisión pueda brindar la formación necesaria a los funcionarios seleccionados de los Estados miembros.

4.9. Artículo 7, Análisis comparativo: debe constituir una acción prioritaria. La definición dada debería ser estrictamente respetada y se deberían evitar medidas poco concretas o imprecisas.

4.10. Artículo 8, Intercambio de funcionarios: puede ser una herramienta muy valiosa como garantía para una mayor cooperación y mejoras en los resultados y en la reducción de los costes de cumplimiento. No es seguro que las disposiciones de los puntos 2 y 3 sean del agrado de todos. El punto 2 del artículo 8 podría volverse a redactar del siguiente modo: para lograr el máximo beneficio de los intercambios, los funcionarios tendrán las capacidades lingüísticas necesarias y se les autorizará, cuando sea posible, a llevar a cabo todas las tareas pertinentes en la administración aduanera del país de acogida. Las administraciones del país de acogida obrarán con discreción para evitar tropiezos jurídicos y asegurar que las acciones de puesta en práctica, investigaciones y operaciones de inteligencia no se comprometen en modo alguno.

4.11. Artículo 9, Seminarios: este apartado debe constituir una parte muy valiosa de cualquier programa, pero es preciso que sea cuidadosamente controlado. Se debe insistir en que los participantes estén convenientemente cualificados por su experiencia y responsabilidades. Las recomendaciones de tales grupos deben ser claras y sucintas. La dirección general que se encargue de la organización de los seminarios debería asegurarse de que se costean y evalúan sobre la base de una buena relación calidad/precio.

[1] Documento SEC(2001) 1329.

4.12. Artículo 11, Acciones de seguimiento: la propuesta de supervisar secciones específicas de la legislación aduanera comunitaria debe ser más específica, exponerse con mayor firmeza y ser objeto de un acuerdo con las administraciones aduaneras de los Estados miembros antes del comienzo del programa.

4.13. Las obligaciones de los Estados miembros relativas al reparto de los costes deberían determinarse más claramente en relación con las diversas acciones propuestas.

4.14. Para que el programa se lleve a cabo con éxito y mejoren los niveles de calidad y eficacia de los servicios aduaneros, es fundamental lograr una serie de acuerdos y métodos de trabajo que impliquen a cada uno de los Estados miembros bajo la supervisión de la Comisión. Cabría citar, entre otros, disposiciones para controles más estrictos, políticas comunes en lo que se refiere a la vigilancia y los controles aleatorios, y un nivel apropiado de equilibrio entre las nuevas técnicas y el personal responsable de su aplicación.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Necesidades de la investigación con vistas a un abastecimiento energético seguro y sostenible»

(2002/C 241/03)

El 19 de marzo de 2002, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2002 (ponente: Sr. Wolf).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. El Consejo Europeo de Gotemburgo [1] aprobó una estrategia de desarrollo sostenible con la que se completará el compromiso político de renovación económica y social de la Unión y que añade a la estrategia de Lisboa una tercera dimensión, la del medio ambiente. El Consejo Europeo de Barcelona [2] confirmó el objetivo del desarrollo sostenible y estableció que en el marco del proceso político de toma de decisiones las consideraciones económicas, sociales y medioambientales deben recibir la misma atención.

1.2. Éste era también un modo de hacer referencia a las advertencias recogidas en el Libro Verde [3] de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento energético en la UE; en ese documento se subraya especialmente el grado preocupante de dependencia de Europa en relación con las importaciones de fuentes de energía primaria indispensables, grado que alcanzará casi el 70 % de aquí a 2030.

1.3. Para llevar a cabo una revisión eficaz de la estrategia de desarrollo sostenible, el Consejo Europeo de Gotemburgo pidió al Consejo que en el sexto programa marco de investigación y desarrollo tuviese en cuenta debidamente la energía, el transporte y el medio ambiente. El Consejo Europeo de Gotemburgo observó además que el desarrollo sostenible exige soluciones a nivel mundial. La Unión hará esfuerzos para lograr un «pacto mundial» en la cumbre de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible.

1.4. Partiendo de estas consideraciones, el Comité observa que la necesidad de un abastecimiento de energía explotable que sea seguro, económico, respetuoso del medio ambiente y sostenible es un objetivo común de Lisboa, Gotemburgo y Barcelona. Pero no está garantizado en absoluto que se pueda

(1) Consejo Europeo de Gotemburgo, junio de 2001, Conclusiones de la Presidencia — SN 200/1/01 REV. 1.

(2) Consejo Europeo de Barcelona, marzo de 2002, Conclusiones de la Presidencia — SN 100/02 ADD. 1.

(3) Libro Verde COM(2000) 769 final.

satisfacer esta necesidad: la energía plantea un problema que es preciso resolver sin tardanza. La clave de una posible solución debe venir sobre todo de una intensa actividad de I+D.

1.5. Por eso, el Comité ha aprobado el presente Dictamen, que viene a completar los dictámenes sobre el Libro Verde [1] y sobre el Sexto Programa Marco [2] y en el que recomienda que la Comisión elabore una estrategia integrada de investigación europea en el sector de la energía en la que basar un futuro programa europeo de investigación en dicho sector. En la medida de lo posible, este programa debería estar ya en vigor durante el período de aplicación del sexto programa marco y, como muy tarde, durante el período siguiente.

1.6. El Consejo Europeo de Barcelona «conviene en que el gasto global en I+D e innovación en la Unión debería aumentarse con el objetivo de alcanzar el 3% del PIB para 2010. Dos tercios de esta nueva inversión deberían provenir del sector privado». El Comité considera que deberían liberarse también los recursos suplementarios necesarios para un programa global de investigación en el sector de la energía. (Véase además el punto 2.4.3).

2. **Situación actual y anteriores dictámenes del Comité**

2.1. *El problema de la energía*

2.1.1. La explotación energética es la base de nuestra sociedad industrial actual. Sólo gracias a su disponibilidad en cantidad suficiente hemos logrado nuestro nivel de vida actual: la esperanza de vida, la alimentación, la seguridad social y la libertad personal han alcanzado cotas nunca antes conocidas. Sin energía no hay bienestar ni dinamismo. Gracias a la capacidad de la economía y de la técnica y a un entorno económico coherente —al contrario, por ejemplo, que en California—, el consumidor de la Unión Europea dispone de un abastecimiento energético seguro y ampliamente suficiente y en condiciones económicas ventajosas.

2.1.2. Pero el país de las maravillas no existe. El abastecimiento y el consumo de energía contaminan el medio ambiente, suponen riesgos, agotan los recursos, crean un problema de dependencia en relación con los terceros países y van unidos a toda una serie de imponderables. A ello se añade la agravante de que la demanda de energía a largo plazo aumentará drásticamente, puesto que el consumo mundial de energía se duplicará o, incluso, triplicará probablemente de aquí al año 2006 debido al crecimiento demográfico y al retraso que deben recuperar los países menos desarrollados.

2.1.3. Los combustibles fósiles como el carbón, el gas natural y el petróleo representan, con un 79 %, la aportación más importante al consumo de energía primaria de la UE. Las existencias de estos combustibles son, en diferente medida, limitadas y su combustión contribuye a las emisiones (en especial de CO_2) que afectan al clima y el medio ambiente. Gracias a los acuerdos recogidos en el Protocolo de Kioto, en el futuro no sólo se limitará el incremento de estas emisiones sino que se reducirá.

2.1.4. La fisión nuclear aporta un 15 % de la energía primaria y no produce emisiones que puedan afectar al clima. No obstante su utilización es controvertida debido al temor a la contaminación radiactiva en caso de accidente y por la relación existente con los cementerios radiactivos, y los distintos Estados miembros tiene diferentes posiciones al respecto.

2.1.5. La contribución de las energías renovables está en torno al 6 %; la más importante de ellas es la energía hidroeléctrica. En cuanto a las demás fuentes de energía renovables (principalmente la combustión de biomasa y desechos), los problemas que se plantean son sobre todo la oferta, oscilante por su propia naturaleza, la dificultad de almacenamiento (excepto en el caso de la biomasa y los desechos) y la escasa densidad de energía primaria, por lo que su coste es aún muy elevado.

2.1.6. Ninguna de las opciones ni de las técnicas que pueden contribuir al suministro de energía en el futuro es perfecta ni suficiente para cubrir todas las necesidades. No existe, ni en Europa ni en el mundo, una energía disponible, respetuosa del medio ambiente y compatible con los criterios económicos a largo plazo. Además, podría surgir un conflicto de intereses entre la necesidad de disponer de una fuente energética especialmente barata por razones de competencia y el desarrollo de nuevas tecnologías, así como la prevención a largo plazo y todas las actividades de investigación necesarias. Por tanto, la estrategia para resolver los problemas no ha de limitarse a los aspectos parciales. Se debe examinar el problema energético en toda su magnitud, discutirlo desde una perspectiva global y a largo plazo y adoptar un enfoque en un horizonte más amplio. La solución del problema energético es el elemento clave y el banco de pruebas de una cooperación global en favor de la sostenibilidad.

2.1.7. Este tipo de observaciones, sin embargo, no encuentra eco suficiente en la percepción de los ciudadanos ni en el debate público. Se registra más bien una amplia gama de opiniones que oscila entre el menosprecio y la exageración de los riesgos y posibilidades, fenómeno que se ve modificado en función de las noticias relativas a la crisis petrolífera, los acontecimientos climáticos, las dificultades de aprovisionamiento (como en California) o el transporte de residuos radiactivos. La gama de opiniones va desde la consideración de que no existen problemas energéticos, que hasta ahora todo ha ido siempre bien y que, cuando se necesiten, se descubrirán nuevos yacimientos (por otra parte, desde hace muchos años se viene pronosticando la desaparición de los bosques o el fin

[1] DO C 221 de 7.8.2001.
[2] DO C 260 de 17.9.2001.

de las reservas de petróleo y gas natural al cabo de 40 años), hasta la creencia de que se puede responder fácilmente a las necesidades energéticas mundiales mediante las fuentes de energía renovables, para lo que bastaría concentrar en ellas todos los recursos de investigación. Por tanto, el problema energético debe ser un componente esencial del indispensable debate [1] entre la ciencia, la economía, la política y los ciudadanos, con inclusión del ámbito escolar, los medios de comunicación y los centros de formación profesional.

2.2. *El Libro Verde de la Comisión*

2.2.1. En su Libro Verde [2], la Comisión presenta y analiza el problema con notable claridad. En él, la Comisión hace notar en particular la magnitud preocupante de la dependencia europea de las importaciones imprescindibles de energía primaria, que en 2030 se situará en torno al 70 %, alerta del peligro de que no se puedan cumplir los compromisos contraídos en Kioto y llama la atención sobre el papel de la energía nuclear a la hora de respetar dichos compromisos.

2.2.2. El Comité ha elaborado un dictamen [3] detallado y, en términos generales, sumamente positivo sobre este tema. En él señalaba, entre otras cosas, que el estudio de la Comisión debería ser más global y abarcar un período mayor de tiempo, puesto que los problemas van a agudizarse en la segunda mitad de este siglo. Subrayaba en especial la importancia que para su solución tienen la investigación y el desarrollo.

2.2.3. El Comité Consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) [4] pone de manifiesto el potencial de ahorro de sectores como el transporte, el consumo doméstico y el sector terciario y el potencial de desarrollo de la utilización del carbón.

2.3. *La investigación en el sector de la energía: situación actual*

2.3.1. En la UE, la investigación en el sector de la energía forma parte del quinto programa marco de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, todavía vigente, y del programa marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Dentro de estos programas se dedican al año unos 510 millones EUR a la investigación energética, que representan menos de una milésima del gasto en energía primaria dentro de la UE.

2.3.2. Para preparar el sexto Programa Marco, la Comisión publicó en febrero de 2001 [5] una «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 una «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.»

2.3.3. Además, en enero de 2002, la Comisión presentó las propuestas (modificadas) [6] relativas a los programas específicos a través de los cuales se ejecuta el sexto Programa Marco de la Comunidad Europea de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2002-2006) y relativas a los programas específicos a través de los cuales se ejecuta el sexto Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de actividades de investigación y formación (2002-2006).

2.3.4. Todos los documentos mencionados en el punto 2.3 hacen referencia a los trabajos de investigación y desarrollo en el tema de la energía. El programa de la Comunidad Europea de la Energía Atómica se concentra incluso exclusivamente en esta temática.

2.3.5. Por otra parte, la investigación en el sector energético de los Estados miembros, financiada con el apoyo del sector público, está integrada en los programas nacionales de investigación.

2.3.6. En este sentido, hay que señalar y subrayar que la industria lleva a cabo con sus propios medios una parte fundamental de todo el desarrollo tecnológico y de la investigación afín. Es el caso sobre todo de las empresas dedicadas a la prospección petrolífera y de gas y de su transporte y transformación, la industria del carbón, los constructores de equipamientos, las empresas de abastecimiento energético, la industria automovilística, la industria aeronáutica, sus proveedores, las PYME y muchas otras, incluidos los bancos que trabajan con ellas.

2.3.7. El Comité aprobó en julio de 2001 un detallado dictamen [7] sobre la primera propuesta de la Comisión [5] mencionada en el punto 2.3.2. En él expresa 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;

[1] Véase en este sentido el Dictamen del CES 724/2001 de mayo de 2001, «Ciencia, sociedad y ciudadanos en Europa», DO L 221 de 7.8.2001.
[2] Libro Verde COM(2000) 769 final.
[3] DO L 221 de 7.8.2001.
[4] Boletín de la UE 6 — 2001.
[5] COM(2001) 94 final.
[6] COM(2002) 43 final.
[7] DO C 260 de 17.9.2001.

— 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 millones EUR);

— 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 millones EUR; fusión: 950 millones EUR).

2.3.8. En mayo de 2002, el Comité aprobó un dictamen [1] sobre el segundo documento arriba mencionado (punto 2.3.3) [2] de la Comisión, en el que mantiene básicamente los elementos fundamentales relativos a la investigación en el sector de la energía de su anterior dictamen, adaptándolos a las decisiones del Consejo y a los informes emitidos entre tanto por el Parlamento.

2.3.9. En relación con el objetivo de la sostenibilidad global, el Comité señala especialmente, en su dictamen para la preparación de la cumbre mundial de Johannesburgo, la gran importancia de intensificar la investigación en el sector de la energía y el transporte [3].

2.3.10. Asimismo, el Comité prepara un dictamen sobre el programa de la Comisión «Energía inteligente para Europa» [4].

2.4. *Exposición de motivos del presente Dictamen adicional*

2.4.1. En los dictámenes del Comité mencionados en los puntos 2.3.7 y 2.3.8, el tema de la investigación en el sector de la energía ocupa dentro de la reglamentación general —de gran alcance desde el punto de vista del contenido y del procedimiento— del sexto programa marco de IDT+D una parte relativamente pequeña. Por ello, el Comité no consideraba oportuno, en el marco de dichos dictámenes sobre el sexto programa marco en su conjunto, afrontar esta temática con el grado de profundidad, atención y detalle que por su naturaleza se merece.

2.4.2. Pero la investigación energética ocupa también un lugar especial, porque se trata del único elemento de las «actividades temáticas» del sexto Programa Marco que pertenece a dos tratados diferentes: por una parte, figura en el programa marco plurianual de la Comunidad Europea para las actividades de investigación, desarrollo tecnológico y demostración IDT+D y, por otra, en el programa plurianual de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) en los sectores de la investigación y la formación.

2.4.3. Además, con la expiración del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en julio de 2002, se produce una situación especial, nueva, por la que la Comisión asumirá la gestión del fondo común de investigación del carbón y del acero [5]. En opinión del Comité, dicho fondo debería servir para el tratamiento de los problemas del sector de la energía.

2.4.4. Por lo demás, el asunto objeto de examen se aborda en el marco de diferentes programas de ayuda de la Comisión dependientes del primer Programa Marco de acciones en el sector de la energía, los cuales, por tanto, se realizan fuera del programa marco de investigación y desarrollo.

2.4.5. Los esfuerzos de la UE en el sector de la investigación energética, pues, son todavía bastante fragmentarios: el sexto Programa Marco de IDT+D y Euratom, acciones comunitarias en el sector de la energía, y también [6] Eureka, COST, el CERN, el CCI, etc. En este contexto, el Comité considera que compete a la Comisión la importante tarea de poner a punto una estrategia común y coherente en materia de investigación energética en el marco del espacio europeo de investigación, en cooperación con todos los responsables y asociados de estos programas e instituciones (Véase también el punto 3.6).

2.4.6. A la vista de esta situación, el Comité ha decidido consagrar el presente Dictamen, que completa sus otros dictámenes mencionados en los puntos 2.3.7 y 2.3.8, al tema de la investigación energética en su conjunto. De este modo se pondrá de manifiesto también la posición del Comité, que considera que la investigación en el sector de la energía debería tener un peso mucho mayor y una visibilidad reforzada y debería estar formulada uniforme y coherentemente, lo que se corresponde además con la urgencia del problema.

3. **Una estrategia para un futuro programa europeo de investigación en el sector de la energía**

3.1. La investigación en este sector es el elemento estratégico y el fundamento necesario de cualquier política energética eficaz a largo plazo. El problema de la energía requiere el máximo nivel posible de investigación científica y desarrollo tecnológico. Las inversiones en investigación y desarrollo son la contribución de las generaciones de hoy a las generaciones futuras por la utilización actual de los recursos energéticos y por la contaminación de la atmósfera con gases de efecto invernadero.

---

[1] CES 693/2002.
[2] COM(2002) 43 final.
[3] CES 692/2002.
[4] COM(2002) 162 final de 9.4.2002.
[5] Doc. del Consejo 5650/02 + Adend. I (Consejo 28.2.2002, versión provisional 6533/02 (prensa 43 G), p. 7.
[6] Algunas de las organizaciones y de los programas mencionados aquí tienen su origen en el marco de la UE.

3.2. Los motores de la investigación y del desarrollo son la ciencia y la industria. La UE dispone de la competencia y de la calidad científica necesarias para obtener prestaciones del más alto nivel, así como de las estructuras idóneas para formar a los especialistas del futuro, de modo que puedan garantizar el éxito de la necesaria estrategia conjunta de investigación entre ámbito científico y sector industrial.

3.3. Esta estrategia requiere el apoyo de los Estados miembros y de la UE, en especial en lo que se refiere a los aspectos a largo plazo y los riesgos de la investigación y desarrollo. Si este apoyo fuera claramente inferior a los recursos públicos dedicados al mismo fin en los mercados rivales, se produciría un peligroso falseamiento de la competencia para las empresas e instituciones de investigación europeas.

3.4. La economía, la ciencia y la política, pues, tienen una tarea común: garantizar el abastecimiento energético sostenible de la UE y de sus ciudadanos, desarrollar la estrategia necesaria a tal fin y movilizar los recursos oportunos.

3.5. Esto afecta particularmente al ámbito de competencias de la UE, donde abastecimiento de energía, redes energéticas transeuropeas, etc., son elementos típicos de un mercado interior europeo común.

3.6. De ahí se deriva la extraordinaria importancia del espacio europeo de investigación y de los instrumentos de que dispone. El Comité, no obstante, hace también un llamamiento a los gobiernos, la industria, y los institutos de investigación de los Estados miembros para que colaboren en una estrategia europea así concebida y en el programa de investigación energética que se deberá desarrollar a partir de ella, integrándose a tal fin (como ya se logró con la investigación en el tema de la fusión) en un programa europeo de investigación energética.

3.7. El Comité es consciente y reconoce plenamente que muchas de estas recomendaciones (y otras que seguirán) encuentran ya eco en la propuesta sobre el sexto programa marco y en el programa Euratom, y en otros programas de la Comisión, aunque de manera incompleta y bastante fragmentaria (véase también el punto 2.4.5). Sin embargo, en la Unión Europea es evidente la necesidad de una estrategia global equilibrada, suficientemente diversificada a nivel temático y fiable a largo plazo, resultante, por un lado, de un análisis exhaustivo de las exigencias ecológicas y económicas y, por otro, de las posibles soluciones y de su potencial de desarrollo. Sin perjuicio de lo establecido en los diversos tratados, esta estrategia debería traducirse en un programa europeo de investigación en el sector de la energía que sea coherente y sólido e indique claramente los recursos necesarios para su realización y la asignación de estos, que sea comprensible para los ciudadanos y que sea apoyado y defendido con firmeza a largo plazo frente a los responsables políticos.

3.8. La situación fuera de las actuales fronteras de la UE es otra de las perspectivas que cabe considerar.

— En primer lugar, están los países candidatos y el abastecimiento de energía en ellos. Se trata, por una parte, de la seguridad y de los niveles de protección del medio ambiente de las tecnologías disponibles en ellos y de sus problemas, y, por otra, de continuar y profundizar los compromisos ya existentes en un programa de investigación energética común.

— Por otro lado, están los países fronterizos con los países candidatos, como Ucrania y Rusia. También con estos países se deben poner en marcha oportunamente otras actividades de cooperación [1] —desarrollando las existentes— en el sector de la investigación energética y se debe llegar a acuerdos sobre niveles medioambientales, etc.

— No obstante, no se puede perder de vista el aspecto global —y la cooperación mundial para el desarrollo sostenible (cumbre de Johannesburgo)—, que también entraña la obligación de que Europa, con sus conocimientos y sus tecnologías, contribuya a la solución de los problemas generales y de los países menos desarrollados. Esta obligación incluye no sólo la transmisión de los conocimientos científicos y técnicos, sino que ofrece además la posibilidad de exportar las tecnologías punta y fomentar de este modo la competitividad y la prosperidad de la UE.

— El aspecto global del problema energético es un estímulo adicional para perseguir y fomentar la cooperación internacional intensiva en materia de investigación en este sector. Las organizaciones internacionales, como la Agencia Internacional de la Energía (AIE) y la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), pueden funcionar como catalizadores e instrumentos de este proceso.

3.9. El abastecimiento de fuentes de energía primaria y la eliminación de los residuos del consumo energético (o, más exactamente, de la transformación energética) requieren que se sigan desarrollando todas las fuentes de energía conocidas e hipotéticas, a fin de estudiar, mejorar y explotar su respectivo potencial con vistas a un abastecimiento seguro y sostenible a un coste razonable. Las inversiones necesarias para ello deberían adecuarse a la situación de la competencia mundial y a la urgencia de la problemática del medio ambiente, e igualmente al alcance y al coste del consumo total de energía, puesto que la investigación y el desarrollo son la semilla del futuro.

---

[1] DO L 299 de 28.11.2000, p. 14.

3.10. Es preciso tener en cuenta en este contexto que, desde el punto de vista actual, el problema energético se va a agravar peligrosamente en la segunda mitad del siglo, de modo que las estrategias, los plazos de la investigación y las perspectivas de desarrollo deberán orientarse a un horizonte aún más lejano. Es, no obstante, oportuno poner ahora con decisión manos a la obra en vista del carácter a largo plazo del desarrollo necesario y de las vías de solución.

3.11. El Comité comprueba con satisfacción que una parte fundamental de sus consideraciones son compartidas por el Grupo de trabajo consultivo de la Comisión «Energy RTD Strategy», como se aprecia en el documento de trabajo [1] de dicho grupo.

4. Puntos de vista para una estrategia común de investigación

4.1. Para desarrollar una estrategia de investigación racional es preciso en primer lugar plantearse cómo se pueden conservar mejor los recursos disponibles o descubrir otros nuevos, reducir las emisiones de CO_2 y demás emisiones y residuos contaminantes y cómo se pueden mantener bajos los precios de la energía. Al mismo tiempo, no obstante, dicha estrategia debe también desarrollar y perseguir decididamente objetivos globales a largo plazo.

4.2. En este contexto, la investigación y el desarrollo industriales deben orientarse preferentemente hacia objetivos que permitan obtener resultados, productos, procedimientos y servicios en plazos breves, es decir, objetivos que hagan posible amortizar las inversiones en investigación con relativa rapidez y que, por tanto, puedan fijarse las propias empresas. Por el contrario, la tarea de las instituciones públicas de investigación consiste en ocuparse del desarrollo básico necesario y, en especial, de llevar adelante aquellos proyectos cuyos objetivos sólo sean realizables a más largo plazo. En general, la economía y la ciencia deben trabajar en cooperación recíproca y estrechamente, para poder encontrar por fin, mediante la investigación básica y los proyectos de demostración, soluciones que se puedan comercializar.

4.3. Aunque los cambios (liberalización) [2] que acompañan al mercado interior se consideran positivos en líneas generales para el abastecimiento seguro de energía, en algunos sectores industriales, habida cuenta del endurecimiento de la competencia a escala mundial, estas medidas pueden provocar que se desplacen los incentivos y las responsabilidades en materia de prevención a largo plazo, y con ello, al menos por el momento, dar lugar a una reducción de las actividades de investigación y desarrollo por parte de la industria.

4.4. Los responsables políticos deben impedir que esto suceda, mediante reglamentaciones o incentivos para la industria si fuera necesario. En efecto, se debe hacer todo lo posible para que la industria pueda cumplir también por su parte los objetivos de Barcelona [3], de manera que a partir de sus propios recursos aumenten sensiblemente sus inversiones en investigación y desarrollo.

4.5. Las empresas deben comprometerse más en proyectos desarrollados conjuntamente con los institutos de investigación y financiados por el sector público, a fin de obtener resultados con mayor rapidez en el sector energético y transformarlos en productos. En este sentido, el compromiso de las empresas de equipamiento y de las compañías en la realización y gestión de proyectos de demostración tiene una importancia muy especial.

4.6. Una estrategia conjunta de investigación presupone, además, que tanto los institutos de investigación financiados con recursos públicos como la investigación industrial dispongan de recursos financieros suficientes. En los trabajos de investigación y desarrollo son necesarios muchos años, a menudo decenios, para que una idea se convierta en un ensayo de laboratorio y en un prototipo, pasar después a una planta de demostración y convertirse por último en un producto listo para el mercado. Para que este proceso tenga posibilidades de éxito es necesario que las ayudas a la investigación, tanto nacionales como europeas, sean constantes y duraderas, a fin también de poder brindar a las personas, empresas e instituciones de investigación implicadas en el proceso seguridad en la programación y animarles a que participen.

4.7. Por tanto, los instrumentos de las ayudas a la investigación por parte de la UE deben ser seleccionados y planificados de manera que se adapten perfectamente a los respectivos temas específicos y diversos objetivos temporales. En opinión del Comité, los instrumentos empleados en el quinto programa marco y el programa Euratom, así como los instrumentos propuestos en el sexto programa marco y el programa Euratom, ofrecen un abanico de posibilidades muy adecuado.

4.8. Asimismo se debe procurar aunar mejor las competencias políticas y administrativas en los necesarios procesos de planificación y decisión, para que a causa de los necesarios procedimientos de coordinación y concertación entre las partes (por ejemplo, las distintas Direcciones Generales de la Comisión, los ministerios y los Estados miembros) no sólo no se produzcan retrasos inoportunos o bloqueos totales, sino que el resultado sea un enfoque bien coordinado, eficiente y coherente, adecuado al objetivo del espacio europeo de investigación y capaz de aprovechar todas sus posibilidades.

---

(1) Documento de trabajo del E-WOG «Sustainable and Affordable Energy for the Future; Priorities for European Union Energy RTD: January 2001.» EUR 19790.

(2) Centre for European Policy Studies CEPS: «Security of Energy Supply» Informe de un Grupo de trabajo del CEPS, noviembre de 2001, p. 22, ISBN 92-9079-358-9.

(3) Consejo Europeo de Barcelona, marzo de 2002, Conclusiones de la Presidencia — SN 100/02 ADD. 1 y punto 1.6.

5. **Temas de un futuro programa europeo de investigación en el sector de la energía**

5.1. El Comité no tiene la intención de elaborar y proponer los contenidos de un programa de investigación energética de este tipo, y además no le compete hacerlo. El Comité recomienda más bien que la Comisión asuma esta tarea según las normas establecidas y recomienda colabore a tal fin estrechamente con el sector industrial y científico y los Gobiernos de los Estados miembros.

5.2. El programa europeo de investigación energética que resultara de ello podría ser incluido en la planificación del periodo siguiente al sexto programa marco de IDT+D, aunque el propio sexto programa podría ya tal vez tenerlo en cuenta. En este contexto, los fondos procedentes de la CECA y el aumento del presupuesto para investigación acordado en Barcelona abren el necesario margen de maniobra adicional.

5.3. Puesto que no parece que exista una solución concreta al problema de la energía, esta solución sólo se podrá alcanzar si se siguen desarrollando y explorando todas las formas de energía, tecnologías y opciones que parezcan ofrecer más garantías de éxito.

5.4. Para ello, es necesario desarrollar (seguir desarrollando) con determinación e inventiva las técnicas y los enfoques conocidos y consolidados y dar al mismo tiempo una oportunidad a las nuevas ideas e innovaciones.

5.5. En la situación actual se perfilan temas y criterios importantes hacia los que debería orientarse una investigación adecuada en el sector de la energía. Son entre otros:

5.5.1. Los criterios generales

— Recursos

— Residuos/Emisiones

— Disponibilidad

— Seguridad en el abastecimiento

— Sostenibilidad

— Seguridad/Riesgos

— Fiabilidad

— Otros aspectos relativos al medio ambiente

— Aspectos geopolíticos

— Costes

— Aceptación

5.5.2. Las categorías técnicas

— Producción energética

— Transporte, transformación, almacenamiento y utilización de la energía

— Procedimientos técnicos

— Investigación y desarrollo de materiales

— Desarrollo e investigación de sistemas

5.5.3. Las categorías de los consumidores

— Transporte

— Industria y sectores industriales

— Construcción, vivienda y hogares

5.5.4. Las fuentes de energía primaria y los sistemas de transformación

— Carbón y derivados

— Petróleo y derivados

— Gas natural y derivados

— Fisión nuclear

— Fusión nuclear

— Energía hidroeléctrica y de las mareas

— Biomasa y derivados

— Energía eólica

— Energía térmica solar

— Energía fotovoltaica

— Geotermia

6. **Algunos ejemplos de temas**

6.1. Ante todo hay que señalar y subrayar especialmente que hasta ahora los trabajos de investigación y desarrollo han dado resultados notables. Estos resultados van, por ejemplo, del aumento neto del rendimiento de las centrales eléctricas convencionales, incluida la desulfuración y la reducción del contenido de óxidos en las emisiones, al desarrollo de pilas de combustible, de motores diésel de bajo consumo, de turbinas eólicas de alto rendimiento y su irrupción masiva en el mercado, de sistemas de refrigeración de emergencia para los reactores nucleares y hasta los progresos decisivos en la investigación sobre la fusión. Estos y otros muchos ejemplos que no se mencionan aquí ponen de manifiesto los resultados que se pueden obtener con una investigación ambiciosa

ayudada por el arte de la ingeniería, la inventiva y el compromiso empresarial y también político, cuando se dan las condiciones adecuadas. Muestran además que la amplitud de miras y las inversiones son rentables y que se pueden alcanzar los objetivos propuestos.

6.2. Partiendo de esta premisa, a continuación se enumeran a título de ejemplo y sucintamente posibles temas para futuros trabajos de investigación y desarrollo, sin ánimo de excluir otras ideas y conceptos no mencionados aquí.

6.2.1. Transporte, transformación, almacenamiento y utilización de la energía

— Mayor desarrollo de las turbinas de vapor, en especial las turbinas a gas, como técnica clave para incrementar su rendimiento (materiales!)

— Aumento de la eficiencia de las tecnologías industriales (por ejemplo, la industria del acero, la industria química y la industria alimentaria)

— Mejora de los sistemas de propulsión de los motores de combustión, incluidas las tecnologías híbridas

— Extracción y transporte de gas natural en condiciones estancas

— Técnicas de producción para las energías alternativas (metanol, etanol, hidrocarburos sintéticos, hidrógeno) y transporte y almacenamiento de combustibles gaseosos (gas natural, biogás, hidrógeno)

— Perfeccionamiento de la técnica de producción de calor y aislamiento técnico en la construcción de edificios, y

— Utilización activa y pasiva de la energía solar en la construcción (incluidos los estímulos artísticos y estéticos, importantes para los arquitectos)

— Técnicas de almacenamiento de la energía eléctrica y térmica

— Planificación y gestión de la red

— Pilas de combustible para el consumo estacionario y móvil y para la tracción de automóviles

— Tecnologías de aplicación en las centrales para modular la producción en función de las fluctuaciones de la oferta y la demanda de fuentes de energía regenerativa

— Tecnología del hidrógeno [1]

— Transporte de energía y sistemas de almacenamiento mediante superconductores.

6.2.2. Ciencias de los materiales e investigación de los sistemas energéticos

— Los materiales y, en su caso, los materiales funcionales para, por ejemplo, turbinas de vapor y de gas, pilas de combustible, paneles solares, aislamiento térmico, acumuladores térmicos, cables especiales, superconductores y componentes de las centrales nucleares de fusión.

— Investigación en sistemas energéticos: relaciones económicas y ecológicas, evaluación del impacto tecnológico, análisis de mercado, modelos de previsión prospectiva.

6.2.3. Producción energética, incluidos los aspectos relativos a la seguridad y el medio ambiente

— Continuación del desarrollo de las tecnologías tradicionales de las centrales eléctricas para lograr un rendimiento más elevado, tecnologías combinadas y nuevos procedimientos, como las centrales eléctricas de lignito secado, combustión de polvo de lignito y de hulla a presión, combustión de lignito, hulla y biomasa en lecho fluido a presión, gasificación integrada del carbón, combustión combinada de combustibles de sustitución o de biomasa, plantas de ciclo combinado con turbinas de gas y de vapor, centrales térmicas en condiciones críticas de vapor.

— Filtrado y depuración de los gases de combustión, descomposición y almacenamiento (secuestro) del CO_2, protección del paisaje.

— Utilización de la biomasa, su logística y métodos más eficaces de utilización, emisiones.

— Generación combinada de energía eléctrica y térmica, descentralización versus centralización.

— Energía hidroeléctrica, seguridad (geológica, interna y externa).

— Sistemas de calefacción y climatización de los edificios.

— Plantas eólicas y solares: desarrollo y experimentación de los distintos enfoques y procedimientos —como la energía solar térmica para la producción de electricidad y la calefacción de edificios, diversas técnicas de utilización de la energía fotovoltaica y la producción de componentes (pilas)—, su posterior desarrollo desde el punto de vista de su eficacia, reducción de costes, conexión en redes, compatibilidad de la demanda, almacenamiento de energía, comercialización y protección del paisaje.

[1] Es preciso señalar, frente a las informaciones erróneas aparecidas en los medios de comunicación y en la publicidad, que el hidrógeno no es una fuente de energía primaria de la que se pueda disponer libremente, sino que se obtiene mediante la aplicación de la energía (eléctrica) al agua. Sus ventajas residen en su facilidad de almacenamiento y en su idoneidad como combustible (en especial para las pilas de combustible) En su combustión no se produce dióxido de carbono.

— Reactores de fisión, seguridad interna y externa, desarrollo de modelos de reactores alternativos, en especial si son reactores intrínsecamente seguros; transporte, procesado y almacenamiento de los residuos radiactivos de la fisión; transmutación de radionucleidos especialmente tóxicos y de larga vida.

— Desarrollo de reactores de fusión: principios, procedimientos, demostración, tecnología, seguridad interna y externa, desarrollo de una estrategia que permita la reducción de los plazos para el establecimiento de una planta de demostración.

6.3. *Algunas observaciones sobre los ejemplos precedentes*

6.3.1. El riesgo mayor en cuanto al abastecimiento energético de la UE reside en el predominio de la utilización (combustión) de combustibles fósiles (79 % de la producción energética), combinado con una dependencia de las importaciones cuya previsión a medio plazo es del 70 %. Por otra parte, estos combustibles ofrecen a corto y medio plazo un potencial especialmente grande de ahorro, así como grandes posibilidades de reducción de las emisiones de CO_2. Estos resultados se pueden conseguir con la mejora de las técnicas de elaboración, combustión y transformación, así como mediante el uso más eficaz del calor y de las fuentes de energía secundaria. Se trata, por ejemplo, de aumentar el rendimiento de las centrales eléctricas (que concierne en particular al desarrollo de materiales y de la metalurgia), mejorar los procesos industriales, por ejemplo en la industria química y siderúrgica, las técnicas de tracción de automóviles y el aislamiento térmico y la utilización de energía solar pasiva en los edificios.

6.3.2. La explotación de algunas de las fuentes de energía renovables, como la hidráulica y, en parte también, la combustión de la biomasa (madera), tiene una larga tradición y resulta (en términos generales) competitiva. Además, la energía hidráulica se utiliza ventajosamente en las centrales hidroeléctricas de almacenamiento para hacer frente a los picos de la demanda (demanda en las horas punta).

6.3.3. Otras fuentes de energía renovable como, la tecnología eólica y solar, aunque utilizadas ya ampliamente, contribuyen únicamente con un uno por ciento al abastecimiento de energía de la UE. No son, pues, (¿todavía?) competitivas. Ello no impide que la explotación de la energía eólica resulte mucho más ventajosa económicamente que la producción de electricidad mediante energía fotovoltaica. No obstante, dado que hasta ahora no se dispone de sistemas de almacenamiento, la oferta depende de los ciclos diarios o anuales y de las condiciones climáticas, por lo que las centrales «convencionales» deben seguir estando disponibles como relevo y reserva. Esto limita también la posible participación de estas energías en el mercado general de la electricidad.

6.3.4. Por esta razón, en algunos Estados miembros se ofrecen incentivos para la utilización de las tecnologías que no son todavía competitivas, como, por ejemplo, precios de compra claramente superiores al precio del mercado (por ejemplo, mediante leyes sobre la alimentación eléctrica) o créditos blandos. Se espera con ello que en el futuro, gracias a técnicas de producción más baratas, por una parte, y al encarecimiento de los combustibles fósiles (precios e impuestos sobre la energía), por otra, se pueda colmar la brecha existente.

6.3.4.1. El objetivo principal de la investigación, pues, debe ser mejorar la competitividad y la disponibilidad (almacenamiento) incondicional de estas tecnologías. No obstante, es preciso distinguir claramente entre investigación y desarrollo, por un lado, y refuerzo de la posición de mercado, por otro, y esto no siempre ocurre.

6.3.4.2. En especial, la necesidad creciente de incentivos suficientes a la investigación y los costes ligados a ella deben compararse con los costes que suponen tales incentivos para los consumidores y el sector público, costes que entre tanto se han incrementado considerablemente. En este sentido, hay que considerar también la cuestión de qué incremento de los precios energéticos puede ser asumido a largo plazo por la economía europea y si es tolerable desde el punto de vista de la competencia mundial.

6.3.5. La energía nuclear se puede obtener fundamentalmente mediante la fisión, división de los átomos de elementos muy pesados, como el uranio o el plutonio, y por la fusión de átomos muy ligeros, como el deuterio y el tritio. No obstante, estos dos procesos se diferencian sustancialmente en los tipos y condiciones de funcionamiento, en los aspectos medioambientales y de seguridad, los recursos, etc.

6.3.6. Desde hace muchas décadas, los reactores de fisión son utilizados ampliamente en todo el mundo, pero sus niveles técnicos y normas de seguridad varían de unos países a otros. Los de la UE se cuentan entre los mejor desarrollados. Por tanto, está claro que la UE debe asumir la nueva tarea de mejorar estos niveles en los países extracomunitarios. El objetivo de la investigación, pues, debe ser elevar aún más los niveles de seguridad, impulsar a su aplicación en los terceros países también y buscar soluciones todavía mejores para los residuos radiactivos de larga vida de la fisión.

6.3.7. Los reactores de fusión se encuentran todavía en fase de desarrollo. Sin embargo, los aspectos de seguridad, la considerable reducción de residuos radiotóxicos —sin componentes (actínidos) de larga vida— y unos recursos prácticamente ilimitados los convierte potencialmente en una tecnología de futuro sostenible muy importante. Los éxitos del programa de fusión, plenamente integrado ya en el espacio europeo de investigación (véase también el punto 3.6), han obrado como estímulo para la elaboración, en el marco de una cooperación a escala mundial (UE, Japón, Canadá, Rusia), de los planes de construcción del reactor experimental internacional ITER. ITER mostrará, a una escala significativa para las centrales, que técnica y científicamente es posible producir energía utilizable a partir de la fusión nuclear. La investigación

con ITER, pues, deberá centrarse en demostrar cuanto antes la viabilidad y las ventajas de estas tecnologías desde el punto de vista del medio ambiente, al objeto de sentar así las bases para la construcción de la primera central productora de electricidad a partir de la fusión.

6.3.8. En casi todos los sectores arriba mencionados, la industria y la investigación en la UE ocupan una posición relevante. De ahí, la extrema importancia de mantener y desarrollar esta posición y estos conocimientos y ponerlos al servicio del frágil abastecimiento energético europeo, la conexión global en redes y el respeto de las obligaciones a escala mundial.

6.3.9. El Comité reitera en este sentido su llamamiento a los interlocutores de la esfera política, económica y científica para que estructuren las profesiones científico-técnicas de tal manera que un número suficiente de jóvenes con talento decidan emprender una formación en este ámbito. Para ello es preciso también que exista una amplia oferta de centros de formación altamente calificados y hacer comprender a los estudiantes que comienzan una carrera el papel decisivo de los científicos y de los ingenieros, que son quienes pueden garantizar una producción suficiente y respetuosa del medio ambiente en los diversos sectores de las tecnologías energéticas. Además, las posibilidades profesionales deben ser suficientemente atractivas para que los jóvenes opten por una carrera en el sector de las tecnologías energéticas, y después, las posibilidades de promoción y la remuneración que se les ofrezcan deberán ser suficientemente satisfactorias para que permanezcan en esas profesiones.

6.3.10. Asimismo, el Comité reitera su petición de incluir los temas de la energía, la investigación energética y la sostenibilidad en el diálogo con la sociedad civil, incluidas las escuelas y los medios de comunicación. En el proceso social y democrático es principalmente el ciudadano aleccionado el que puede contribuir a que también en este ámbito se adopten las posturas, las medidas de precaución y las decisiones adecuadas.

7. **Síntesis y recomendaciones del Comité**

7.1. Un aspecto esencial de las conclusiones de los Consejos de Lisboa, Gotemburgo y Barcelona es la necesidad de garantizar un abastecimiento de energía barato, respetuoso del medio ambiente y sostenible en la UE. Este importante objetivo, no obstante, no puede ser alcanzado sin realizar esfuerzos suplementarios, puesto que la energía plantea un problema que se tiene que resolver. Los sectores económico, científico y político deben imponerse la tarea de desarrollar la estrategia necesaria y poner a disposición de ella los medios que se necesiten.

7.2. La estrategia para resolver el problema energético, sin embargo, no puede limitarse a aspectos parciales. Se debe examinar el problema en toda su magnitud, desde una perspectiva global y a largo plazo, y adoptar un enfoque en un horizonte más amplio. La solución del problema energético es el elemento clave y el banco de pruebas de una cooperación global a favor de la sostenibilidad.

7.3. La clave de una posible solución puede venir sobre todo de una intensa actividad de I+D. La investigación en el sector energético es el elemento estratégico y la base indispensable del éxito de toda política energética a largo plazo. Las inversiones en investigación y desarrollo son la contribución de las generaciones de hoy a las generaciones futuras por la utilización actual de los recursos y por la contaminación del medio ambiente con las emisiones y los residuos del consumo energético.

7.4. El Comité, por tanto, recomienda que la Comisión elabore una estrategia integrada de investigación europea en el sector energético en la que deberá basarse el futuro programa europeo de investigación energética. En la medida de lo posible, este programa debería estar ya en vigor durante el período de aplicación del Sexto Programa Marco y, como muy tarde, durante el período siguiente. Los recursos suplementarios que se necesiten deberían obtenerse del incremento del presupuesto general para investigación y desarrollo (de acuerdo con las decisiones de Barcelona) y de partes del fondo de la CECA.

7.5. En este contexto, el espacio europeo de la investigación y los instrumentos de que dispone adquieren una importancia extraordinaria. El Comité, además, hace un llamamiento a los gobiernos, la industria y los centros de investigación de los Estados miembros para que participen en esta estrategia europea y se integren en un programa europeo de investigación energética. Se deberían aprovechar las posibilidades del espacio europeo de la investigación mediante una estrategia de investigación en el sector de la energía, global, coordinada, transparente y apoyada por todas las partes interesadas.

7.6. El Comité reconoce plenamente y es consciente de que una parte considerable de sus recomendaciones están ya reflejadas en la propuesta de la Comisión sobre el sexto Programa Marco y el programa Euratom, así como en otros programas de la Comisión, aunque de manera incompleta y fragmentaria. Sin perjuicio de lo establecido en los diversos tratados, de esto debería derivarse un programa europeo de investigación en el sector de la energía coherente y sólido, que indique claramente los recursos económicos disponibles para su realización y la asignación de estos, que sea comprensible por los ciudadanos y que sea apoyado y defendido con firmeza a largo plazo frente los responsables políticos.

7.7. El aprovisionamiento de materias primas energéticas y la reducción y eliminación de los residuos del consumo exigen seguir desarrollando todas las fuentes de energía conocidas y posibles, a fin de estudiar, mejorar y utilizar del mejor modo posible su potencial. Las inversiones necesarias para ello deberían adecuarse a la situación de la competencia mundial, a la difícil situación de los recursos y a la urgencia de la

problemática del medio ambiente, e igualmente al alcance y al coste del consumo total de energía, puesto que la investigación y el desarrollo son la semilla del futuro.

7.8. En este contexto, el compromiso industrial debería orientarse preferentemente hacia objetivos que permitan obtener resultados, productos y servicios en plazos breves, objetivos que hagan posible amortizar las inversiones en investigación con relativa rapidez y que, por tanto, puedan ser perseguidos por las propias empresas. Se deben poner en marcha las reglamentaciones del mercado interior y otros incentivos, a fin de que la industria pueda cumplir los objetivos de Barcelona e integrarse en el programa europeo de investigación energética.

7.9. La tarea de las instituciones públicas de investigación, por el contrario, consiste en ocuparse del desarrollo básico necesario y, en especial, de llevar adelante aquellos proyectos cuyos objetivos sólo sean realizables a más largo plazo. La economía y la ciencia deben trabajar en cooperación recíproca, para que juntas puedan alcanzar la meta de soluciones comerciales mediante la investigación básica y los proyectos de demostración.

7.10. Los contenidos temáticos de un programa de investigación diseñado de este modo deben tener en cuenta todos los aspectos relevantes en cuanto a los usuarios —hogares, edificios, industria y transporte—, y también las diferentes técnicas de abastecimiento, conversión, distribución y consumo, incluido el ahorro energético y el desarrollo de nuevos planteamientos. En este apartado se encuentran también los problemas de la seguridad del abastecimiento, la reducción y, en su caso, el control de los riesgos desde el punto de vista técnico, la protección del medio ambiente y el almacenamiento y eliminación de los residuos del consumo energético (gases de efecto invernadero, radiactividad, etc.). También hay que añadir el desarrollo (perfeccionamiento) de los materiales necesarios, así como los estudios de sistemas analíticos y de prospección en los que se puedan desarrollar y poner a prueba simulaciones demográficas, económicas y ecológicas.

7.11. Se deben hacer esfuerzos para establecer, continuar y apoyar la cooperación y la conexión en redes, no sólo con los países candidatos, sino también en última instancia con sus vecinos y a escala mundial. El problema energético es un problema de aprovisionamiento y también al fin y al cabo un problema mundial, debido a sus posibles repercusiones económicas, medioambientales y políticas.

7.12. El Comité, por último, reitera su petición de incluir el tema de la energía, de la investigación energética y de la sostenibilidad en el diálogo con la sociedad civil, incluidas las escuelas y los medios de comunicación. Es sobre todo el ciudadano aleccionado el que puede contribuir, dentro de un proceso social y democrático, a que se adopten las posturas, las medidas de precaución y las decisiones adecuadas en este ámbito de vital importancia.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

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 fija el marco para la realización del cielo único europeo»,**

(COM(2001) 123 final — 2001/0060 (COD))

— **la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo»,**

— **la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo», y**

— **la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo»**

(COM(2001) 564 final — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD))

(2002/C 241/04)

El 15 de noviembre de 2001, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Transportes, Energía Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2002 (ponente: Sr. Tosh).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 119 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. La intervención comunitaria es necesaria para crear un entorno en el que el tráfico aéreo sea más regular, y puntual, manteniendo al mismo tiempo elevados niveles de seguridad. Esto se refiere tanto al tráfico civil como al militar, y generará beneficios medioambientales y sociales para la Comunidad. Las propuestas se refieren a todos los movimientos de tráfico aéreo bajo control civil, incluidos los movimientos militares. El programa de acción está diseñado para que de estas propuestas surja un espacio aéreo único e integrado, un cielo único. Se considera que la reforma de la gestión de todos los componentes que contribuyen, de forma global, al uso del espacio aéreo, constituye la base de cualquier actuación para la mejora de la eficacia del sistema.

1.2. Desde el punto de visto conceptual, estas propuestas intentan crear, por primera vez, un marco regulatorio único para el espacio aéreo —no para la aviación—, que hasta ahora ha estado sujeto a distintos conjuntos de normas, pero con cuyos principios básicos, no obstante, concuerdan las nuevas propuestas (por ejemplo, en materia de seguridad). Las propuestas de cielo único relativas al espacio aéreo son distintas de las propuestas de «cielo abierto» relativas a la prestación más amplia de servicios de transporte aéreo por las compañías aéreas.

1.3. La Comunicación introduce tres proyectos de Reglamento por los que se establecen criterios generales para la puesta en marcha del régimen de gestión que deberá efectuarse antes del 31 de diciembre de 2004.

1.4. Un Grupo de alto nivel recabó las contribuciones de todos los integrantes del sector para el dictamen que entregó a la Comisión en noviembre de 2000 sobre el cielo único europeo. Sus análisis trataban sobre los siguientes planos:

— normativo;

— institucional;

— técnico;

— recursos humanos.

1.5. Las propuestas que constituían el programa de acción para la realización del cielo único europeo son las que establecen el marco (COM(2001) 123 final) y las tres propuestas de Reglamento presentadas en el documento (COM(2001) 564 final):

— Prestación de servicios de navegación aérea 2001/0235 (COD).

— Organización y utilización del espacio aéreo 2001/0236 (COD).

— Interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo 2001/0237 (COD).

Estas tres propuestas se refieren respectivamente a las organizaciones que prestan servicios de control de tráfico aéreo, a la reglamentación de esta prestación y a la organización del espacio aéreo, y a los requisitos técnicos para garantizar la interoperabilidad de los equipos y del personal.

1.6. El método de trabajo más productivo para el dictamen del CESE consistiría en examinar conjuntamente los sucesivos documentos y estructurar temáticamente su respuesta del modo siguiente:

2. **Contexto**

2.1. El informe del Grupo de expertos de alto nivel siguió un proceso evaluativo racional que, en resumidas cuentas, definió la siguiente secuencia de aspectos y, a continuación, reflexionó sobre las cuestiones importantes que de ellos se derivaron:

Aspectos	Cuestiones
Crecimiento del tráfico	imperativo para el cambio y la mejora de los resultados
Fragmentación	deficiencias en el sistema actual
Organización control del tráfico aéreo- proceso de reformas	necesidad de reforma
Normativa-seguridad-funcionamiento-diseño sostenible -ámbitos económicos	necesidad de procesos
Espacio aéreo federal-incluido el militar	espacio aéreo común
Marco institucional	Eurocontrol, paneuropeo
Gestión del espacio aéreo	complejidad
Sistemas y coordinación de gestión del tráfico aéreo	integrar a los militares, normas comunes
Aspectos sociales	requisitos de certificación
Regulador	recursos, conocimientos técnicos y autoridad

2.1.1. El informe establece claramente los beneficios que se espera obtener de la adopción de los reglamentos sobre el «cielo único», pero no incluye ningún análisis cuantitativo de la relación coste-beneficios ni repercusiones operativas derivados de las iniciativas propuestas. Los informes de la Comisión de examen de los resultados proporcionan, sin embargo, pruebas cuantificadas de los problemas inherentes al actual planteamiento.

2.2. *Observaciones generales*

2.2.1. Estas propuestas son especialmente importantes para la Comunidad, ya que el espacio aéreo es un recurso común de interés general para todos. Facilitar un transporte aéreo seguro y eficaz reviste una importancia económica particular para Europa. El CESE comprende y apoya el empuje de esta iniciativa pero el concepto es complejo, al agrupar a numerosos sectores que rigen los movimientos de tráfico aéreo. En vista de ello, son necesarias medidas y objetivos cuantificados para garantizar que las propuesta de un espacio aéreo comunitario sin fisuras cumpla realmente con sus objetivos declarados. Deberían explicarse más claramente las prioridades, los objetivos y los resultados. En particular, la seguridad deberá seguir siendo la prioridad número uno.

2.2.2. La Comisión confía en gran medida en que se suprima la fragmentación para apoyar las propuestas. Las actuales propuestas de la Comisión también dependen en gran medida de la eliminación de estrangulamientos y mejoras en los procesos y procedimientos de diseño, gestión y regulación del espacio aéreo. Acabar con la fragmentación no es un fin en sí mismo, y deberán establecerse objetivos claros en cuanto a los resultados. En particular, la capacidad del sistema deberá poder sostener el crecimiento previsto de la demanda de transporte aéreo cercano al 5 % anual.

2.2.3. Aunque el CESE acepta que la gestión común del espacio aéreo dentro de fronteras no nacionales no presupone soberanía, puesto que ya existen ejemplos de este tipo entre varios países, sigue existiendo la dificultad de definir los «bloques» funcionales regionales donde las presiones comerciales podrían obstaculizar su implantación.

Por ejemplo, será importante garantizar que la reconfiguración de la arquitectura del espacio aéreo superior mejore realmente el diseño de los sectores y los resultados de las rutas y conduzca a una mejora de la capacidad y la eficacia. Queda por aclarar el valor para el sector del transporte aéreo y para los viajeros. Eurocontrol ha calculado que los beneficios de la optimización de las rutas podrían representar tan sólo una mejora del 5 % en los costes operativos. Instamos a la Comisión a que cuantifique y fije objetivos para la efectividad de sus propuestas.

2.2.4. Es necesario ser más claros en cuanto a las causas exactas de los problemas. Por ejemplo, ¿son los problemas de regularidad de los servicios de transporte aéreo, retrasos y seguridad el resultado de usos incoherentes del espacio aéreo? La congestión, que la Comisión calificó de «proporciones catastróficas en 1999», también se produce en el espacio aéreo inferior y ¡puede manifestarse de la manera más visible en los aeropuertos! 1999 fue también un año excepcional, afectado por la acción militar en los Balcanes ¿No es cierto que los incidentes de seguridad en el espacio aéreo superior son muy raros y que quizás la coordinación de rutas mediante la plena integración de todos los usuarios es lo único de estas intervenciones que genera beneficios seguros para los consumidores? Aunque el retraso medio por movimiento debido a la gestión del tráfico aéreo (ATFM) fue de tan sólo 3 $^{1}/_{4}$ minutos en 2001 (Fuente: Oficina central de análisis de los retrasos), el retraso medio de AFTM por movimiento retrasado fue de aproximadamente 20 minutos. El porcentaje de vuelos retrasados debido a la ATFM fue del 15,7 % en 2001, frente a un 20 % en 1999. No todos estos retrasos se deben a la congestión en el espacio aéreo superior, ya que algunos de ellos son consecuencia de restricciones impuestas debido a limitaciones en la capacidad de los aeropuertos y a las condiciones meteorológicas. No obstante, es probable que se obtengan ventajas muy importantes de la coordinación en el espacio aéreo de Europa Central, altamente congestionado.

2.2.5. El CESE también muestra su preocupación por la insuficiencia de detalles en la propuesta sobre el modo de funcionamiento del Comité del Cielo Único. Aunque acepta que esté formado por expertos nacionales, no queda claro cómo consultará a los expertos del sector y buscará su asesoramiento. Si se desea superar las carencias del sector en materia de recursos humanos y tecnología será indispensable que este Comité posea los conocimientos especializados necesarios sobre el sector y establezca procedimientos para obtener información del mismo.

2.3. *Regulación*

2.3.1. La separación de poderes con la creación de un regulador europeo independiente, con independencia financiera, competencias y definición de responsabilidades claramente establecidas es, al igual que sucede con otros sectores, un concepto que cabe acoger con satisfacción. El marco de la regulación debería ser claro y preciso, y concentrarse en los asuntos más importantes. El CESE considera que es sumamente importante garantizar que la regulación no sea excesivamente proscriptora y asegure el entorno donde puedan operar los proveedores de forma eficiente y competitiva.

2.3.2. Será importante garantizar que el regulador posea un sistema de información de alta calidad para supervisar el funcionamiento del sistema. La calidad de los formatos de diseño y de los canales del sistema de información de los organismos reguladores tendrá una importancia crucial para la eficacia y la credibilidad de la armonización prevista.

2.4. *Instituciones*

2.4.1. Para dar mayor crédito al marco institucional propuesto, quizás debería haberse hecho mayor hincapié en sus efectos sobre la eficacia y coherencia en la toma de decisiones. La transición para otorgar competencias legislativas para la toma de decisiones a Eurocontrol [1] constituye un avance importante.

2.4.2. Junto con la importancia de garantizar la claridad del marco por el que el Comité del Cielo Único consultará y obtendrá el asesoramiento del sector, es necesario clarificar el papel y el objetivo distintos del Comité de diálogo sectorial y cuándo se le consultará. El CESE desea subrayar la importancia de una consulta completa sobre la aplicación de estas medidas para garantizar su conveniencia, eficacia y efectividad. En la actualidad, el marco de consulta no está establecido adecuadamente.

2.4.3. Los aspectos cooperativos son claramente beneficiosos para:

— la seguridad y la eficacia;

— la optimización e integración de los recursos;

— la sistematización de los pagos;

— las soluciones innovadoras con su valor de comercialización más amplio.

2.4.4. El procedimiento de toma de decisiones intenta abarcar a todas las partes implicadas en la gestión del tráfico aéreo, no sólo al control del tráfico aéreo, sino también a aquellos que prestan servicios como la elaboración de informes meteorológicos o servicios aeroportuarios en tierra, así como los que suministran equipos. Sería muy útil que se evaluase y midiese en la práctica el valor añadido de esta consolidación inclusiva, ya que el no tener en cuenta estos beneficios conllevaría claros perjuicios.

---

[1] En la actualidad, cuenta con 31 Estados miembros. Eurocontrol tiene como objetivo primario el desarrollo de un sistema paneuropeo de gestión del tráfico aéreo (ATM) sin fisuras. Eurocontrol desarrolla, coordina y planifica la aplicación de estrategias paneuropeas de ATM a corto y largo plazo y sus planes de acción asociados en un esfuerzo colectivo en el que participan las autoridades nacionales de reglamentación, los proveedores de servicios de navegación aérea, los usuarios civiles y militares del espacio aéreo, la industria, y otras autoridades europeas.

2.4.5. Un cielo único, dependiente de la coordinación de la actividad, no puede ser tan eficaz como otro controlado por un ente único. No obstante, habría sido útil que se hiciesen algunas comparaciones con la práctica en Norteamérica, donde existe una entidad de espacio aéreo federal «comunitario», con alguna evaluación de las medidas allí adoptadas en materia de regularidad, seguridad y puntualidad. La Comisión de examen de los resultados ha señalado, sin embargo, que el sistema de los EE.UU. puede que sea un 50 % más productivo y cuente con un 50 % más de relación coste-eficacia. El sistema de los EE.UU. todavía podría representar un punto de referencia, pese a las distintas circunstancias.

2.4.6. El sistema de acreditación uniforme para la red de organizaciones encargadas de realizar una inspección y seguimiento eficaces de los servicios de navegación aérea tendrá una importancia fundamental para la creación de este cielo único sin fisuras y, de forma simultánea y transparente, para proteger el interés público.

2.4.7. También hay mucho que aprender de los marcos regulatorios creados en otros sectores de interés general.

2.5. *Tecnología*

2.5.1. La masa crítica y el énfasis en la tecnología de la UE tienen una gran resonancia y deberían constituir una de las piedras angulares de la justificación de estas propuestas. Está claro que los proveedores de equipos diseñados y suministrados en la Comunidad se verán reforzados en los mercados internacionales. Por consiguiente, es importante cerrar lo antes posible un acuerdo global en materia de principios. Con estos progresos, la cooperación para normalizar a escala mundial traerá reconocimiento y resultados en cuanto a la relación coste-beneficios a los proveedores de la UE que, por ejemplo, ya disfrutan de una posición ventajosa en cuanto a los equipos basados en tierra, y de manera continuada, a medida que se producen los avances técnicos.

2.5.2. Debería subrayarse el valor que tiene para estas propuestas la inversión europea en Galileo y deberían extenderse todas las oportunidades a todas las facetas de los proveedores de ATM para aumentar al máximo su repercusión.

2.6. *Recursos humanos*

2.6.1. Se pone de relieve la prevista interoperabilidad del personal, pero, las indicaciones sobre cómo lograrla en la práctica requieren una mayor elaboración y el desarrollo de estudios de caso. La amalgama de personal civil y militar creará un procedimiento operativo único y quizás dilemas en cuanto a la remuneración. No obstante, será fundamental identificar y compartir las mejores prácticas y la mejor formación.

2.6.2. El mensaje claro es que la disponibilidad de personal cualificado constituye un factor clave que limita el desarrollo del espacio aéreo, lo que debería impulsar la necesaria financiación de la UE para apoyar a los Estados miembros en el desarrollo de estos conocimientos y capacidades, que debería estar en un nivel similar al de la financiación para proyectos tecnológicos como los que giran en torno a Galileo. El reconocimiento y desarrollo de aptitudes interpersonales, idiomas y competencias operativas punteras debería integrarse en las propuestas.

3. **Conclusiones**

3.1. La afirmación que contiene la actual propuesta 2001/0060 (COD) consiste en que, para que los servicios de transporte aéreo funcionen de manera segura y regular y para que tengan una repercusión en los bienes y en la movilidad resulta imprescindible un cielo único. La adopción del concepto «de puerta a puerta» fomentaría su adopción y comprensión.

3.2. Sin embargo, las propuestas no pueden afrontar por sí mismas la presión de la demanda en los aeropuertos principales. El CESE considera que es indispensable una actuación adicional para desarrollar una mayor capacidad de las pistas y otras infraestructuras en tierra, reduciendo al mínimo el impacto sobre el medio ambiente local, si se quiere optimizar la capacidad del espacio aéreo.

3.3. La premisa de que la seguridad es el factor predominante sobre todos los demás aspectos de estas propuestas debería estar presente en cada uno de sus elementos. Con este fin, se espera que se establezcan normas y que éstas sean objeto de una revisión continua, lo que daría lugar a necesidades de financiación, en vez de lo contrario, que consistiría en financiar hasta un nivel «razonable».

3.4. El marco de datos del sistema de información sobre accidentes debería estar diseñado de forma que favorezca la eliminación de incidentes y evite la atribución de responsabilidades.

3.5. Estas propuestas no incluyen mecanismos para medir su relación coste-eficacia. Sería razonable esperar que se hubiera desarrollado este marco de evaluación, que debería haber sido publicado, para validar esta intervención. Por ejemplo, la cuantificación de la «regularidad» o de la «seguridad

del espacio aéreo» o de la «congestión» histórica, y a continuación la que se espera como resultado de estos instrumentos, quedaría establecida como buena práctica después de procesarla como es debido. Cabría esperar que los balances financieros legislativos requiriesen la misma apreciación en la relación coste-beneficio.

3.6. La asunción de que es preferible el tráfico aéreo de línea directa podría ser formulada mejor para subrayar que la ruta más económica es la mejor, dado el impacto de las condiciones atmosféricas, de tráfico y climatológicas imperantes.

3.7. Esta industria va a experimentar un importante desarrollo de las inversiones y la tecnología. Es importante que la Comunidad ponga a disposición instrumentos adecuados para I + D de punta a fin de garantizar la creación y preservación de centros de excelencia.

3.8. El sistema de repercusión de los costes a los usuarios del espacio aéreo debe ser transparente para garantizar que se den los incentivos adecuados para que las inversiones se correspondan con la demanda de los usuarios. Es importante que el marco proporcione los incentivos adecuados para la inversión en nueva tecnología y capacidad. Al CESE le gustaría disponer de pruebas de que el sistema de repercusión de los costes a los usuarios del espacio aéreo es comparable con los regímenes de costes para otros modos de transporte, tales como el ferrocarril, y de que los costes externos internalizados están claramente identificados. Esta identificación servirá para alentar los esfuerzos de la industria por reducir los límites al daño al medio ambiente. Los principios fundamentales de repercusión de los costes deberían estar basados en la transparencia de los costes y de las cargas.

3.9. La amalgama que se hace en estas propuestas de usuarios civiles y militares del espacio aéreo es completamente lógica, ya que clarificará la asignación de derechos. Sigue siendo motivo de preocupación que amplias zonas de espacio aéreo reservadas para los usuarios militares no puedan utilizarse efectivamente y deberá examinarse la posibilidad de destinar más espacio aéreo al uso civil. Las perspectivas de un uso más racional de este espacio aéreo experimentarán, sin duda, dificultades, dado el entorno de seguridad que rodea a los movimientos militares. La resolución de litigios sobre estos asuntos debería realizarse a puerta cerrada.

3.10. La integridad del papel del Regulador para aplicar con rigor las normas deberá ser sacrosanta. El CESE observa cómo se percibe que la modernización de la prestación de servicios, si bien incorpora competencia y prerrogativa comercial, puede tener distintos resultados. La calidad del servicio y los intereses de los usuarios no deberán sufrir en la transición, ni tampoco deberá hacerlo la inversión, como se puso de relieve en la infraestructura ferroviaria del Reino Unido. La inversión en gestión del tráfico aéreo tendrá repercusiones en toda la cadena de suministro. Entre estos beneficios podrían encontrarse, por ejemplo:

— Un tiempo más reducido de uso de las unidades del espacio aéreo.

— Una mayor amortización de las aeronaves y un menor consumo de combustible debido al acortamiento de los vuelos.

— Una mejora de la asistencia a los pasajeros en los aeropuertos y de la capacidad a medida que disminuye la congestión.

— Impacto ambiental positivo.

3.11. El regulador europeo deberá garantizar que el sistema de pagos reconozca y recompense la repercusión de los inversores en la fase en que ésta se produzca. Deberá existir claridad en la regulación para garantizar que la inversión pueda remunerarse y que el inversor, ya sea público o privado, pueda obtener unos beneficios adecuados.

3.12. Dado que muy pronto los 450 aeropuertos europeos atenderán a 1 000 millones de pasajeros al año, deberían explicarse los beneficios en términos de costes para los consumidores, tiempo de viaje, puntualidad y para el medio ambiente, a fin de legitimar más las propuestas.

3.13. El lapso de tiempo para la introducción de este nuevo sistema es breve en comparación con otros proyectos. Será importante efectuarla correctamente. En resumidas cuentas, el CESE apoya los principios de las propuestas establecidas por la Comisión, aunque quedan numerosos detalles por resolver, en particular en lo que se refiere al funcionamiento exacto del nuevo marco, las medidas de consulta y el establecimiento y control de objetivos.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y anulación o gran retraso de los vuelos»

(COM(2001) 784 final — 2001/0305 (COD))

(2002/C 241/05)

El 30 de enero de 2002, de conformidad con el artículo 80 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 19 de junio de 2002 (ponente: Sr. Green).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 121 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. En 1991 la Comunidad reconoció la necesidad de establecer normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque, y aprobó a tal fin el Reglamento (CEE) nº 295/91 [1].

1.2. En 1998 la Comisión llegó a la conclusión de que era necesario ampliar y aclarar estas normas y propuso un Reglamento del Consejo por el que se modificaba el Reglamento (CEE) nº 295/91 (COM(98) 41 final — 98/0022 (SYN)) [2].

1.3. Una vez modificada de acuerdo con el dictamen del Parlamento [3], la propuesta habría ampliado considerablemente el alcance del Reglamento. Entre otras cosas, hubiese incluido los servicios aéreos no regulares, los vuelos entre aeropuertos no comunitarios y aeropuertos comunitarios, los vuelos anulados por razones ajenas a la seguridad, las formas no impresas de billete y una mejor información de los pasajeros sobre sus derechos.

1.4. El Dictamen del CESE sobre la propuesta concluía que: «El Comité está de acuerdo en que, en función de los resultados de una evaluación completa de los costes y los beneficios que supone, parece que continúa siendo necesario un Reglamento sobre el pago de las compensaciones por denegación de embarque en caso de exceso de reservas. El Reglamento actual ha sido eficaz, pero necesita de una revisión para abordar los problemas que han surgido desde que fue aprobado por primera vez» [4].

1.5. No obstante, el Consejo no llegó a aprobar la propuesta debido al desacuerdo existente en cuanto a su aplicación al aeropuerto de Gibraltar.

1.6. En el año 2000 la Comisión anunció, en su Comunicación sobre la protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea [5], su intención de retirar la propuesta de 1998 para sustituirla por otra más completa.

1.7. En mayo de 2001 las asociaciones de compañías aéreas europeas [6] presentaron una serie de compromisos voluntarios para mejorar la calidad de sus servicios y recomendaron a sus miembros que los adoptaran, esperándose que así lo haga la mayoría de ellos. Estos compromisos constituyen un auténtico paso adelante, pero no cubren la compensación y la asistencia a los viajeros a los que se deniega el embarque, ni a los pasajeros cuyos vuelos son anulados. Por esta razón, la

---

(1) Reglamento (CEE) nº 295/91 del Consejo, de 4.2.1991, por el que se establecen normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte aéreo regular, DO L 36 de 8.2.1991, p. 5.

(2) Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 295/91 por el que se establecen normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte aéreo regular, COM(98) 41 final de 30.1.1998.

(3) Propuesta modificada de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 295/91 del Consejo por el que se establecen normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte aéreo, COM(98) 580 final de 19.10.1998.

(4) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (TRA/357) sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 295/91, por el que se establecen normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte aéreo regular» (COM(98) 41 final).

(5) «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea», COM(2000) 365 final de 21.6.2000.

(6) AEA (Association of European Airlines), ERA (European Regions Airline Association) e IACA (International Air Carrier Association).

Comisión considera que es necesaria una legislación que ofrezca mayor protección a tales pasajeros.

1.8. En este contexto, la Comisión presenta ahora su «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y anulación o gran retraso de los vuelos» [1], objeto del presente dictamen. El artículo 20 de la propuesta deroga el actual Reglamento (CEE) nº 295/91.

2. **La propuesta de la Comisión**

2.1. De acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 295/91, en caso de denegación de embarque, al pasajero se le reconocen estos tres derechos:

— compensación económica (entre 75 y 300 EUR),

— elección entre otro vuelo y el reembolso del billete, y

— asistencia durante la espera: refrescos, comida, hoteles.

2.2. En contraste con la situación actual, la Comisión propone ahora que, en relación con el embarque denegado, los transportistas estén obligados a pedir voluntarios para que renuncien a sus reservas a cambio de una serie de beneficios acordados en el momento. Esta compensación financiera tiene que reflejar el valor que cada pasajero confiere a los inconvenientes causados.

2.3. Únicamente en caso de que el número de voluntarios no sea suficiente, el transportista aéreo podrá denegar el embarque. La compensación económica se elevaría a un importe situado entre 375 EUR y 1 500 EUR, según que la distancia del vuelo sea superior o inferior a 3 500 km.

2.4. Además, el pasajero al que se le ha denegado el embarque podrá elegir entre el reembolso del precio del billete (y, en caso necesario, el vuelo de regreso al punto de partida), o la conducción hasta el destino final lo más rápidamente posible. Los pasajeros a los que se les deniegue el embarque tendrán que recibir asistencia: comidas y, caso necesario, alojamiento en un hotel.

2.5. En el reglamento actualmente en vigor no hay nada previsto en caso de que la cancelación del vuelo sea imputable al operador. La nueva propuesta obliga a los operadores a ponerse en contacto con los pasajeros y a buscar voluntarios que renuncien a sus reservas a no ser que los operadores puedan demostrar que la situación es resultado únicamente de circunstancias excepcionales fuera del ámbito de su responsabilidad.

2.6. Los pasajeros que no renuncien voluntariamente a sus reservas disfrutarán en el futuro de los derechos mencionados arriba en los puntos 2.2, 2.3 y 2.4.

2.7. El reglamento actual tampoco contempla los grandes retrasos. La propuesta rectifica esta situación y otorga a los pasajeros el derecho a elegir entre un vuelo alternativo o el reembolso del precio del billete. Además, los pasajeros con necesidades especiales y las personas con movilidad reducida, las personas que les acompañen y los menores no acompañados tendrán derecho a los servicios especificados en el artículo 9 de la propuesta y a cualquier otro tipo de asistencia que soliciten, dentro de lo razonable, para cubrir las necesidades especiales de tales pasajeros durante la espera.

2.8. Por grandes retrasos se entienden los retrasos de dos horas o más en el caso de los vuelos de menos de 3 500 kilómetros, o de cuatro horas o más en el de los vuelos más largos.

2.9. Por fin, cuenta con una propuesta de ampliar también el reglamento a los vuelos no regulares. La reglamentación actual sólo cubre los vuelos regulares. Esto no afecta a los derechos de los pasajeros de acuerdo con la Directiva relativa a los viajes combinados [2].

2.10. La propuesta se aplicará a los pasajeros que hayan pagado su billete o posean billetes expedidos dentro de programas para usuarios habituales que partan de un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro sujeto a las disposiciones del Tratado. Se aplicará igualmente a los pasajeros que contraten con un transportista comunitario o un operador turístico un viaje combinado ofertado en el territorio de la Comunidad y partan de un aeropuerto situado en un tercer país con destino a otro situado en el territorio de un Estado miembro sujeto a las disposiciones del Tratado, a menos que disfruten de compensación y asistencia en ese tercer país.

2.11. En anexo al presente dictamen se incluye un resumen esquemático del actual Reglamento y de la nueva propuesta.

2.12. Cada uno de los Estados miembros designará al organismo responsable de la aplicación del reglamento objeto de examen.

---

[1] COM(2001) 784 final — 2001/0305 (COD).

[2] Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13.6.1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, DO L 158 de 23.6.1990, p. 59.

3. **Observaciones generales**

3.1. El Comité se congratula de que la Comisión haya tomado la iniciativa de presentar un reglamento nuevo totalmente revisado y haya incluido algunas de las mejoras propuestas por el Comité en su dictamen sobre el reglamento original. Algunas de las mejoras sugeridas por el Comité en su dictamen sobre la propuesta por la que la Comisión modifica el reglamento original han sido incluidas también, a pesar de que la propuesta de modificación no fue aprobada en su momento.

3.2. El CESE lamenta que la Comisión no haya podido publicar estadísticas europeas detalladas relativas a la amplitud del problema de la denegación de embarque. En los EE UU el Departamento de Transportes publica todos los meses estadísticas de retrasos, denegaciones de embarque, etc [1].

3.3. El Comité espera que, dado el nivel de compensación fijado, los casos de denegación de embarque por razones comerciales sigan siendo limitados, puesto que los operadores no pueden obtener beneficios si, debido al exceso de reservas, deniegan sistemáticamente el embarque a los pasajeros. El CESE espera además los informes regulares de la Comisión sobre este ámbito.

3.4. Es preciso señalar, y desde el punto de vista legal resulta evidente, que el objetivo principal de la propuesta es la protección de los consumidores [2].

4. **Observaciones particulares**

4.1. *Artículo 7, apartado 1*

4.1.1. La Comisión propone relacionar la compensación con el precio de los billetes situándola al doble del precio normal en clase preferente. Pero el nuevo reglamento tendrá también aplicación en los vuelos regionales (de un máximo de 60 plazas y sin clase preferente) así como en los viajes organizados, viajes de vacaciones y otras fórmulas. Los precios de los billetes por pasajero en vuelos no regulares son considerablemente más baratos que los precios de los billetes de un vuelo regular en clase preferente. Por tanto, el precio del billete sería inferior al de los vuelos regionales de un máximo de 60 plazas y sin clase preferente. Si las compensaciones en caso de denegación de embarque fueran las mismas en todos los casos, los operadores de los vuelos regionales y no regulares se verían sustancialmente penalizados en comparación con los operadores de vuelos regulares. Esto no parece justo.

4.1.2. Recomendación

Cabe preguntarse si la cuantía de las compensaciones que se proponen en el apartado 1 del artículo 7 es razonable. Eventualmente las compensaciones podrían ser diferentes según se trate de vuelos regulares, regionales o no regulares.

4.2. *Artículo 7, apartado 2*

4.2.1. En su dictamen TRA/357 de 1 de julio de 1998 sobre la propuesta de la Comisión de modificación del reglamento original, el Comité se mostró a favor de la disposición por la que las compensaciones se reducían en un 50 % si a un pasajero al que se le deniega el embarque en el vuelo de su elección, debido a sobrerreserva, se le ofrece la conducción hasta su destino final en otro vuelo con una diferencia en la hora de llegada no superior a dos horas de la inicialmente programada para vuelos de hasta 3 500 km, o a cuatro horas para los vuelos de más de 3 500 km. El Comité propuso al mismo tiempo que estas cifras se redujeran a una hora, en vez de a dos, y a dos horas, en vez de a cuatro.

4.2.2. Recomendación

En caso de que un transportista aéreo que deniega el embarque a un pasajero pueda ofrecer un viaje a través de una ruta alternativa y el retraso ocasionado no sea superior a una hora para vuelos de hasta 3 500 km, o a dos horas para vuelos más largos, las compensaciones deberían reducirse en un 50 %.

4.3. *Artículo 19*

4.3.1. La Comisión deberá presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo antes del 1 de enero de 2008. La Comisión, no obstante, debe elaborar un informe cada cinco años sobre la aplicación del reglamento, basado en parte en su propia evaluación y en parte en la información obtenida de los Estados miembros.

4.3.2. Recomendación

La Comisión debería elaborar cada cinco años un informe sobre la aplicación del reglamento a partir de los informes confeccionados por los Estados miembros.

4.4. *Otras observaciones*

4.4.1. El Comité acogería con satisfacción la realización de revisiones periódicas del reglamento y, en particular, de los niveles de compensación, por ejemplo, coincidiendo con las

---

[1] Puede encontrarse en la página web: www.dot.gov/airconsumer.

[2] La propuesta cubre también los viajes organizados, es decir, los servicios definidos en el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva del Consejo 90/314/CEE, pero no afecta a los derechos de los pasajeros en virtud de esa Directiva.

reuniones anuales con los representantes de las organizaciones de usuarios del transporte aéreo previstas en el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2409/92 [1]. En estas revisiones se deberían tener en cuenta los costes en que incurran los responsables de la aplicación del reglamento y los beneficios para los consumidores y también el incremento general de los vuelos de pasajeros y las tendencias en la denegación de embarque.

4.4.2. Recomendación

Antes de que el reglamento sea revisado de nuevo, la Comisión debería realizar, consultando con todas las partes interesadas —incluidos los representantes de las organizaciones de transporte aéreo europeas y regionales y de las organizaciones de usuarios del transporte aéreo— una evaluación completa de los costes y beneficios que supone.

[1] Reglamento (CEE) nº 2409/92 del Consejo, de 23.7.1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos DO L 240 de 24.8.1992, p. 15.

5. Conclusión

5.1. Sin perjuicio de la incorporación de las recomendaciones mencionadas arriba, el Comité se declara de acuerdo con la necesidad de un reglamento sobre el pago de compensaciones por denegación de embarque en caso de exceso de reservas. El CESE acoge favorablemente el reajuste propuesto y apoya la ampliación propuesta para incluir las anulaciones y grandes retrasos para vuelos regulares y no regulares.

RESUMEN DE LA PROPUESTA

VUELOS REGULARES		
	Reglamento actualmente vigente	Nuevo reglamento propuesto
Denegación de embarque	El pasajero disfruta de estos tres derechos: — compensación económica (entre 75 y 300 EUR), y — elección entre otro vuelo y el reembolso del billete, y — asistencia durante la espera: refrescos, comida, hoteles.	1) Los transportistas están obligados a pedir voluntarios para que renuncien a sus reservas a cambio de una serie de beneficios acordados (y también a ofrecer la posibilidad de elegir entre otro vuelo y el reembolso del billete). 2) Si, a pesar de todo, se le deniega el embarque, el pasajero disfruta de estos tres derechos: — una compensación económica de cuantía más elevada (entre 375 y 1 500 EUR), y — elección entre otro vuelo y el reembolso del billete, y — asistencia durante la espera: refrescos, comida, hoteles.
Anulación (si es imputable al operador)	No cubierta	3) El operador está obligado a ponerse en contacto con los pasajeros y a buscar voluntarios que renuncien a sus reservas. 4) El pasajero que no se presenta voluntario disfruta de estos tres derechos: — igual compensación económica que en caso de denegación de embarque (entre 375 y 1 500 EUR), y — elección entre otro vuelo y el reembolso del billete, y — asistencia durante la espera: refrescos, comida, hoteles.
Gran retraso	No cubierto	5) El pasajero tiene derecho a elegir entre otro vuelo y el reembolso del billete. 6) Los pasajeros con necesidades especiales y las personas con movilidad reducida tendrán derecho a solicitar un servicio de asistencia mínima durante la espera: refrescos, comida, hoteles.

VUELOS NO REGULARES		
	Reglamento actualmente vigente	Nuevo reglamento propuesto
Denegación de embarque	No cubierta	Mismos derechos que en el caso de los vuelos regulares
Anulación	No cubierta	Mismos derechos que en el caso de los vuelos regulares
Gran retraso	No cubierto	Mismos derechos que en el caso de los vuelos regulares

Bruselas, 17 de julio de 2002.

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 seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad»

(COM(2002) 8 final — 2002/0014 (COD))

(2002/C 241/06)

El 31 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 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 19 de junio de 2002 (ponente: Sr. Santillán).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. Debido al accidente aéreo ocurrido en Puerto Plata [1], la Comisión Europea, invitada por el Consejo a elaborar propuestas destinadas a incrementar la seguridad de los pasajeros aéreos europeos, creó un Grupo de Alto Nivel de expertos en seguridad aérea y elaboró con su ayuda una Estrategia comunitaria para mejorar la seguridad aérea [2] y llevó a cabo dos iniciativas. Una consistió en el Reglamento por el que se establecen Normas comunes en el ámbito de la aviación civil y se crea la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), aprobado el 27 de septiembre de 2000 [3].

1.2. La otra tenía por objeto asegurar que las normas de seguridad de las aeronaves fueran cumplidas también por los terceros países. Por tal motivo, la Comisión propuso, en 1997, una Directiva relativa a un Procedimiento de evaluación de la seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad [4]. Esta propuesta, que fue objeto de un dictamen del Comité Económico y Social [5], decayó por incumplimiento del plazo establecido en el artículo 252 del Tratado de Ámsterdam.

---

(1) República Dominicana. En 1996, una aeronave turca, fletada por un operador turístico alemán, tuvo un accidente en el que fallecieron 176 pasajeros.

(2) SEC(96) 2083 final.

(3) COM(2000) 595 final.

(4) COM(97) 55 final.

(5) CES 1175/97, ponente: Sr. Mobbs.

1.3. Dado que ha habido un acuerdo entre los Gobiernos español y británico relativo al aeropuerto de Gibraltar, la Comisión ha decidido presentar una nueva propuesta, que tiene en cuenta lo expuesto por el Consejo en su posición común de 4 de junio de 1998 ([1]) y por el Parlamento Europeo en segunda lectura ([2]).

1.4. En lo que se refiere a esta propuesta, el Grupo de Alto Nivel, tras examinar el procedimiento de la FAA ([3]), que consiste en verificar que las autoridades nacionales competentes disponen de los medios y recursos legales, personal y experiencia necesarios para cumplir las obligaciones internacionales en materia de control de la seguridad, llegó a la conclusión de que no se adaptaría a la situación de Europa.

1.5. El Grupo de Alto Nivel optó, en cambio, por el procedimiento SAFA ([4]), de carácter gradual, que se activa cuando existen pruebas o sospechas de deficiencias en la seguridad de una compañía aérea de terceros países.

1.6. Partiendo del acatamiento del Convenio de Chicago ([5]) los puntos principales del informe del Grupo de Alto Nivel en lo que tiene que ver con este dictamen son:

— Toda estrategia de mejora de la seguridad que tenga por objeto aeronaves y compañías aéreas de terceros países debe ser compatible con las normas que regulan la aviación civil internacional.

— Cada Estado contratante es responsable de la publicación o expedición de certificados de aeronavegabilidad y de aptitud para toda aeronave o tripulación registrada en dicho Estado. Estos certificados deben ser aceptados por los demás Estados contratantes siempre que sus exigencias satisfagan las normas internacionales mínimas. Como consecuencia, un Estado contratante puede no reconocer certificados que considere que no cumplen las normas OACI ([6]) Cuando esto ocurre, cabe considerar que se puede emprender una acción unilateral para proteger a los ciudadanos de un Estado. Sin embargo, de ello no se puede deducir que sea posible una acción común.

— Los acuerdos bilaterales, si bien reconocen el derecho de ambas partes a designar compañías aéreas, no contienen por lo general disposiciones explícitas para inspecciones de seguridad ni acciones unilaterales que puedan permitir a una de las partes privar a la otra de sus derechos reconocidos como tales.

— Por consiguiente, resulta muy difícil, en términos de legislación sobre aviación internacional, establecer «listas negras» de compañías aéreas de terceros países, al margen de consideraciones relativas al inevitable riesgo de represalias u otras consecuencias diplomáticas adversas.

2. **La propuesta de la Comisión** ([7])

2.1. Esta propuesta tiene por objetivo establecer el marco común de un mecanismo de evaluación para aumentar la seguridad a través del procedimiento SAFA manteniendo el derecho de cada Estado miembro para inspeccionar cualquier aeronave siempre que respete la legislación comunitaria.

2.2. El anexo 8 de la OACI —«Aeronavegabilidad de aeronaves»— estipula que toda aeronave debe mantenerse en condiciones de aeronavegabilidad. Cuando un Estado contratante tenga dudas al respecto, no estará obligado a aceptar la validez del certificado de aeronavegabilidad y podrá llevar a cabo una inspección de la aeronave, inmovilizándola en tierra si fuera necesario. Las legislaciones nacionales varían entre sí, pero en cada Estado miembro existe alguna agencia autorizada para inmovilizar en tierra cualquier aeronave propia, de otros Estados miembros o de terceros países cuando exista alguna razón para dudar de su aeronavegabilidad. En el anexo 13 de la OACI —«Investigación sobre accidentes de aviación»— se prevén medidas similares para cuando se considere que se ha producido un incidente.

2.3. Las medidas que propone la Comisión para aumentar la seguridad aérea son de tres tipos y comprenden (art. 1):

a) la recogida y difusión de información necesarias para adoptar las medidas que garanticen la seguridad de los viajeros;

b) la inspección de aparatos de terceros países, operaciones y tripulaciones cuando exista una razonable sospecha de que se incumplen las normas de seguridad. Puede, incluso, llegarse a la inmovilización de la aeronave, si fuera necesario;

([1]) DO C 227 de 20.7.1998, p. 18.
([2]) DO C 313 de 12.10.1998, p. 32.
([3]) Federal Aviation Administration, de EE.UU.
([4]) Safety Assessment of Foreign Aircraft.
([5]) Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago el 7.12.1944.
([6]) Organización de Aviación Civil Internacional.
([7]) Sobre el planteamiento general, ver la Comunicación de la Comisión, «Una contribución de la Comunidad Europea a la mejora de la seguridad aérea mundial», COM(2001) 390 final.

c) la adopción de las medidas correctoras necesarias para eliminar las carencias que se hubieran detectado.

2.4. La recogida de información (art. 4) se realiza a través de informes (de pilotos, empresas de mantenimiento, organizaciones independientes de las autoridades) o documentación (como incidentes o reclamaciones), así como de las medidas adoptadas tras las inspecciones en tierra y el seguimiento del operador sobre el cumplimiento de las medidas correctoras necesarias.

2.5. Se establece la obligación de los Estados miembros de publicar semestralmente toda la información pública disponible, correspondiente a los últimos seis meses sobre: el total de aeronaves inmovilizadas, tipo de aparato, estado de registro del mismo, aeropuerto, fecha en que se produjo la inmovilización, país de procedencia, etc. (art. 7.2).

2.6. Existe una obligación de confidencialidad de la información (art. 7.4), especialmente para la tripulación de aeronaves, que se asegura suprimiendo toda información de la fuente que la ha suministrado.

2.7. El derecho de inspección en pista se activa «cuando se sospeche» que las aeronaves de países terceros «infringen las normas internacionales de seguridad» (art. 5). Su contenido se describe en el anexo II de la propuesta de Directiva y comprende la comprobación de la documentación, las condiciones (composición y cualificación) de la tripulación, la existencia de aparatos y dispositivos, como la «caja negra», entre otros muchos aspectos.

2.8. La inmovilización en tierra de una aeronave puede llevarse a cabo «cuando el incumplimiento de las normas internacionales de seguridad constituya un riesgo manifiesto» (art. 8.1). En este supuesto extremo, la autoridad competente deberá informar «inmediatamente» a las autoridades del Estado al que pertenezca el operador interesado y donde esté registrada la aeronave.

Existe la posibilidad de que se autorice, con precauciones de seguridad, el vuelo seguro de la aeronave sin viajeros ni «carga de pago» a un aeropuerto para ser reparada.

2.9. Las medidas correctoras pueden comprender la vigilancia, en particular, de un operador específico y/o de todos los operadores aéreos de un determinado país (art. 9) así como la prohibición o imposición de condiciones para operar (art. 10).

2.10. En la aplicación de la propuesta de Directiva, la Comisión será asistida por el comité creado por el artículo 12 del Reglamento del Consejo (CEE) nº 3922/91, de 16 de diciembre de 1991, relativo a la armonización de normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil [1].

2.11. El plazo para la transposición de la Directiva es de dos años a partir de la entrada en vigor (art. 12). En un plazo de, como máximo, dos años a partir de la entrada en vigor, la Comisión debe elaborar un informe sobre su aplicación y, eventualmente, proponer modificaciones (art. 13).

3. **Observaciones generales**

3.1. El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la propuesta de la Comisión dirigida a aumentar la seguridad de los viajeros europeos, basada en el procedimiento SAFA, que es gestionado por las Autoridades Aeronáuticas Conjuntas (JAA) [2] en nombre de la Conferencia Europea de Aviación Civil (ECAC) [3].

El procedimiento SAFA es parte de una estrategia general de la Comisión para participar en la mejora de la seguridad de la aviación civil que también responde a una preocupación creciente de los pasajeros que se observa en todo el mundo y que se ha incrementado por hechos ajenos a las condiciones de los aparatos, como son los atentados terroristas del 11 de septiembre en los EE.UU.

Es imprescindible que entre en vigor aún cuando no significará una solución total de los problemas, dadas las especiales características de este medio de transporte, en el que los aparatos normalmente permanecen breve tiempo en los aeropuertos, lo que dificulta la realización de inspecciones exhaustivas.

3.2. Las medidas de información contempladas en esta propuesta tienen relación con otras exigencias, como las relativas a la notificación de sucesos de la aviación civil [4]. Como se ha señalado, esta propuesta no limita el derecho de los Estados miembros de inspeccionar, inmovilizar en tierra, vedar o imponer condiciones de seguridad a las aeronaves dentro del derecho comunitario.

---

[1] DO L 373 de 31.12.1991.
[2] Joint Aviation Authorities.
[3] European Civil Aviation Conference.
[4] COM(2001) 532 final.

3.3. Los transportistas aéreos de la Comunidad están entre los más seguros del mundo. No solamente deben cumplir el Convenio de Chicago sobre Aviación Civil y sus anexos, de 1944, que establecen niveles mínimos de seguridad de las aeronaves, adoptados por la OACI, sino también un conjunto de normas técnicas y procedimientos administrativos ([1]). Sin embargo, el historial de seguridad de algunas aeronaves de terceros países obliga a establecer normas de protección para los pasajeros cuando las compañías aéreas utilizan aeropuertos comunitarios.

3.4. El Comité señala la circunstancia de que, como consecuencia, incluso cuando entre en vigor esta propuesta de Directiva, los niveles de seguridad de operadores de terceros países pueden ser inferiores a los de los operadores europeos.

3.5. El Comité reitera que esta medida debe ser parte de una acción conjunta y más amplia, que no debe abarcar sólo las aeronaves de los terceros países sino las condiciones generales del transporte aéreo en Europa, como ha señalado el Grupo de Alto Nivel.

3.6. El Comité está de acuerdo en la necesidad de que las medidas relativas a la información, controles, inmovilizaciones de aeronaves o restricciones en el uso de aeropuertos deben ser comunes a los Estados miembros para evitar la posibilidad de que aeronaves con deficiencias comprobadas en un Estado puedan prestar servicios en otros aeropuertos comunitarios. Además, la actuación sobre la base de normas comunes puede dificultar la adopción de represalias por terceros países cuando un Estado miembro adopte una medida contra un operador determinado.

3.7. El Comité comparte el criterio de que, en aplicación del principio de subsidiariedad, los recursos administrativos y judiciales contra las decisiones de las autoridades de aplicación sean según la legislación propia de los Estados miembros.

3.8. El Comité aplaude la publicación de un informe semestral sobre la inmovilización de aeronaves.

4. **Observaciones particulares**

4.1. Aeronaves alquiladas. El ámbito de aplicación, se refiere en general a «aeronaves de terceros países», entendiendo por tales las que no sean utilizadas ni explotadas bajo el control de la autoridad competente de un Estado miembro (art. 3) y sólo se excluyen de las medidas de inspección: a) las aeronaves de Estado ([2]), y b) las que tienen una masa máxima de despegue inferior a 5 700 kg que no se dediquen a actividades comerciales de tráfico aéreo (art. 2).

El Comité propone añadir la siguiente definición al artículo 3:

> «Aeronaves de terceros países son aquellas utilizadas por una compañía aérea en la que el certificado de operabilidad es expedido por un Estado que no es miembro de la Comunidad o las aeronaves provenientes de empresas que no tienen su administración central y su plaza principal de negocios en la Comunidad.»

En opinión de la Comisión, la Directiva (CEE) nº 2407/92 abarca las aeronaves alquiladas; sin embargo, la enmienda propuesta no deja lugar a dudas.

4.2. Normas de la OACI. El anexo II debería recoger más claramente la exigencia de que los Estados miembros comprueben que los operadores cumplen los requisitos de la OACI sobre limitación del tiempo de vuelo, calificación mínima de las tripulaciones y formación.

4.3. Art. 5. Inspección en pista. El Comité considera conveniente que se establezca un número mínimo de inspecciones aleatorias para aumentar la seguridad de las aeronaves de países terceros.

En el párrafo 1º del artículo 5 sería conveniente añadir «... procedimientos necesarios para someter sin demora a inspecciones ...»

4.4. Art. 7. Protección y difusión de la información. No está suficientemente claro qué deben hacer las autoridades de aplicación del Estado miembro cuando han recibido información sobre aeronaves inmovilizadas de un operador determinado. Si la gravedad de la causa lo justifica, debe establecerse incluso la inmovilización de todos los aparatos de la compañía aérea.

4.5. Deficiencias menores. El procedimiento SAFA se centra en las deficiencias graves, que pueden producir incluso la inmovilización de un aparato.

([1]) Reglamento del Consejo (CEE) nº 3922/91, de 16.12.1991, DO L 373 de 31.12.1991, p. 4.

([2]) Aparatos utilizados para servicios militares, de aduana y de policía (Convención de Chicago, art. 3).

El Comité toma nota de que las deficiencias se clasificarán en una escala de 1 a 3. El Comité sugiere que la Directiva exija a las diversas autoridades competentes intercambiar información trimestralmente sobre todas las deficiencias, además de comunicar las deficiencias más graves.

4.6. Idioma inglés. El Comité insiste en la necesidad de que se exija a todas las tripulaciones un conocimiento fluido del idioma inglés como condición de seguridad. Esto debe incluirse en las normas de la OACI.

4.7. El intercambio de información con la mayor celeridad posible con las autoridades competentes y la Comisión (art. 6) debe asegurarse mediante el uso de las tecnologías de la información. El acceso a las bases de datos por parte de las autoridades es fundamental.

4.8. Competencia de la Agencia Europea de Seguridad Aérea. El Comité considera deseable que las competencias para la aplicación del programa SAFA sean asumidas en el futuro por la AESA.

4.9. Entrada en vigor. Dada su finalidad, es necesario que el procedimiento SAFA entre en vigor con la mayor celeridad. Por este motivo, aunque comprende la complejidad técnica de la materia, el Comité sugiere que el plazo de dos años establecido para la transposición de la propuesta de Directiva se reduzca a 12 meses.

— En este sentido, debe recordarse que ya existió una propuesta de Directiva sobre esta materia en 1997, de manera que los Estados miembros han dispuesto de cinco años para adoptar las medidas necesarias.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

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 relativo a la concesión de ayuda financiera comunitaria para mejorar el impacto medioambiental del sistema de transporte de mercancías»

(COM(2002) 54 final — 2002/0038 (COD))

(2002/C 241/07)

El 21 de febrero de 2002, 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 en este asunto, aprobó su dictamen el día 19 de junio de 2002 (ponente: Sr. Levaux).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (reunión del 17 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 124 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción: Presentación de la propuesta de Reglamento

1.1. El Libro Blanco de la Comisión titulado «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», de 12 de septiembre de 2001, prevé la sustitución del programa PACT, que finalizó el 31 de diciembre de 2001, por un nuevo programa de promoción de la intermodalidad denominado Marco Polo.

1.2. Este nuevo programa se ha elaborado teniendo en cuenta las lecciones extraídas del programa PACT, presentadas en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Resultados del programa PACT 1997-2001», completado a su vez por una evaluación externa independiente del período 1997-1999.

1.3. El programa Marco Polo tiene por objeto principal reducir la congestión en las carreteras y mejorar el impacto medioambiental de todo el sistema de transporte mediante el traslado de una parte del incremento del transporte de

mercancías por carretera hacia la navegación marítima de corta distancia, el ferrocarril y la navegación interior.

1.4. Al igual que el programa PACT, Marco Polo prevé subvencionar acciones comerciales en el mercado de los servicios de transporte de mercancías.

1.5. A diferencia del programa PACT, Marco Polo fomentará los proyectos de transferencia modal en todos los segmentos del mercado del transporte de mercancías, y no solo en el transporte combinado que implique la utilización de la carretera para la parte inicial o terminal del trayecto.

1.6. El programa dará preferencia a los proyectos internacionales sobre los proyectos nacionales, según tres grandes orientaciones:

— ayudas para la puesta en marcha de nuevos servicios de transporte de mercancías fuera de la carretera que deberían ser viables a medio plazo («acciones de transferencia entre modalidades»);

— ayuda al lanzamiento de servicios de transporte de mercancías o instalaciones de interés estratégico a escala europea («acciones con efecto catalizador»);

— estímulo de las conductas cooperativas en el mercado de la logística de transporte de mercancías («acciones de aprendizaje en común»).

1.7. El objetivo principal del programa Marco Polo es contribuir a transferir a otras modalidades de transporte un volumen de carga que corresponda al crecimiento previsto del transporte internacional por carretera.

2. **Observaciones generales**

2.1. *Lecciones del programa PACT 1997-2001*

2.1.1. El Comité ha analizado con interés los estudios encargados por la Comisión para sacar las conclusiones pertinentes del programa PACT antes de su finalización, que se produjo el 31 de diciembre de 2001.

2.1.2. El Comité constata que si bien estos estudios han permitido una adecuada concepción del programa Marco Polo, beneficiándose de las experiencias adquiridas, la continuidad de los dos programas no está garantizada. El año 2002 comienza únicamente con la finalización de las acciones iniciadas con el programa PACT, sin que sea posible prever la fecha en que se podrían presentar, examinar, elegir y financiar las nuevas acciones del programa Marco Polo. En el mejor de los casos, y dado que el programa Marco Polo deberá iniciarse el 1 de enero de 2003 (véase el artículo 12 del Reglamento), las primeras acciones solo podrán empezar ya avanzado el año 2003. Sin embargo, el Comité ha tenido en cuenta que la Comisión ha previsto la posibilidad de que, en el transcurso del año 2002, se lancen «minilicitaciones» a cargo de su propio presupuesto, por un importe de 2 millones EUR. El Comité acoge favorablemente esta solución, pero destaca que, con tan módica suma, la continuidad entre los dos programas, desafortunadamente, no estará garantizada.

2.1.3. El Comité observa que la dotación presupuestaria inicialmente prevista para el programa PACT, a lo largo de cinco años, era de 35 millones EUR. Esta suma se habrá utilizado en su totalidad probablemente a principios de 2002, por cuanto la Comisión destaca que al 30 de septiembre de 2001 se habían comprometido ya 30 millones.

2.1.4. La Comisión precisa que los 30 millones antes citados, con un porcentaje medio de subvención del 25 %, permitieron financiar acciones por un total de 120 millones EUR.

2.1.5. El Comité tiene en cuenta que el importe total de las subvenciones solicitadas ascendía a 203 millones EUR, lo que permitía, con el porcentaje de subvención medio del 25 %, 812 millones EUR de acciones posibles. En relación con la divergencia entre la importancia de las solicitudes y las financiaciones concedidas, el Comité se pregunta si no era insuficiente el importe inicial de la dotación presupuestaria asignada al programa PACT.

2.1.6. Para este mismo programa PACT, en un cuadro que figura en el apartado «Resultados cuantitativos» (puntos 8 y 9) del capítulo 1 («Lecciones del programa PACT 1997-2001») de la exposición de motivos del proyecto de Reglamento, la Comisión indica, para las 65 acciones concluidas al 30 de septiembre de 2001, unos porcentajes de éxito total del 51 %, de éxito parcial del 22 % y de fracaso del 27 %. Por tanto, solamente una acción de cada dos dio resultados enteramente satisfactorios; en las demás acciones se han podido detectar algunos puntos débiles en la cadena logística. Convendría, pues, velar por que el programa Marco Polo obtenga mejores resultados.

2.2. *La evaluación externa del programa PACT 1997-2001*

2.2.1. El Comité valora positivamente que se haya realizado una evaluación externa independiente del programa PACT para el período 1997-2000.

2.2.2. No obstante, observa que esta evaluación se refiere a la primera mitad del programa, sin que se indique el número de acciones concluidas al que se refiere. (El anexo I del documento de la Comisión: «Resumen de la evaluación independiente del programa PACT», no precisa este punto).

2.2.3. El Comité supone sin embargo que, habida cuenta tanto del calendario de puesta en marcha del programa en 1997 como de las 65 acciones concluidas contabilizadas al 30 de septiembre de 2001, la evaluación externa ha permitido estudiar como máximo una treintena de acciones, cuya pertinencia total la Comisión ha estimado, por término medio, en una de cada dos.

2.2.4. En estas condiciones, el Comité considera que las importantes conclusiones extraídas de esta evaluación externa para las orientaciones del programa Marco Polo deberían poder revisarse cuando sea posible evaluar definitivamente y en su totalidad la realización del programa PACT.

2.2.5. Aparte de esta observación, el Comité valora positivamente que se hayan tenido en cuenta las recomendaciones hechas después de la evaluación externa a la hora de preparar el programa Marco Polo.

2.2.6. El Comité considera razonable la supresión de la financiación de los estudios de viabilidad previos a los proyectos operativos.

2.2.7. El Comité considera que, en efecto, favorecer la concesión de subvenciones para financiar acciones concretas, principalmente en forma de ayudas de puesta en marcha, es un planteamiento más eficaz.

2.3. *Tendencias actuales y necesidades del mercado*

2.3.1. El Comité ha estudiado con interés el análisis presentado por la Comisión.

2.3.2. El Comité observa con satisfacción que la Propuesta de Reglamento del programa Marco Polo tiene en cuenta los modos de transporte alternativos a la carretera para remediar la congestión en el sector del transporte de mercancías por carretera, dando al transporte ferroviario, al transporte marítimo de corta distancia y a la navegación interior la misma importancia relativa. A este respecto, el Comité recuerda las estadísticas citadas por la Comisión en su informe de 2 de mayo de 2002 ([1]) sobre la aplicación, durante los años 1996 a 1999, de la Directiva 92/106/CEE de 7 de diciembre de 1992 relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre los Estados miembros.

El transporte de mercancías en 1998 ascendió a un total de 2,870 billones de toneladas-kilómetros, y se distribuyó del siguiente modo entre los distintos modos de transporte:

— por carretera: 1 255
— por vía marítima: 1 167
— por ferrocarril: 241
— por vía fluvial: 121
— por canalizaciones: 87

Para el período 1996-1999 y únicamente en relación con el transporte por carretera a más de 500 km, el porcentaje del transporte combinado ferroviario y fluvial representa el 26,5 %.

2.3.3. El Comité comparte la posición de la Comisión relativa al transporte aéreo, ya que estima que no contribuirá a reducir de manera significativa la congestión del sistema de transporte por carretera de mercancías en Europa. Sin embargo el transporte aéreo es un modo cuya utilidad puede justificarse en determinados tipos de carga, en los transportes intercontinentales y en las grandes distancias europeas que aumentarán con la ampliación.

2.3.4. El Comité considera que para ampliar la gama de los servicios ofrecidos sería pertinente no excluir por completo el transporte aéreo del programa Marco Polo. Convendría por consiguiente prever, en condiciones que la Comisión debe especificar, la posibilidad de financiar determinadas acciones, como por ejemplo la instauración de equipamientos de manutención intermodal, con el fin de incluir de forma accesoria el transporte aéreo en el ámbito de aplicación del programa Marco Polo.

2.3.5. En un anterior Dictamen ([2]) el Comité recordó (puntos 3.2 y 3.3) que la carretera representa un 74,7 % del mercado del transporte de mercancías de la Unión Europea, el ferrocarril un 13,4 %, las vías navegables un 6,8 % y las canalizaciones un 5,1 %, y que «juntos, el ferrocarril, las canalizaciones y las vías navegables representan actualmente la cuarta parte del tráfico de mercancías y disponen de reservas de capacidad que aún se pueden aumentar, si se logra una mejor complementariedad entre ellos.»

2.3.6. El Comité observa con asombro que la Comisión no menciona el transporte de mercancías por canalizaciones, que sin embargo constituye un modo de transporte intermodal no desdeñable, puesto que puede, según los países, equivaler a 3/4 del transporte por vía acuática interior.

2.3.7. El Comité, por tanto, considera que el programa Marco Polo debe también financiar acciones que permitan la transferencia de carga de la carretera a las canalizaciones.

2.3.8. En cuanto al transporte intermodal carretera/navegación marítima a corta distancia, el Comité comparte el deseo de la Comisión de simplificar la gestión y la comercialización mediante el desarrollo de ventanillas únicas y, de manera más general, el nacimiento de los «integradores de carga», nueva profesión dedicada a los transportes integrados de mercancías que aplican todos los métodos disponibles.

([1]) COM(2002) 215 final.

([2]) «El futuro de la red transeuropea de vías navegables» DO C 80 de 3.4.2002.

2.3.9. Para mejorar la imagen del transporte marítimo a corta distancia, en particular mediante contenedores, y favorecer así su utilización, es sin duda necesario, como recomienda la Comisión, difundir la información sobre este modo de transporte.

2.3.10. El Comité, sin embargo, estima que no es suficiente. La Comisión debería pedir a los Estados miembros que soliciten a sus respectivas administraciones centrales y regionales que favorezcan sistemáticamente, cuando sea posible, el transporte por vía marítima a corta distancia, por ferrocarril o por vía navegable. El ejemplo de estas administraciones públicas tendría un efecto de arrastre importante sobre las inversiones en materiales y equipamientos para los modos de transporte alternativos y sobre las futuras opciones de los transportistas privados.

2.3.11. En cuanto al transporte ferroviario, la Comisión destaca de nuevo, con razón, la falta de interoperatividad del material, las infraestructuras, los sistemas de comunicación y las normas de explotación, lo que frena la creación de un verdadero mercado único del transporte ferroviario.

2.3.12. El Comité respalda a la Comisión en todas las acciones encaminadas a armonizar las condiciones de acceso a la infraestructura ferroviaria europea y, en general, a todas las medidas que permitan la utilización óptima de los equipamientos existentes.

2.3.13. No obstante, el Comité lamenta que la Comisión no señale, a este respecto, que los Estados miembros y las regiones en cuestión deberán realizar en un breve plazo un esfuerzo financiero muy importante para adaptar, modernizar y completar las infraestructuras ferroviarias existentes, como las infraestructuras vinculadas al transporte marítimo y a las vías navegables, ya que su optimización por sí sola no permitirá afrontar el reto al que deben hacer frente a partir de hoy. Es importante, pues, que más allá de sus buenas intenciones, los Estados y regiones interesados se doten de los medios financieros para lograr sus objetivos.

2.3.14. En cuanto a la navegación interior, el Comité observa con agrado que este modo de transporte ocupa en el programa Marco Polo un lugar destacado.

2.3.15. En un reciente Dictamen de iniciativa ya mencionado arriba [1], el Comité señalaba a la atención del Consejo y del Parlamento Europeo la necesidad de valorizar más las capacidades de utilización de las vías navegables que formen parte de la intermodalidad, suprimiendo, como para el transporte ferroviario, los puntos de congestión.

2.3.16. Además, el Comité sugiere a la Comisión que favorezca el desarrollo de los transportes multimodales elaborando, para las empresas usuarias, una «Guía europea» de todas las plataformas multimodales con sus características, incluyendo los puertos marítimos y los puertos interiores, así como determinados aeropuertos.

El documento denominado «Plataformas multimodales por Estado miembro», preparado por la Comisión y añadido en anexo al presente Dictamen, constituyen un principio de inventario, no especificado, a partir del cual podría redactarse la citada «Guía europea».

2.4. *El programa Marco Polo*

2.4.1. La Comisión recuerda que, si no se toman medidas, el transporte de mercancías por carretera aumentará aproximadamente un 50 % en la Unión Europea de aquí a 2010, lo que equivale a un aumento de 60 000 millones de t/km. El transporte transfronterizo por carretera entre Estados miembros de la UE, por sí solo, se duplicará de aquí al 2020, es decir, experimentará un aumento estimado en 12 000 millones de t/km al año. El coste socioeconómico de estos 12 000 millones de t/km adicionales en las carreteras se ha estimado en más de 3 000 millones EUR al año, y resulta significativo comparar esta cifra con el presupuesto anual asignado al programa Marco Polo, que asciende a 23 millones EUR al año.

2.4.2. Para hacer frente a este crecimiento, la Comisión publicó en su Libro Blanco de 12 de septiembre de 2001 («La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad») sesenta medidas, entre ellas el programa Marco Polo, con el objetivo de mantener en 2010 la distribución del tráfico entre los distintos modos de transporte en el nivel alcanzado en 1998.

2.4.3. El Comité observa que la ambición que demuestra hoy la Comisión va más lejos que la expresada en el Libro Blanco, por cuanto con el programa Marco Polo la Comisión espera mantener en su nivel actual el transporte de mercancías por carretera y hacer que los demás modos de transporte absorban los 12 000 millones de t/km anuales adicionales.

2.4.4. El Comité ya ha indicado en otras ocasiones que apoya plenamente las medidas de la Comisión, pero señala que, con 2010 como fecha tope, el calendario será cada vez más difícil de respetar, puesto que, a fecha de hoy, quedan solo ocho años de plazo.

2.4.5. Por consiguiente, el Comité sugiere a la Comisión que establezca un calendario de las distintas medidas que deben adoptar todos los participantes para lograr los objetivos y respetar el calendario establecido. Un seguimiento regular de las acciones iniciadas, que dé pie a una publicación anual,

[1] «El futuro de la red transeuropea de vías navegables» DO C 80 de 3.4.2002.

debería permitir definir los posibles retrasos, así como sus causas, a fin de adoptar las medidas de recuperación apropiadas.

2.4.6. En su defecto, el Comité considera probable una muy rápida desmotivación, a falta de plazos realistas. Esto sería especialmente perjudicial, habida cuenta de la importancia de lo que está en juego.

2.4.7. El Comité observa con satisfacción que, según la Comisión, el programa Marco Polo se aplicará a todos los segmentos del mercado de transporte de mercancías, y que el transporte combinado no será la única opción que se tenga en cuenta.

2.4.8. Para alcanzar los objetivos fijados, el Comité considera que conviene movilizar todos los recursos posibles y no practicar exclusiones.

2.4.9. Por esta razón, el Comité teme una confusión con respecto a las intenciones de la Comisión, la cual en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento, en su capítulo 3 («El programa Marco Polo»), puntos 44 y 45 («Delimitación respecto a otras iniciativas de ayuda»), presenta posiciones aparentemente contradictorias sobre la realización de infraestructuras. El Comité considera que es necesario garantizar una coherencia entre las intenciones y los medios, y para ello es preciso modificar el punto 44, a fin de concretar que el programa Marco Polo ha de permitir la financiación de proyectos que requieran la realización de infraestructuras auxiliares, siempre que éstas favorezcan transferencias desde el transporte por carretera hacia otros modos de transporte. El Comité propone modificar el Reglamento (CE) nº 2236/95 sobre la ayuda financiera comunitaria en el ámbito de las redes de recepción de transferencia modal, con el fin de asignar a estos equipos auxiliares subvenciones superiores al 20 % previsto para los proyectos de infraestructuras de transporte RTE.

2.4.10. El Comité admite que, con respecto al transporte de carga a escala de la Unión Europea, conviene favorecer las acciones que afectan a varios Estados. En efecto, las dificultades para garantizar la continuidad y la fluidez de los transportes aparecen en la interfaz de los sistemas o de las infraestructuras entre dos Estados miembros. No obstante, existen puntos aislados de congestión dentro de cada uno de los Estados que conviene también suprimir. Así pues, el Comité pide que el programa Marco Polo permita a su vez financiar medidas complementarias dentro de un único Estado si con ello se da fluidez al tráfico internacional, en particular en los ejes de mayor tráfico.

2.4.11. En cuanto a las ayudas de puesta en marcha (de efecto modal), el Comité manifiesta su asombro con respecto a los límites fijados de manera empírica por la Comisión — tal como ésta indica en el capítulo 3, («El programa Marco Polo»), punto 50 («Ayuda de puesta en marcha para nuevos servicios») —, cuando, por otra parte, la Comisión recomienda una gran flexibilidad en la gestión de este programa. El Comité admite que la viabilidad de los nuevos servicios regulares marítimos, ferroviarios o de navegación interior puede ir vinculada al coeficiente de ocupación de los equipamientos utilizados, pero, por razones de ordenación del territorio, nada determina de antemano el periodo de tiempo durante el cual los servicios creados seguirán siendo eventualmente deficitarios, ya que se trata, sobre todo, de estimular el mercado local.

2.4.12. Además, el Comité recuerda que el éxito del transporte por carretera está relacionado, en particular, con tres características que le son propias: la rapidez, el respeto de los plazos (fiabilidad) y el servicio puerta a puerta.

2.4.13. Estas tres características combinadas han favorecido el desarrollo del concepto de gestión de «existencias cero», que convendría hoy poner en cuestión, en favor de un concepto más adaptado a los modos de transporte cuyo desarrollo se desea y que se podría denominar gestión de «existencias circulantes».

2.4.14. Las posibilidades de la logística permiten hoy garantizar a los usuarios la regularidad de las entregas y el respeto de plazos razonables, suprimiendo las dificultades abusivas de la urgencia, que se ha convertido en el método de gestión corriente.

2.4.15. En cuanto a las acciones con efecto catalizador, el Comité apoya la propuesta de la Comisión en su ambición de «hacer frente a los problemas fundamentales que plantea un funcionamiento eficiente de las cadenas de transporte». El Comité, sin embargo, observa que todos los ejemplos citados por la Comisión en el capítulo 3 («El programa Marco Polo», punto 58) implican la realización de inversiones consecuentes, para, por ejemplo:

— garantizar la continuidad de circulación de los trenes sin cambio de locomotora en las redes aún no armonizadas;

— llegar a garantizar servicios de navegación interior entre el mar del Norte y el mar Negro, lo que supone una continuidad de la red de vías navegables de gran tonelaje;

— poner en servicio trenes de mercancías de alta velocidad, lo que supone poder disponer de materiales y redes adaptados hoy inexistentes;

— crear autopistas marítimas de gran intensidad de tráfico, lo que supone reorganizar los puertos situados en ellas, incluidos sus accesos terrestres inmediatos.

2.4.16. En cuanto a las acciones de aprendizaje en común, el Comité apoya la política recomendada por la Comisión, que incita a las empresas de transportes que utilizan los distintos modos a trabajar en red para crear sinergias y factores de eficacia.

2.4.17. La Comisión destaca acertadamente el gran interés que encierra el apoyo a la difusión de los resultados obtenidos, ya que es un incentivo a la reproducción de las «buenas ideas». No obstante, la experiencia, seguramente demasiado corta, del programa PACT ha puesto de manifiesto que existen pocas «reproducciones», por razones conocidas. El Comité estima que del concepto de «desarrollo sostenible» que se está generalizando se puede esperar, razonablemente, una evolución rápida de los comportamientos que permitan extraer todo el provecho de la puesta en común de los conocimientos.

2.4.18. El Comité comparte el enfoque de la Comisión y preconiza, en la selección de las acciones que se beneficiarán del programa Marco Polo, que se preste una atención especial a su potencial de reproductividad.

2.5. *Consulta externa*

2.5.1. La Comisión recuerda que la elaboración de la Propuesta de Reglamento que se examina fue objeto de una amplia consulta previa.

2.5.2. El Comité celebra la atención que la Comisión ha prestado a la opinión de las partes interesadas antes de presentar sus propuestas, aunque lamenta haber participado en este proceso de consulta sólo en una fase avanzada.

2.5.3. El Comité, pues, debe emitir su dictamen en un plazo reducido, sin poder disponer plenamente de la información acumulada en la fase de consulta.

3. **Observaciones particulares sobre la propuesta de Reglamento Marco Polo**

3.1. *Artículo 1: Asunto*

3.1.1. El Comité toma nota de que el importe de la dotación presupuestaria asignada al programa Marco Polo es de 23 millones EUR anuales, lo que representa 115 millones EUR para los cinco años del programa.

3.1.2. Este importe es claramente superior al asignado al programa PACT, que ascendía a 35 millones EUR en total. Es sensiblemente inferior al anunciado el 12 de septiembre de 2001 en el «Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», que preveía para el programa Marco Polo un presupuesto de 120 millones de euros en solamente cuatro años, es decir, 30 millones EUR al año, en lugar de 23.

3.1.3. La Comisión indica en el capítulo 6 que «está convencida de que con un presupuesto anual de 23 millones EUR podrá contribuir a una transferencia total de 12 billones de t/km de carga al año». El Comité no está convencido de que esta iniciativa, por sí sola, sea suficiente para lograr este objetivo de transferencia anual. Desea que la Comisión recuerde, en el preámbulo del Reglamento Marco Polo, que pide a la UE y a los Estados miembros que adopten medidas complementarias, es decir:

— reforzar sin demora los controles y el importe de las multas en caso de infracción de la legislación social, para establecer una competencia equitativa entre los distintos modos de transporte;

— financiar las infraestructuras de transferencia modal (por ejemplo, los terminales y sus accesos) con fondos públicos;

— exigir de los operadores un compromiso sobre la perpetuidad de los servicios de interés general, creados con el apoyo del programa Marco Polo, o programas nacionales equivalentes, compensando financieramente esta exigencia en caso necesario.

3.1.4. El Comité, sin embargo, recuerda que los cálculos de la Comisión se establecen en parte sobre los resultados de la evaluación externa hecha para el programa PACT, cuyos límites se señalan en el punto 2.2 del presente documento.

3.1.5. Además, el Comité observa con asombro que, inmediatamente después de haber asignado al programa un presupuesto de 23 millones EUR al año, que debe bastar para «una transferencia total de 12 billones de t/km de carga al año a todo lo largo de la duración del programa» (véase el capítulo 6, «Explicaciones de los artículos», artículo 1º, párrafo 4), la Comisión escriba lo siguiente: «Pero incluso si no se alcanza dicho objetivo, un objetivo cuantificado para el instrumento aumentará considerablemente las posibilidades de seguimiento de los resultados del programa y resultará, en cualquier caso, positivo.» Esta posibilidad que se indica de no lograr el objetivo no contribuirá a reforzar la credibilidad del dispositivo. Por ello, el Comité sugiere que se suprima esta última frase.

3.2. *Artículo 2: Definiciones*

3.2.1. El Comité toma nota de que los proyectos han de ser presentados por una agrupación (consorcio) de al menos dos empresas, establecidas en países diferentes.

3.2.2. El Comité desea que la Comisión señale concretamente que las empresas que componen un «consorcio» no deben pertenecer a un mismo grupo o ser filiales una de otra. Propone que la letra f) del artículo 2 («Definiciones») se modifique en consecuencia como sigue: «consorcio», «cualquier acuerdo formal o informal mediante el cual al menos dos empresas, que no pertenecen al mismo grupo ni son filiales una de otra, ejecutan conjuntamente una acción.»

3.3. *Artículo 3: Ámbito de aplicación*

3.3.1. El Comité ya ha indicado que las normas decretadas en este artículo le parecen demasiado restrictivas en la medida en que, tal como están formuladas, suponen que las acciones deben implicar alguna forma de materialidad entre los territorios respectivos de los Estados.

3.3.2. Ahora bien, el Comité considera que pueden existir acciones localizadas relativas a un único territorio, y por lo tanto a un único Estado, cuyo impacto beneficiaría a todo usuario de los modos de transporte en cuestión que transitan por este territorio. Por ejemplo, el programa Marco Polo debe disponer de la posibilidad de tener en cuenta el desarrollo de las plataformas multimodales, ya que si bien éstas están situadas en un único territorio, son utilizables por cualquier empresa de transportes internacionales, sin referencia a su territorio de origen.

3.3.3. El Comité desea que la Comisión modifique el artículo 3 del Reglamento al objeto de ampliar el campo de las acciones seleccionables para el programa Marco Polo, previendo excepciones justificadas a la norma pluriterritorial.

3.4. *Artículo 4: Candidatos admisibles*

3.4.1. Sin perjuicio de tomar en consideración la observación formulada sobre la composición de un «consorcio», el Comité suscribe el artículo 4, pero precisa que, para los casos excepcionales citados en el punto 3.2.2, no es de aplicación la obligación de que los proyectos sean presentados por un «consorcio» compuesto de al menos dos empresas establecidas en países diferentes.

3.5. *Artículo 5: Acciones de transferencia entre modalidades*

3.5.1. El Comité estima que las acciones de transferencia modal se desarrollarán sin distorsión inaceptable de la competencia (artículo 5.1 c) y podrán financiarse hasta un total de un 30 % de los gastos necesarios para la realización de sus objetivos. Considera que el umbral mínimo de subvención por acción, fijado en un millón de euros, debería reducirse a 500 000 EUR para permitir la financiación de acciones innovadoras cuyo coste sería aproximadamente de 1,6 millones EUR.

3.6. *Artículo 6: Acciones con efecto catalizador*

3.6.1. El Comité pide que se modifique la letra g) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento Marco Polo, a fin de ampliar la posibilidad de selección de las acciones a la totalidad de las redes de transportes de la UE, y no limitarlas únicamente a las mercancías transportadas en las redes transeuropeas.

3.6.2. El Comité estima que las acciones con efecto catalizador podrán financiarse hasta un total de un 35 % de los gastos necesarios para la realización de sus objetivos. Por otra parte, los gastos imputables a las medidas auxiliares vinculadas a las obras de infraestructura serán también reembolsables en idéntica proporción. Considera que el umbral mínimo de subvención por acción, fijado en 3 millones EUR, debería reducirse a 1,5 millones EUR para permitir la financiación de acciones innovadoras cuyo coste sería de cerca de 4,3 millones EUR.

3.7. *Artículo 7: Acciones de aprendizaje en común*

3.7.1. El Comité observa que la ayuda financiera a las acciones de aprendizaje en común se limitará al 50 %. Considera que el umbral mínimo de subvención por acción, fijado en 500 000 EUR, debería reducirse a 250 000 EUR para permitir la financiación de acciones innovadoras cuyo coste sería de 500 000 EUR.

3.8. *Artículos 8: Modalidades de aplicación,*

Artículo 9: Presentación de proyectos y

Artículo 10: Selección de proyectos

3.8.1. El Comité suscribe los artículos 8, 9 y 10.

3.9. *Artículo 11: Comité*

3.9.1. El Comité destaca que la Comisión, en el capítulo 6 del documento presentado («Explicación de cada artículo»), en lo referente al artículo 11 indica que se crea un comité asesor, pero que no considera útil crear un comité de gestión habida cuenta de lo limitado del presupuesto destinado al programa Marco Polo.

3.9.2. El Comité considera sorprendente tal argumentación, que solo tiene en cuenta los aspectos presupuestarios del proyecto, sin poner en primer plano la importancia de los objetivos fijados, habida cuenta de las consecuencias del aumento previsible del transporte de mercancías por carretera.

3.9.3. El Comité, sin poner en entredicho las normas adoptadas, pide que se confíe a un comité de gestión el seguimiento específico del desarrollo del programa Marco Polo.

3.9.4. Como se indica en los puntos 2.4.5 y 2.4.6, el Comité desea que se establezca un calendario que identifique a los participantes y permita el seguimiento de los compromisos, a fin de alcanzar en 2010 la realización del objetivo de absorción del crecimiento del transporte de mercancías por modos de transporte distintos del transporte por carretera.

3.10. *Artículo 12: Presupuesto y*

Artículo 13: Reserva para medidas de acompañamiento y la evaluación del programa

3.10.1. El Comité ha indicado ya que no dispone de la información necesaria que le permita valorar el montante de 115 millones destinado al programa Marco Polo.

3.10.2. El Comité constata que la propia Comisión considera que este presupuesto es relativamente limitado (véase el artículo 11 del capítulo 6, «Explicación de cada artículo»): «En vista de que el importe de la financiación que aquí se propone es relativamente limitado en relación con el total del presupuesto comunitario (0,04 %).»

3.10.3. Por esta razón, el Comité considera que la Comisión debería abrir la posibilidad de proponer, en el transcurso del programa, la revisión de este presupuesto al alza para disponer de financiación complementaria si los proyectos de acciones pertinentes son más numerosos que lo que se prevé hoy.

3.10.4. El Comité ha tomado nota con satisfacción de que determinadas operaciones podrían también ser objeto de posibles cofinanciaciones con fondos europeos, como por ejemplo Feder, Interreg y Phare.

3.11. *Artículo 14: Evaluación*

3.11.1. El Comité toma nota de que la Comisión presentará, a más tardar el 31 de diciembre de 2006, un informe de evaluación de los resultados del programa Marco Polo, que finalizará el 31 de diciembre de 2007, y hace hincapié en la falta de continuidad entre el programa PACT y el programa Marco Polo, un aspecto que lamenta.

3.11.2. El Comité observa que al establecer la fecha del 31 de diciembre de 2006 para la publicación de una evaluación de los resultados del programa Marco Polo, la Comisión se expone a encontrar las mismas dificultades, es decir: evaluación realizada sobre un número limitado de acciones concluidas, y un plazo demasiado corto para preparar un nuevo programa que permita llegar en 2010 a la realización de los objetivos.

3.11.3. En cualquier caso, el Comité considera que en 2006-2007 la aplicación de un nuevo programa del tipo PACT o Marco Polo no será ya de interés, en la medida en que se sabrá si el objetivo establecido para 2010 será o no alcanzable.

3.11.4. El Comité considera que la Comisión debería prever la posibilidad de prolongar el programa Marco Polo dos o tres años (hasta 2008, 2009 ó 2010) si se proponen algunas acciones complementarias basadas en un seguimiento externo y continuo de las acciones iniciadas, y no en una evaluación parcial.

4. **Conclusiones**

4.1. El Comité aprueba en su conjunto la propuesta de Reglamento sobre el programa Marco Polo, el cual, con mayores posibilidades, prolongará el programa PACT y contribuirá, de aquí a 2010, a la transferencia de una parte significativa del excedente de transporte de mercancías en las relaciones transfronterizas entre los Estados miembros hacia modos distintos del transporte por carretera.

4.2. El Comité, sin embargo, considera que el programa Marco Polo por sí solo no permitirá lograr el objetivo de transferencia anual fijado por la Comisión. Sugiere completarlo con diez medidas incitativas muy concretas:

— reforzar los controles y las sanciones en caso de infracción de la legislación social;

— financiar con la ayuda de fondos públicos las infraestructuras de transferencia modal (terminales, accesos, etc.);

— exigir de los operadores un compromiso sobre la perennidad de los nuevos servicios de interés general, a fin de asegurar las transferencias; de lo contrario, los clientes no modificarán sus hábitos;

— establecer desde este momento las modalidades de una prolongación del programa Marco Polo durante dos o tres años para garantizar su continuidad hasta 2010 y evitar la interrupción que se constata entre los programas PACT y Marco Polo;

— aprovechar al máximo la experiencia del programa PACT terminando su evaluación externa, por cuanto la evaluación de sus efectos positivos sigue siendo incompleta;

— establecer un calendario de las medidas necesarias para la aplicación de las acciones que figuran en el programa Marco Polo;

— confiar a un comité de gestión el seguimiento continuo de las acciones iniciadas, para aportar, en una evaluación intermedia del programa, las adaptaciones útiles;

— prever la posibilidad de tener en cuenta, en los proyectos seleccionables para el programa Marco Polo, las acciones que integran circunstancialmente el transporte aéreo y el transporte por canalizaciones si van asociados a otros modos de transporte;

— autorizar la financiación de los proyectos que impliquen acciones localizadas incluso en el territorio de un único Estado miembro, siempre que su impacto beneficie a todos los usuarios de transportes internacionales que transiten por este territorio;

— crear para todos los usuarios una «Guía europea» de todas las plataformas multimodales de la UE que recoja sus características y fije unas normas mínimas.

4.3. El Comité, por último, considera que si bien lo que está en juego a nivel medioambiental es especialmente importante, es preciso conciliar este aspecto con la demanda creciente de transporte que generarán en las próximas décadas el desarrollo económico y la ampliación.

Ante esta demanda, solo una política global que modifique determinadas prácticas económicas y fije compromisos firmes para la realización de las infraestructuras de transporte permitirá alcanzar los objetivos.

4.3.1. Ante la práctica llamada de «existencias cero», que conduce a unos plazos de entrega cada vez más cortos, que a su vez desincentivan los modos de transporte alternativos a la carretera, el Comité sugiere a la Comisión que inicie una reflexión sobre cómo llevar a la práctica el concepto de «existencias circulantes», con el fin de lograr unos plazos de entrega más ajustados a las necesidades reales.

4.3.2. Para concluir, el Comité recuerda que la introducción de una política común de transportes se previó en el Tratado de Roma para hacer frente a esta demanda, y que, a corto y a largo plazo, deberían tomarse medidas más voluntaristas para evitar las congestiones y no poner en desventaja a Europa en cuanto a competitividad y medio ambiente. He aquí algunas cifras que deberían interesar a los responsables en este ámbito:

— de aquí a 2020, el tráfico se multiplicará por dos, lo que equivale a un aumento de 12 000 millones de t/km al año, con un coste socioeconómico que se calcula en 3 000 millones EUR anuales (una cifra que hay que poner en relación con el modesto presupuesto anual asignado al programa Marco Polo, que asciende a 23 millones EUR al año);

— de aquí a 2030, según un estudio reciente, para satisfacer la demanda de transporte de mercancías y personas, la Europa ampliada, para mantener una red de infraestructuras competitivas y que se ajusten a las exigencias medioambientales, deberá invertir 550 000 millones EUR, lo que representa unos 18 000 millones EUR al año, por lo que habrá que encontrar nuevos modos de financiación antes de la revisión de las RTE en 2004.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el control de las fuentes radiactivas selladas de actividad elevada»

(COM(2002) 130 final)

(2002/C 241/08)

El 18 de marzo de 2002, de conformidad con el apartado 2 del artículo 31 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la Comisión 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 19 de junio de 2002 (ponente: Sr. Wolf).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 123 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Las fuentes radiactivas se utilizan en todo el mundo en una amplia variedad de aplicaciones, especialmente en el sector industrial, la medicina y la investigación. El peligro que encierran esas fuentes varía mucho dependiendo de su actividad, los distintos radionucleidos que contienen y los modos de aplicación específicos.

1.2. Puesto que el ser humano no posee ningún órgano sensorial que le avise de las radiaciones peligrosas para la salud o de la incorporación de materiales radiactivos, deben utilizarse para ello aparatos de medición desarrollados ex profeso. Por una parte, existe el peligro de tratar estas fuentes con frivolidad y de subestimar los posibles riesgos, y, por otra, también existen motivos para suscitar temores infundados y rechazar aplicaciones útiles.

1.3. El peligro que implica la utilización deliberada de esas fuentes es normalmente bien conocido y su uso ya está sujeto a requisitos estrictos establecidos por la legislación sobre protección radiológica. Las fuentes radiactivas que, por motivos diversos, no están controladas (fuentes «huérfanas») plantean un problema particular.

1.4. En una fuente radiactiva sellada, la sustancia radiactiva que emite las radiaciones debe estar tan bien sellada en una cápsula y de manera tan segura que se evite toda liberación de sustancias radiactivas en el medio ambiente en condiciones normales de utilización.

1.5. En la propuesta de la Comisión se aborda el control de «fuentes radiactivas selladas de actividad elevada». Partiendo de los accidentes producidos en el pasado con graves daños para la salud, la Comisión define en su propuesta como «fuentes radiactivas de actividad elevada» las que pueden generar una tasa de dosis a una distancia de 1 metro superior a 1 mSv/h.

1.6. En vista de las consecuencias para la salud y la economía que pueden derivarse de los accidentes con fuentes radiactivas no sujetas a un control suficiente, la Comisión ha considerado necesario presentar la propuesta objeto de examen. La Directiva propuesta por la Comisión completará la Directiva 96/29/EURATOM [1] actualmente en vigor.

1.7. El objetivo de la propuesta de Directiva de la Comisión es, pues, evitar la exposición a las radiaciones ionizantes producto de un control inadecuado de las fuentes radiactivas selladas de actividad elevada y armonizar los controles existentes en los Estados miembros estableciendo requisitos mínimos específicos que garanticen que las fuentes radiactivas que respondan a los criterios previstos permanezcan controladas.

1.8. En este sentido, la Comisión desea, respetando el principio de subsidiariedad, que se vele por el cumplimiento de normas mínimas a escala de la UE en este sector.

2. Algunos elementos de la propuesta de Directiva de la Comisión

2.1. Los Estados miembros exigirán la autorización previa de toda práctica en la que intervenga una fuente de actividad elevada.

2.2. Los Estados miembros crearán un sistema de control adecuado de las transferencias individuales de fuentes de actividad elevada.

---

[1] Directiva del Consejo por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes, DO L 159 de 29.6.1996.

2.3. Los Estados miembros exigirán de las autoridades competentes que guarden un registro apropiado de los poseedores de autorizaciones, así como de las transferencias y la eliminación de las fuentes de actividad elevada tras la expiración de su autorización.

2.4. Otras disposiciones se refieren, entre otras cosas, a:

— Identificación y marcas

— Formación e información

— Fuentes huérfanas de actividad elevada

— Garantía, inspecciones e información sobre la experiencia adquirida

3. **Observaciones generales**

3.1. El Comité acoge favorablemente en sus líneas generales la intención de la Comisión y ve en muchos de los puntos de la propuesta de Directiva una importante mejora de la reglamentación actualmente en vigor. También ofrece la oportunidad de seguir aumentando la seguridad en relación con las fuentes radiactivas. El Comité, no obstante, señala también que en algunos puntos sigue existiendo confusión y es necesario introducir modificaciones.

3.2. El Comité no sólo considera necesarias nuevas precisiones, sino que sugiere, en vista de las disposiciones más estrictas que ya están en vigor en algunos Estados miembros, que la Comisión estudie la cuestión de si podría ampliarse el ámbito de aplicación de la Directiva a las fuentes de menor radiactividad. No obstante, en ningún caso debería suavizarse el ámbito de aplicación propuesto por la Comisión sobre las radiaciones de mayor actividad.

3.3. El Comité, además, recomienda que en la parte descriptiva del documento se establezca con mayor precisión qué elementos concretos de las directivas son nuevos con respecto a los que figuran en las reglamentaciones comunitarias hasta ahora vigentes. El Comité también considera deseable que en la exposición de motivos se comparen las medidas propuestas con las normativas ya existentes en los Estados miembros.

3.4. El Comité no ha comprobado si las medidas propuestas son suficientes para evitar un mal uso intencionado de estas fuentes radiactivas, y pide que también se tome en consideración esta cuestión.

4. **Observaciones particulares**

4.1. En primer lugar, no está del todo clara la definición de «fuente de actividad elevada» que figura en la Directiva.

4.1.1. Mientras que en el apartado 6.2 de la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión se afirma que la Directiva se aplicaría a las fuentes selladas «que emiten una tasa de dosis a una distancia de un metro de más de 1 mSv/h», en el artículo 2 de la propuesta de Directiva se dice que «fuente de actividad elevada» es: «la fuente sellada que contiene un radionucleido cuya actividad en el momento de la fabricación o de la primera comercialización es igual o superior al nivel de actividad pertinente especificado en el anexo I».

4.1.2. No obstante, en el Anexo I figura una lista de radionucleidos con sus correspondientes niveles de actividad, así como la siguiente observación adicional: «El nivel de actividad correspondiente de los radionucleidos no enumerados en este cuadro es la centésima parte del correspondiente valor A1 del Reglamento para el transporte seguro de materiales radiactivos del OIEA, nº TS-R-1 (ST-1, enmendado), Organismo Internacional de la Energía Atómica, Viena, 2000». (Véase también punto 4.10.1).

4.2. Sin perjuicio de esta falta de claridad, las siguientes observaciones del Comité están relacionadas con la obligación prevista en la propuesta de Directiva de autorización previa de toda práctica en la que intervenga una sustancia radiactiva sellada cuya actividad sea superior a 1/100 del valor A1 del Reglamento OIEA TS-R-1.

4.2.1. El Comité reitera aquí su recomendación contenida en el punto 3.2 de que este valor no sólo no podrá superarse en ningún caso, sino que incluso debería considerarse si también en este caso deberían seleccionarse valores límite inferiores, esto es, límites tolerables. De ello infiere el Comité lo que se afirma en el punto 4.10.2.

4.2.2. Los valores propuestos por la Comisión están muy por encima de los límites de tolerancia de la directiva de base de la UE 96/29 (como, por ejemplo, Co-60 con un factor de cuarenta mil), que, por ejemplo, también fue adoptada por la reglamentación alemana en materia de protección contra las radiaciones para el control de fuentes radiactivas selladas.

4.2.3. Esta obligación de autorización, por tanto, sigue estando por debajo de la ya existente en la legislación de la UE o, por ejemplo, en la legislación alemana. La directiva de base Euratom 96/29 establece en el artículo 4.1(e) la obligación general de autorización por encima de los valores de tolerancia para todas las fuentes radiactivas utilizadas para la radiografía industrial, la manipulación de productos, la investigación y con fines de tratamiento médico.

4.2.4. La exigencia contenida en el artículo 3 de la propuesta de Directiva puede así conducir a comportamientos erróneos, ya que da la (falsa) impresión de no se precisa autorización para la gestión de fuentes por debajo de 1/100 A 1.

4.2.5. Por tanto, en la Directiva debería señalarse claramente que, en virtud de la legislación de la UE, para la radiografía industrial y otras aplicaciones especiales con arreglo al artículo 4.1(e) de la directiva de base de la UE 96/29, ya existe una obligación de autorización por encima de los límites de tolerancia y que, en virtud del artículo 3 de la directiva de base de la UE 96/29, existe al menos una obligación de comunicación para todas las demás fuentes radiactivas que superen los límites de tolerancia.

4.3. En el artículo 3 se establece el importante principio consistente en que toda práctica en la que intervenga una fuente de actividad elevada requiere autorización.

4.3.1. En la letra a) del apartado 2 se precisa y se establece primero qué disposiciones deberían figurar en los Estados miembros de la UE como «buenas prácticas», sobreentendidas como normas naturales de protección contra las radiaciones. Por ello, el Comité acoge favorablemente la exigencia contenida en la directiva de que estas disposiciones deberán planificarse y establecerse de antemano en el marco del procedimiento de autorización.

4.3.2. El Comité también acoge favorablemente el apartado 2.(b) del artículo 3. No obstante, debería especificarse más el requisito de «disposiciones financieras».

4.3.2.1. Así, por ejemplo, para las empresas que hayan adquirido o arrendado una fuente radiactiva para su utilización, podría contemplarse una caución (o una fianza), que se reembolsará en una devolución posterior.

4.3.2.2. En cambio, para las empresas a las que corresponda la eliminación de fuentes radiactivas usadas podría considerarse también la constitución de una reserva para la eliminación.

4.3.3. Los requisitos de autorización en virtud de las letras a) a f) del apartado 3 se refieren a las responsabilidades, competencias, equipamiento técnico, precauciones en casos de emergencia, métodos de trabajo y mantenimiento. Estos requisitos añaden precisión a las disposiciones anteriores de la UE. El apartado 3 (g) sobre la gestión y transferencia de las fuentes en desuso constituye una novedad entre los requisitos de autorización, circunstancia que el Comité acoge con satisfacción. Las exigencias relativas a la protección contra el robo ya no figuran en el artículo 3, sino en el artículo 6, y las relativas a la seguridad financiera en el artículo 11. No obstante, el Comité recomienda además la introducción de prescripciones relativas a la fiabilidad del poseedor.

4.4. El sistema de control de la transferencia de fuentes de actividad elevada previsto en el artículo 4 precisa las condiciones impuestas en el artículo 5 de la normativa comunitaria de base 96/29. En lo que se refiere a esta disposición, el Comité recomienda que se obligue a cada poseedor de una fuente radiactiva a cerciorarse, antes de efectuar la transferencia, de que el destinatario está en posesión de una autorización adecuada.

4.5. El sistema de registro propuesto en el artículo 5 va más allá del procedimiento hasta ahora usual.

4.5.1. Por ejemplo, en Alemania lo habitual es que la manipulación, el almacenamiento y la eliminación de las fuentes sólo sea posible en la zona cubierta por la autorización. Por lo tanto, la localización de la fuente no plantea ningún problema. No obstante, esta disposición implica elevadas exigencias en cuanto a la fiabilidad del poseedor.

4.5.2. A fin de prevenir una posible falta de fiabilidad del poseedor, el mantenimiento de registros por la autoridad competente previsto en el artículo 5 parece representar una solución adecuada. La obligación para el poseedor de informar a la autoridad al menos una vez al año permite impedir que la desaparición de una fuente pase desapercibida durante años. El Comité considera también adecuada esta disposición.

4.6. El artículo 6 establece los requisitos exigibles a los poseedores.

4.6.1. En primer lugar, el Comité señala de nuevo que no se impone ningún requisito mínimo sobre la fiabilidad del poseedor, y pide que se prevean disposiciones en tal sentido (véase asimismo el punto 4.3.3).

4.6.2. Cabe acoger favorablemente las restantes disposiciones del artículo 6, como los ensayos regulares de estanqueidad, controles físicos, protección contra incendio y robo, así como la notificación inmediata de las pérdidas.

4.6.3. La devolución al proveedor de toda fuente de actividad en desuso (contra reembolso de la fianza) es un elemento nuevo que también cabe acoger con satisfacción.

4.7. Las disposiciones del artículo 7 relativas a la identificación y marcas de las fuentes corresponden al estado de la técnica. Convendría, no obstante, precisar la expresión «[lleve] adjunto un certificado». El Comité considera que también debería indicarse si esta información deberá estar disponible como documentos adjuntos en cada operación de transporte. En todo caso, debería hacerse figurar además en el contenedor información sobre el radionucleido y su nivel de actividad inicial.

4.8. El artículo 8 se refiere a la formación e información. El Comité considera que debería formularse de manera más clara y precisa.

4.8.1. Así, por ejemplo, cabe lamentar que en el apartado 1 no se facilite indicación alguna sobre la identidad de los destinatarios de la formación y la información. Por ejemplo, las personas afectadas en caso de transferencia de fuentes son el jefe de equipo responsable, el personal que manipula y utiliza las fuentes y los responsables del transporte. Estas personas deberán ser informadas sobre la manipulación, el procedimiento que deberá seguirse en caso de pérdida o incidentes y las notificaciones prescritas.

4.8.2. Por ese motivo, en el preámbulo debería hacerse referencia a la «concienciación sobre seguridad» en relación con las fuentes de radiactividad, para luego, en su desarrollo en el artículo 8, definir mejor el grupo de personas a las que deberá formarse e informarse. Esta medida afecta a personas que

— o bien trabajan de manera permanente o temporal con una fuente de radiación o utilizan dicha fuente para su trabajo (debería informárseles tanto sobre la naturaleza y las propiedades físicas de la fuente radiactiva y las consecuencias de las radiaciones, como sobre los posibles riesgos y las instrucciones de seguridad que deben observarse en la manipulación de las fuentes);

— o bien, por distintos motivos, pueden aproximarse a las fuentes, como, por ejemplo, para la limpieza, el transporte, etc. Este grupo de personas debería recibir tanto una información inicial como una información reiterada sobre los procedimientos e instrucciones necesarios, y además ser trabajadores dignos de confianza por parte de la empresa correspondiente.

4.8.3. En lo que respecta a los períodos de formación, el Comité recomienda,

— por una parte, realizar períodos de formación e información iniciales y, después, a intervalos regulares, para los usuarios de las fuentes radiactivas, así como para el personal que trabaja cerca de fuentes de radiación,

— por otra parte, en ocasiones especiales repetir esta formación específica y explicar y poner de relieve de manera adicional las circunstancias particulares (como, por ejemplo, aplicaciones especiales, transporte, etc.).

4.9. El artículo 9 se refiere al trato que deberá reservarse a las fuentes extraviadas: las fuentes huérfanas. Esta disposición es esencialmente importante y necesaria.

4.9.1. Los Estados miembros ya realizan controles para detectar radiactividad en los vertederos de chatarra y las instalaciones de reciclado de metales, a fin de prevenir una contaminación radiactiva y su difusión. Antes de que se defina una prescripción formal y de fácil descripción por parte de la UE a los Estados miembros, el Comité recomienda que se estudien previamente con más detalle los gastos relacionados con las posibles medidas tomadas en consideración —en particular también en lo que se refiere a las PYME— y sólo entonces se establezcan los procedimientos que deberán elegirse.

4.9.2. Sólo entonces deberían definirse también exactamente la frecuencia y las modalidades técnicas de estos controles y, por ejemplo, facilitarse las indicaciones precisas sobre la sensibilidad de la detección y los procedimientos de medición.

4.9.3. La detección de fuentes huérfanas, no obstante, puede resultar difícil en el caso de fuentes bien protegidas o que emiten una débil radiación gamma. La confianza en la fiabilidad de los procedimientos de detección podría incluso en algunos casos suscitar un engañoso sentimiento de seguridad en las personas afectadas.

4.9.4. En este sentido, tampoco está claro lo que debe entenderse por «campañas de recuperación de las fuentes huérfanas».

4.10. Remitiéndose arriba al punto 4.1, el Comité señala que el cuadro que figura en el anexo I y el campo de aplicación en él definido es difícil de comprender y, por lo tanto, debería clarificarse.

4.10.1. Así, por ejemplo, los niveles de actividad se refieren a los valores A1 y, por lo tanto, no sólo a los valores de dosis. La afirmación consistente en que estos umbrales son de 1 mSv/h a un metro de distancia no es siempre pertinente, ya que el riesgo de incorporación también desempeña un papel en los valores A1.

4.10.2. Además, conviene preguntarse de manera general si resulta oportuno limitar la directiva sólo a las fuentes > 1/100 A1. El Comité considera que numerosas disposiciones de la directiva — aunque no necesariamente todas — podrían aplicarse a todas las fuentes cuya actividad sea superior a los límites tolerables.

5. **Resumen**

5.1. El Comité está en principio de acuerdo con el objetivo y, en gran medida, también con el contenido de la propuesta de directiva, considerando que representa en muchos puntos una mejora neta en relación con las reglamentaciones vigentes.

5.2. El Comité, no obstante, considera que sería deseable revisar algunos puntos de la propuesta, modificar su contenido y clarificarlos.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos»

(COM(2001) 803 final — 2002/0026 (ACC))

(2002/C 241/09)

El 19 de junio de 2002 de conformidad con el artículo 175 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 20 de junio de 2002 (ponente: Sr. Sklavounos).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 121 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. La «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos» ([1]) tiene por objeto la aplicación de las disposiciones del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo (Convenio PIC) con el fin de que la Comunidad Europea ratifique dicho Convenio ([2]).

1.2. El Comité Económico y Social Europeo apoya las estrategias de desarrollo sostenible y fomenta un enfoque prudente en materia de gestión de los productos químicos, con el fin de evitar todo daño a la salud y al medio ambiente. Al mejorar el acceso a la información y la ayuda a la toma de decisiones en los países en desarrollo, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento previo podría reducir la exposición de las personas y su medio ambiente a determinados productos químicos peligrosos. El CESE se congratula por el papel de primer plano que ha desempeñado la Comunidad Europea en la elaboración de un Convenio significativo, y por su insistencia en procurar que los países exportadores reconozcan sus responsabilidades respecto a los países en desarrollo, a pesar de la oposición de una serie de otros países industrializados a un gran número de las propuestas dirigidas a lograr este objetivo. El Reglamento de aplicación abunda en la posición de los Estados miembros, según la cual es conveniente ir más allá de las disposiciones del Convenio y ayudar realmente a los países en desarrollo a informarse mejor sobre los productos químicos peligrosos que Europa exporta, aumentar la transparencia en la toma de decisiones y potenciar la gobernanza. El CESE apoya estos esfuerzos, que contribuirán no solo al desarrollo sostenible sino que reducirán también los riesgos a escala mundial. El Reglamento reafirma la intención de la Comunidad Europea de facilitar asistencia técnica a los países en desarrollo, con el fin de reforzar su capacidad reguladora, objetivo que el CESE comparte.

1.3. El Convenio PIC (del inglés Prior Informed Consent) debe ser ratificado por 50 países signatarios para ser jurídicamente vinculante, y dado que la Comunidad Europea participa como organización regional de integración económica, es importante que el Reglamento se adopte rápidamente a fin de permitir a la Comunidad ratificar el Convenio. En la actualidad, el Convenio de Rotterdam ha sido firmado por 73 partes, incluidas la Comunidad Europea y el conjunto de los Estados miembros, a excepción de Irlanda. No obstante, aún no ha entrado en vigor por haber sido ratificado hasta hoy tan solo por 21 países. El CESE insta a una ratificación mundial sin demora, a la vez que deplora que la Comisión Europea no haya actuado con más celeridad.

1.4. El nuevo Reglamento ([3]) sustituirá al actual Reglamento 2455/92 ([4]) relativo a la exportación y la importación de determinados productos químicos peligrosos. Es más estricto que el actual e introduce una serie de elementos que no figuran en el Convenio, con el fin de ayudar a los países en desarrollo a adoptar medidas reglamentarias más fundamentadas.

2. **Contexto**

2.1. Conviene recordar brevemente los antecedentes del Convenio PIC. En 1989, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) introdujo el Convenio PIC en el Código internacional de conducta sobre la distribución y la utilización de pesticidas, y las Directrices de Londres para el intercambio de información sobre productos

([1]) COM(2001) 803 final — 2002/0026 ACC.
([2]) COM(2001) 802 final.
([3]) COM(2001) 803 final.
([4]) DO L 251 de 29.8.1992, p. 13.

químicos en el comercio internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El procedimiento se aplica desde 1991 con carácter voluntario. La razón de ser inicial nació de la preocupación de que determinados productos químicos cuyo uso está prohibido o regulado en los países industrializados se exporten y se utilicen en los países en desarrollo. La cuestión de la prohibición de exportar los productos químicos prohibidos cuenta con el apoyo de Gobiernos y organizaciones de defensa del interés público. No obstante, el Convenio PIC se elaboró porque:

a) numerosos países en desarrollo no querían que su capacidad de importar y utilizar productos químicos estuviera regulada por medidas adoptadas por los países industrializados;

b) si sigue existiendo una demanda de estos productos químicos, la producción se deslocalizaría y el comercio hacia los países en desarrollo continuaría;

c) esta medida solo podría aplicarse a productos químicos prohibidos o que se hayan dejado de utilizar, y no a los productos químicos rigurosamente restringidos;

d) numerosos pesticidas que perjudican a la salud o al medio ambiente en los países en desarrollo no han sido prohibidos ni están rigurosamente restringidos en los países industrializados;

e) unas normas estrictas para la gestión de los productos químicos en los países en desarrollo aprovecharán a los consumidores de estos países, así como a los de sus exportaciones agrícolas, en particular la Unión Europea, debido a la reducción de los residuos de pesticidas.

2.2. Sin embargo, en algunos casos se puede prever prohibir la exportación de determinados productos químicos si se puede ayudar a los países en desarrollo a encontrar soluciones de reemplazo. Un segundo Convenio internacional, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (POP), tiene por objeto suprimir completamente la producción y la utilización de algunos productos químicos: doce, en principio, de los cuales nueve pesticidas [1]. Juntos, los Convenios de Estocolmo y Rotterdam mejorarán la seguridad y la gestión de los productos químicos peligrosos a escala mundial.

2.3. El activo principal del Convenio PIC reside en su función de intercambio de información y ayuda al refuerzo de las capacidades reglamentarias en materia de productos químicos en los países en desarrollo, lo que constituye una importante contribución al desarrollo sostenible. Con motivo de la Cumbre de la Tierra de 1992, los Gobiernos acordaron que el Convenio PIC se convirtiera en un convenio jurídicamente vinculante, el año 2000. Cuando se hace evidente la nocividad de algunos productos químicos en los países industrializados, los Gobiernos están en condiciones de identificar estos productos y tomar las medidas necesarias para prohibirlos o regularlos estrictamente, con el fin de proteger la salud humana o el medio ambiente. La mayor parte de los países en desarrollo no disponen de una legislación que autorice tales medidas, ni de los recursos científicos y técnicos que permitan evaluar los riesgos, ni de los laboratorios necesarios para efectuar los análisis, ni de otros recursos esenciales. El Convenio PIC proporciona a los países en desarrollo una información bien fundamentada relativa a las medidas reglamentarias adoptadas contra los productos químicos peligrosos y los ayuda a impedir las importaciones no deseadas de este tipo de productos. Los Gobiernos acordaron aplicarlo voluntariamente a partir de la fecha de su firma, es decir del 11 de septiembre de 1998. El Convenio sugiere que los Estados pueden adoptar medidas más estrictas conformes a los objetivos del Convenio.

3. Principales elementos del Convenio de Rotterdam y productos químicos a los cuales se aplica el nuevo Reglamento

3.1. La aprobación de este Reglamento permitirá a la Unión Europea ratificar el Convenio de Rotterdam, cuyos principales elementos son los siguientes:

— los Gobiernos deben designar una «autoridad nacional designada» encargada de ejercer las funciones administrativas requeridas por el Convenio;

— los Gobiernos deben notificar a la Secretaría del PIC [2] toda prohibición o restricción rigurosa de un producto químico, a más tardar 90 días después de la aprobación de la medida normativa final;

— los Gobiernos que hayan prohibido o restringido rigurosamente un producto químico deben presentar una notificación de exportación a los países importadores al

[1] Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa comunitario de acción en materia de medio ambiente para 2001-2010» (DO C 221 de 7.8.2001, pp. 80-85).

[2] Los Gobiernos constituyen la instancia de decisión (por medio del Comité internacional de negociación (CIN)), una vez que sus decisiones han sido ratificadas por la Conferencia de las partes (CDP). La Secretaría aplica los procedimientos que establece el Convenio y aplica las decisiones del CIN y de la CDP.

menos hasta que el producto químico esté inscrito en la lista PIC y los países importadores hayan indicado si autorizan o prohíben esta importación;

— un producto químico cumplirá los requisitos para figurar en la «lista PIC» cuando haya sido prohibido o restringido rigurosamente (de acuerdo con la definición del Convenio) por dos Estados en dos regiones del mundo;

— además, determinadas preparaciones pesticidas extremadamente peligrosas que resulten gravemente perjudiciales para la salud y el medio ambiente en los países en desarrollo o en los países de economía de transición podrán ser incluidas en el Convenio PIC por estos países, basándose en incidentes específicos. Si bien esos países pueden prohibir o restringir rigurosamente esos pesticidas cuando dispongan de una legislación ad hoc, esta acción no es un requisito indispensable;

— un Comité de Examen de Productos Químicos, compuesto por expertos nombrados por las partes del Convenio, estudia las medidas de control validadas por la Secretaría y, si dichas medidas corresponden a los criterios que figuran en el Convenio, se invitará al citado Comité a que elabore un documento de orientación;

— la Conferencia de las Partes decide si conviene o no incluir un producto químico en la lista PIC; una vez el producto químico se incluya en la lista, se enviará a los Gobiernos el documento de orientación de las decisiones y a pronunciarse sobre la autorización o la prohibición de la importación del producto químico;

— los Estados velarán por que sus exportadores respeten las decisiones en materia de importación.

3.1.1. El nuevo Reglamento crea la infraestructura de participación en los mecanismos del Convenio, en particular la autoridad nacional designada, la participación en la Conferencia de las Partes y en el Comité de Examen de Productos Químicos, así como un mecanismo que permite a los Estados miembros preparar la documentación técnica. El Reglamento precisa que la Comunidad Europea tomará decisiones como importador de productos químicos, respetando al mismo tiempo sus obligaciones como exportador de estos productos.

3.2. El Reglamento se aplica a los productos químicos prohibidos (incluidos los retirados de la circulación o rigurosamente restringidos en la UE por razones de protección de la salud y el medio ambiente. Por lo que se refiere a los «pesticidas», la definición cubre los que se regulan como «productos fitosanitarios» y «biocidas». Los productos químicos industriales se refieren por su parte a dos categorías, los «destinados a un uso profesional» y los «destinados al público en general». En el anexo 1 figuran los productos químicos a los cuales se aplica el Reglamento:

— Parte 1: lista de los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos en la Comunidad y por lo tanto sujetos al procedimiento de notificación de exportación (la lista incluye productos químicos ya sujetos al Convenio PIC, para los cuales las obligaciones de notificación de exportación pueden haber cesado).

— Parte 2: lista de productos químicos para los que las medidas de control destinadas a prohibirlos o a restringirlos rigurosamente responden a los criterios de notificación PIC (con exclusión de los ya inscritos en la lista PIC).

— Parte 3: lista de los productos químicos ya sujetos al Convenio PIC.

3.2.1. El ámbito de aplicación del Reglamento es más amplio que el del Convenio por cuanto exige la notificación de exportación de determinados artículos o productos que contienen un producto químico prohibido o estrictamente regulado bajo su forma no sujeta a reacción química (pura). Además, los artículos o productos enumerados en el anexo V del Reglamento cuyo uso está prohibido en la Comunidad no se exportarán.

3.2.1.1. Se añadirán otros productos químicos a la lista que figura en el anexo 1 cuando se adopten las medidas normativas firmes adecuadas, con arreglo al Derecho comunitario, o cuando se añadan algunos productos químicos al ámbito de aplicación del Convenio tras ser notificadas las Partes.

4. Dictamen del CESE sobre las medidas incluidas en el Reglamento

4.1. Al adoptar el Reglamento que permite aplicar el Convenio PIC, y de acuerdo con los nuevos principios considerados como importantes, en particular, «promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos en el comercio internacional de productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños», esta propuesta incluye una serie de medidas importantes. El CESE desea llamar la atención sobre las ventajas de las siguientes medidas recogidas en el Reglamento y propone una acción con el fin de que promueva estos objetivos:

Notificación de exportación

4.1.1. La notificación de exportación de productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos continuará hasta la inscripción del producto químico en la lista PIC; cuando proceda, la notificación de exportación podrá continuar a petición de los países importadores. Asimismo, los productos químicos que figuran en los apartados 2 y 3 del anexo 1 no se exportarán sin el consentimiento explícito del país importador. Al modificar el requisito del Convenio que se refiere al mantenimiento del statu quo cuando una parte no dé su consentimiento explícito a la importación, se refuerzan los objetivos del Convenio. El CESE apoya la importancia de la notificación de exportación actual y recomienda que se tomen las medidas necesarias con el fin de velar por que se comunique a todas las partes interesadas de los países en desarrollo, en particular los grupos de interés público, la continuación de las importaciones.

Acceso a la información sobre las exportaciones

4.1.2. El artículo 9 fomenta el acceso a la información, y prevé que los exportadores notifiquen a las autoridades nacionales designadas de su Estado miembro las cantidades expedidas de todo producto químico prohibido o estrictamente regulado en la UE, o de todo producto químico incluido en el Convenio; además, se pondrá a disposición del público una síntesis no confidencial de la información. El CESE aprueba la iniciativa de la Comisión Europea y la industria química de celebrar un acuerdo voluntario, antes de que la Comunidad ratifique el Convenio de Rotterdam y que éste no sea jurídicamente vinculante, con el fin de proporcionar cada año información sobre las cantidades de productos químicos exportados cubiertos por el Reglamento 2455/92. La buena voluntad de la industria química que participa en esta iniciativa es digna de reconocimiento y debe apreciarse sin reservas, tanto más cuanto que las industrias de otras regiones del mundo seguirán sin someterse a esta obligación. El CESE se alegra también de la iniciativa de la Comisión Europea de hacer públicas cada año, en forma de agregado, informaciones relativas a las exportaciones y reconoce también su empeño en garantizar que los países importadores tengan un acceso total y regular al conjunto de la información recogida por la Comisión Europea. No obstante:

— insta a la Comisión Europea a publicar esta información sobre la base de las exportaciones de los Estados miembros, siempre y cuando no se ponga en peligro la confidencialidad comercial;

— propone que la Comisión Europea recoja y haga pública la información sobre la localización e información, las cifras de producción anual de todo producto químico cubierto por este Reglamento u otras medidas contenidas en el Libro Blanco — Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos [1];

4.1.2.1. La Comisión Europea administra una base de datos de acceso público relativa a las exportaciones a los países importadores. Sin embargo, todas las exportaciones figuran como originarias de la Comunidad. El nombre del Estado miembro exportador representa una información importante para la opinión pública y el CESE considera que esta información debería estar sistemáticamente disponible.

Acceso de los países importadores a la información y la asistencia

4.1.3. La Comisión Europea y los Estados miembros facilitarán información científica, técnica, económica y jurídica (teniendo siempre en cuenta la necesidad de proteger la información comercial confidencial) relativa a los productos químicos regulados por el presente Reglamento, incluida la información toxicológica, ecotoxicológica y de seguridad. Con el considerable aumento de la cantidad de información puesta a disposición de los países en desarrollo, el CESE considera que la Comisión Europea debe asignar fondos que permitan cubrir las prioridades siguientes fijadas por el Reglamento:

4.1.3.1. apoyo a la red de información sobre el aumento de la capacidad, establecido por el Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química;

4.1.3.2. transmisión de información adicional solicitada por una Parte importadora en relación con un producto químico o una medida reglamentaria;

4.1.3.3. transmisión a los países por los que circulan los productos químicos PIC en ruta hacia su destino de la información y los detalles pertinentes relativos a los movimientos de tránsito, redactado todo ello en la lengua apropiada.

Normas obligatorias en la exportación de productos químicos

4.1.4. El CESE aprueba el requisito del Reglamento que prevé que las normas de la UE relativas a la clasificación, el acondicionamiento y el etiquetado se apliquen también a las exportaciones, y que los datos relativos a la seguridad deban estar disponibles en la lengua o lenguas principales del país importador. No obstante, en el curso del transporte pueden surgir otros problemas, algunos de los cuales escapan al control del exportador: las exportaciones de productos químicos prohibidos o severamente restringidos pueden tener que circular por una serie de países y ser manipulados por personas que desconocen los riesgos que encierran; asimismo, determinadas compañías de transporte poco escrupulosas pueden camuflar la naturaleza de esos productos. El CESE sugiere que se preste una atención urgente a estos problemas, que puede incluir la obligatoriedad de que la documentación

[1] COM(2001) 88 final.

de transporte que acompañe a estos productos esté redactada en las lenguas de todos los países por donde deban circular estos productos hasta alcanzar su destino final, entre otras medidas ([1]). En su asistencia técnica, conviene que la Comunidad promueva la formación de los agentes de las aduanas, cuyo papel es fundamental en los aspectos prácticos de la aplicación del Convenio PIC.

4.1.4.1. Las normas mínimas relativas a los productos químicos exportados tienen por objeto garantizar la calidad y la pertinencia, el respeto de las exigencias de pureza, de la duración de estabilidad y los tamaños de acondicionamiento adecuados que permitan evitar que se creen reservas obsoletas.

4.1.5. El CESE invita a la Comisión Europea a velar por que los países en desarrollo mejoren su capacidad para evaluar la pertinencia de las importaciones de productos químicos, orientando la ayuda al desarrollo hacia la mejora de la formación y la creación de laboratorios. El CESE es consciente del problema principal que plantean las reservas de pesticidas obsoletos, debidos a la superproducción y el suministro de pesticidas inadecuados, así como de las malas condiciones de almacenamiento en los países importadores. Es necesario adoptar medidas destinadas a evitar la acumulación de futuras reservas obsoletas, y facilitar los medios que permitan retirar con toda seguridad las reservas existentes.

Prohibición de exportación

4.1.6. La prohibición de exportación aplicable, por decisión del Consejo de Ministros, a determinados productos químicos y artículos que contienen algunos de los productos químicos enumerados en el anexo V es una innovación importante; el CESE invita a la Comisión Europea a colaborar con los Estados miembros con el fin de garantizar que se prohíba la exportación de todo artículos que contenga productos químicos peligrosos que puedan resultar perjudiciales a las personas expuestas. El CESE se propone estudiar la ampliación de la prohibición de exportación en el marco de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Asistencia técnica

4.1.7. Se invita a la Comisión Europea y los Estados miembros a cooperar para promover la asistencia técnica, y, en particular, la formación necesarias para el desarrollo de las infraestructuras, las capacidades y los conocimientos técnicos de los países en desarrollo necesarios para administrar racionalmente los productos químicos durante todo su ciclo de vida y para aplicar el Convenio. El CESE estima que conviene ayudar a las organizaciones de trabajadores y a las ONG que trabajan en favor de la salud, el medio ambiente y los sistemas agrícolas que reducen la dependencia respecto a los pesticidas peligrosos.

Lista de productos químicos del anexo I

4.1.8. Los productos fitosanitarios comercializados en los Estados miembros los regula la Directiva 91/414/CE. Se está realizando una revisión de dichos productos, que conducirá a la retirada del mercado de un gran número de pesticidas en 2003 (productos fitosanitarios) debido a una insuficiencia de datos para renovar la autorización o porque el mercado es demasiado pequeño para que los fabricantes y los distribuidores inviertan en la preparación de los datos solicitados. En algunos casos, la retirada del mercado de estos productos se debe exclusivamente a razones comerciales; en otros, es resultado de la preocupación por que el producto químico no perjudique a la salud o al medio ambiente. La Comisión Europea juzga importante que estos productos, que no se incluyen en el anexo de la Directiva 91/414/CEE, que presentan riesgos sobre la salud y el medio ambiente se identifiquen, y que se transmita una notificación, de acuerdo con el Convenio PIC. Se trata de una iniciativa importante y pertinente que el CESE apoya, a la vez que recomienda acelerar la revisión prevista, basándose en nuevos datos científicos y técnicos. Las prohibiciones o las restricciones rigurosas de productos químicos industriales debido a los riesgos para la salud humana o el medio ambiente que encierran las regula la Directiva 76/769/CEE. El CESE aprueba que también se notifiquen estas medidas.

5. Observaciones y recomendaciones del CESE sobre cuestiones no cubiertas por el Reglamento

El CESE llama más concretamente la atención sobre los elementos siguientes:

Salud y seguridad en el trabajo

5.1. El CESE concede una gran importancia a la salud y a la seguridad en el trabajo. Por lo que se refiere a los «productos químicos industriales», el Reglamento precisa que se aplica a los productos químicos destinados a uso profesional y a los productos químicos destinados al público en general. El CESE desea hacer hincapié en que el término «uso profesional» se refiere a todos aquellos que utilicen los productos químicos en su lugar de trabajo, a fin de que quede claro que el Reglamento debe aplicarse a todos los que estén expuestos en su lugar de trabajo, su domicilio o su medio ambiente en sentido amplio.

([1]) En la actualidad esos documentos están redactados en seis lenguas, con arreglo a las normas de las Naciones Unidas.

Prohibiciones en los Estados miembros

5.2. El apartado 7 del artículo 10 de la propuesta prohíbe a los Estados miembros enviar notificaciones a la Secretaría en relación con las medidas normativas firmes. Eso implica que solamente los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos en todos los Estados miembros (con arreglo a las Directivas 91/414/CEE, 98/8/CE, 79/117/CEE y toda otra legislación comunitaria relevante) deben notificarse. El CESE considera que cuando un Estado miembro adopta una prohibición o una restricción rigurosa, esta información debe ponerse a disposición de los países importadores, y la Comisión Europea debe instaurar procedimientos con el fin de transmitir una notificación de las medidas de control, o al menos velar por que, en el marco de este intercambio de información, la medida se notifique a los países.

Apoyo a la innovación en la industria química

5.3. El CESE reconoce el importante papel que desempeña una industria química innovadora y competitiva en Europa, y estima que conviene que sus actividades estén apoyadas plenamente por políticas que fomenten el desarrollo sostenible. El CESE invita tanto a las empresas como a la Comisión Europea a promover la investigación en el ámbito de las alternativas a la producción y la utilización de pesticidas peligrosos, en particular en los controles biológicos y otras metodologías de gestión de las plagas. El objetivo de estas medidas debería consistir en apoyar a la vez una competitividad sostenible y una productividad ecológica, y lanzar una estrategia comunitaria de promoción de la agricultura biológica y del desarrollo rural sostenible. El CESE invita a la Comisión Europea a respaldar a las empresas en sus esfuerzos, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible y a la innovación ecológica fomentando la investigación y el desarrollo, la formación y la concesión de becas convenientes.

5.3.1. El CESE considera que la industria química europea es un líder a escala mundial por lo que se refiere a la responsabilidad de las empresas en materia de medio ambiente y de los aspectos laborales en los países en desarrollo, e insta a dicha industria a mantener su liderazgo ([1]).

5.3.2. El CESE apoya la introducción de las especificaciones de la FAO relativas a los productos en el comercio internacional.

La Directiva 98/8/CE

5.4. En el pasado, en su dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la comercialización de biocidas» ([2]), el CESE hizo hincapié en la necesidad de garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente por medio de una evaluación nacional armonizada de los expedientes relativos a estas sustancias peligrosas. El Comité deplora que el conjunto de los Estados miembros aún no haya traspuesto la Directiva a sus respectivas legislaciones nacionales.

5.4.1. Recientemente, la Comisión Europea introdujo procedimientos ante el Tribunal de Justicia contra algunos Estados miembros (Francia, Luxemburgo, Alemania, España, Portugal e Irlanda) para no haber traspuesto a su Derecho nacional las disposiciones de la Directiva 98/8/CE. El CESE invita de nuevo a la Comisión Europea a examinar con más detalle esta cuestión.

La educación y la formación para los países en desarrollo

5.5. Ya en 1991, en su Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la exportación e importación de determinados productos químicos peligrosos ([3]) (puntos 2.7 y 2.8), el CESE instaba a la Comunidad y las organizaciones internacionales a que se comprometieran a «elaborar un programa de divulgación del conocimiento de dichos procedimientos en los países importadores», y a asistir a los países menos desarrollados en la preparación de los instrumentos adecuados que les permitan inmediatamente sacar provecho de las informaciones que se les transmitirán, «y sugería que se elaborase un manual de utilización con el fin de facilitar la aplicación del Reglamento por parte de los operadores de la Comunidad». De la misma manera, el CESE había planteado la necesidad de desarrollar la formación y la educación en relación con estas cuestiones medioambientales. Las Naciones Unidas y la FAO formulan también este tipo de recomendación cuando solicitan la ayuda a los países en desarrollo y a los países de economía en transición en la aplicación de proyectos específicos destinados a determinar las preparaciones pesticidas extremadamente peligrosas que plantean problemas en las condiciones de utilización prevalentes en estos países. Conviene tener muy en cuenta este elemento en la perspectiva de la ampliación de la UE y procede promover proyectos en el marco de la Mesa de asistencia técnica e intercambio de información de la Comisión Europea.

5.6. Las políticas nacionales de los Estados miembros deberían abordar los siguientes aspectos: fomentar la aplicación de las normas; programas educativos y programas destinados a sensibilizar a sus ciudadanos; fortalecimiento de las capacidades re relación con la disminución y la gestión de los riesgos; potenciación de los mecanismos y los programas institucionales, así como de los sistemas de información, las redes y los sitios Internet. Deberían fomentarse mecanismos de coordinación nacional interministerial y garantizar su funcionamiento.

([1]) Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Derechos humanos en el trabajo», DO C 260 de 17.9.2001, pp. 79-85, el Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas» (CES 355/2002), Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro blanco: Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos», DO C 36 de 8.2.2002, pp. 99-104.

([2]) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la comercialización de biocidas», DO C 174 de 17.6.1996, p. 32.

([3]) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la exportación e importación de determinados productos químicos peligrosos», DO C 191 de 22.7.1991, p. 17.

Un mecanismo consultivo para las organizaciones de trabajadores y las ONG

5.7. En su dictamen sobre la «Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y el Consejo que establece un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones no gubernamentales que tienen por objetivo principal la defensa del medio ambiente» [1], el CESE señala (apartado 4) «que es necesario fomentar y financiar la acción y el compromiso en favor del medio ambiente de las otras ONG que representan a los ciudadanos europeos en ellos» calidad de trabajadores, patronos, agricultores o consumidores y el que papel en la aplicación de las políticas medioambientales es el más importante. Se debería poder contar con el concurso de una gran variedad de participantes, a la hora de reforzar el programa legislativo. El CESE apoya la necesidad de establecer mecanismos consultivos que permitan a las partes interesadas expresar sus opiniones a la Comisión Europea, y lamenta que no se le consulte a la hora de modificar los anexos al nuevo Reglamento. No obstante, el CESE reconoce que la Comisión Europea, en el presente Reglamento, invita a las partes interesadas a celebrar reuniones significativas; el CESE insta a la Comisión Europea a que ponga a punto un sistema tan amplio como sea posible de consulta de las partes, que garantice la transparencia y la expresión de los diferentes puntos de vista. En este contexto, el CESE destaca su capacidad de desempeñar un papel importante como foro de promoción de los puntos de vista de las partes.

Reducción de los pesticidas

5.8. La experiencia directa en relación con el uso excesivo de pesticidas y la necesidad de promover un desarrollo agrícola más duradero han sido dos de los principales factores que han motivado la adopción de medidas destinadas a reducir los riesgos relacionados con la utilización de pesticidas. Entre estas actividades figuran: el registro de los productos, la erradicación de los pesticidas peligrosos, el establecimiento de códigos de prácticas, las medidas (formación, educación) destinadas a reducir los riesgos a que se hallan expuestos los trabajadores, la promoción de métodos de cultivo sostenibles, la instauración de límites máximos, la búsqueda de formas alternativas de control de plagas, la definición de variedades de cosechas resistentes a las malas hierbas, una gestión integrada de las plagas y la concesión de etiquetas verdes a los productos respetuosos del medio ambiente. Una gestión adecuada de los productos químicos depende de este tipo de actividades. Conviene revisar, por una parte, la financiación que la UE consagra a la investigación, con el fin de responder a las necesidades de estas actividades, y, por otra parte, los apoyos financieros con cargo a la ayuda al desarrollo con el fin de velar por que esta última esté orientado hacia la agricultura sostenible y las prácticas adecuadas de control de las plagas que promueven una gestión integrada éstas, hacia las prácticas biológicas y otras prácticas ecológicas.

Aplicación

5.9. Cuestiones como la resolución de conflictos, la responsabilidad del producto y el tráfico ilícito de productos químicos peligrosos requieren una mayor atención y la instauración de una política armonizada con los restantes convenios que tratan este tema.

5.9.1. Conviene vincular el control de los productos químicos al «principio de cautela», tal como se indica en la Declaración de Río. Del mismo modo, conviene promover el principio de «prevención de la contaminación». Ambos elementos deberían ocupar un lugar preferente en el enfoque de la Comisión Europea.

5.9.2. Por lo que se refiere a las disposiciones relativas a las sanciones (artículos 17 y 21), el CESE deplora que la Comisión Europea siga sin estar en condiciones de efectuar el seguimiento de la buena aplicación de las normas comunitarias sobre este tema. En la medida en que las sanciones dependen de los Estados miembros, pueden producirse distorsiones del mercado.

Fundamento jurídico

5.10. Esta propuesta se ocupa principalmente de asuntos medioambientales, no de asuntos relacionados con el comercio internacional. El CESE se pregunta si la elección del fundamento jurídico (el artículo l33) es acertada. El Tribunal de Justicia en su Dictamen 2/00 sobre el Convenio sobre la biodiversidad y el Protocolo de Cartagena (propuesta de la Comisión Europea de la misma naturaleza) estableció que el apartado 1 del artículo 175 constituye el fundamento jurídico adecuado para estas cuestiones. El CESE acoge con agrado y respalda la reciente decisión del Consejo de Ministros (de 30 de abril de 2002) de modificar el fundamento jurídico con el fin de poder abordar estos asuntos.

[1] Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que establece un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones no gubernamentales que tienen por objetivo principal la defensa del medio ambiente», DO C 36 de 8.2.2001, p. 108.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité económico y social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2081/92 relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios»

(COM(2002) 139 final — 2002/0066 (CNS))

(2002/C 241/10)

El 15 de abril de 2002, 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 20 de junio de 2002 (ponente: Sr. de las Heras Cabañas).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 124 votos a favor, sin votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Propuesta de la Comisión

1.1. La Comisión propone la modificación del Reglamento (CEE) nº 2081/92 con la intención de garantizar una mejor protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen y el respeto a los acuerdos bilaterales y multilaterales que rebasan las fronteras comunitarias y cuyas obligaciones deben cumplirse.

1.2. Las modificaciones previstas son las siguientes:

1.2.1. Ampliación del ámbito de aplicación actual del Reglamento incluyendo el vinagre de vino y excluyendo del mismo las aguas minerales y aguas de manantial (anexo II).

1.2.2. Adición de precisiones para decidir sobre el registro de nombres que se escriban o pronuncien de la misma forma, es decir, en caso de que aparezcan homonimias.

1.2.3. Se propone una ampliación del derecho de oposición a un registro para los nacionales de los países miembros de la OMC que tengan derechos e intereses legítimos en el territorio de la UE. El texto actual del Reglamento sólo contempla el derecho de oposición para los nacionales comunitarios (artículo 7 del Reglamento). El Acuerdo ADPIC (sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, adoptado por los países miembros de la OMC en 1994) en lo referente a indicaciones geográficas establece disposiciones específicas que instan a los miembros de la OMC a evitar distorsiones de intercambios comerciales por causa de dicha protección.

1.2.4. La propuesta contemplará la posibilidad de solicitar la anulación del registro de una denominación a petición de los titulares de la misma, si ello se justifica pertinentemente.

1.2.5. El Reglamento actual concede una protección previo registro a los productos provenientes de las denominaciones de terceros países (artículo 12). Se brindará un procedimiento especial para el registro de los productos de esos países en el mercado comunitario a la vez que se invita a los países no comunitarios a introducir en su territorio el régimen de la UE de las denominaciones de origen ofreciéndoles bases de reciprocidad.

1.2.6. En caso de conflicto entre el registro de una marca comercial y el de una indicación geográfica, la solución adoptada en el Reglamento se aplicará no sólo a las marcas registradas sino también a las adquiridas a través del uso. Además en estos casos de conflicto se tomarán como referencia las fechas de presentación de la solicitud de registro para las denominaciones de origen e indicaciones geográficas, como ya es el caso actualmente para las marcas registradas.

1.2.7. Se suprimirá el artículo 17 del Reglamento en el que se contempla el procedimiento de registro simplificado.

2. Consideraciones generales

2.1. El objetivo principal de las opiniones emitidas por el Comité Económico y Social Europeo desde la aprobación del primer Reglamento ((CEE) nº 2081/92), relativo a la protección de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen, ha sido el apoyo al desarrollo de políticas que permitan la consolidación a nivel comunitario de la producción de alimentos y productos agrícolas de calidad y su protección. Es fundamental otorgar a estos productos un valor reconocido y que su producción repercuta en todos los ámbitos del entorno rural, potenciando el mantenimiento de la cultura y los usos locales y tradicionales, los cuales, siendo prácticas conservadoras del saber hacer de las más variadas regiones rurales comunitarias, no están reñidos con los beneficios que pueda aportar el avance tecnológico.

2.2. El trabajo que se ha venido realizando y la postura que desde el CESE se defiende respecto al tema que ahora nos atañe queda reflejado en el Dictamen de Iniciativa sobre «Valorización de los productos agrarios típicos de calidad como instrumento de desarrollo en el contexto de una nueva PAC» [1]. Por otra parte en el reciente Dictamen sobre «El Futuro de la PAC» [2], el Comité insiste en la necesaria orientación de la agricultura europea hacia una producción segura y de alta calidad, las cuales son características esenciales garantizadas por las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas.

2.3. La producción actual de productos típicos de calidad representa un porcentaje aún limitado de la producción agraria europea que es necesario incrementar para alcanzar un peso significativo en los mercados, con el consiguiente beneficio para el progreso económico de las zonas rurales más desfavorecidas. La diferenciación de los productos agrícolas y agroalimentarios a través de la protección de su nombre y de la fijación de sus reglas de producción, constituye un instrumento valorizador importante sobre todo cuando la calidad es enfocada como una estrategia para el mercado. Debemos seguir persiguiendo estos objetivos dentro del marco de actuaciones de la PAC.

2.4. Aunque las producciones acogidas a una IGP/DOP proceden de los más diversos ámbitos y regiones, son las zonas desfavorecidas, periféricas o de montaña las principales proveedoras de los productos de calidad con determinadas características específicas. Los productos tradicionales, por su naturaleza y modo de producción, son los que más pueden contribuir para el desarrollo y valorización del mundo rural puesto que:

— Potencian el asentamiento de la población local y la creación de empleo, en particular en zonas desfavorecidas.

— Promueven el uso y la complementariedad de los recursos existentes.

— En general, preservan y mejoran las condiciones ambientales naturales a través de sus métodos de producción.

— Respetan los ecosistemas existentes, la biodiversidad y el patrimonio genético por la utilización de variedades y razas locales.

— Son el exponente de la cultura y tradición de una zona o región.

2.5. La protección de los nombres de los productos ha contribuido a que los productores se comprometan voluntariamente a cumplir unas normas específicas de producción, que ellos mismos ayudan a elaborar y fijar, y que involucra a todos los agentes de la cadena alimentaria. La trazabilidad, como elemento minuciosamente cuidado en estos productos, contribuye no sólo a garantizar la seguridad alimentaria exigida en cualquier tipo de producción, sino a fundamentar el valor añadido que proporciona el origen y la calidad específica que se le reconoce.

2.6. El Reglamento 2081/92 debería reconocer explícitamente la capacidad, para los productores titulares de una IGP/DOP, de prever, si lo consideran oportuno, la obligación de acondicionamiento dentro de la zona de producción, para los productos protegidos con objeto de asegurar el control sobre su calidad. Por acondicionamiento se entienden las operaciones necesarias de preparación de los productos para la venta (por ej.: embotellado, envasado, etc.).

2.7. El Comité apoya el refuerzo de los sistemas de protección de denominaciones e indicaciones geográficas como una forma eficaz de protección de los derechos del consumidor y una respuesta a sus deseos legítimos de una alimentación segura y de calidad. Técnicamente, cuando se consigue comprobar el vínculo inequívoco entre la calidad de los productos y los factores naturales y humanos de su región de origen, estamos ante una Denominación de Origen Protegida DOP; cuando se consigue atribuir una reputación o unas características del producto a una determinada región o lugar, estamos frente una Indicación Geográfica Protegida o una IGP. La etiqueta con la indicación protegida y la marca de certificación numerada garantizan que el producto fue sometido a un sistema de control a lo largo de toda la cadena productiva y puede ser rastreado hasta su origen.

2.8. Toda garantía de calidad asegura una buena aceptación del producto en los mercados. Esto supone la aparición masiva de imitaciones que intentan aprovecharse del prestigio que confiere una denominación geográfica determinada. Debe combatirse el uso fraudulento de una denominación en productos no procedentes de la zona geográfica a la que hace alusión el nombre. El Comité pide a la Comisión y al Consejo que refuercen las disposiciones en materia de control, con objeto de garantizar que todos los Estados miembros realizan un control efectivo y eficaz de la protección que otorga el Reglamento 2081/92 a los productos con DOP/IGP. En este contexto, el Reglamento 2081/92 debe proteger también las DOP/IGP, prohibiendo expresamente la exportación, desde la Unión europea a cualquier país tercero, de productos (o imitaciones de productos) que utilicen indebidamente la DOP/IGP.

---

(1) CES 972/98, DO C 284 de 14.9.1998, p. 62, ponente: Sra. Santiago.

(2) CES 362/2002, ponente: Sr. Ribbe.

2.8.1. A su vez, los titulares de la denominación deberán esforzarse en luchar por el cumplimiento de las normas de protección de sus productos. Salvaguardar la trazabilidad y la veracidad de la información que se da al consumidor son pasos a cumplir necesariamente en la comercialización. Además, teniendo como objetivo la promoción de la calidad como distintivo de las denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas, los Estados miembros y la Comisión deberán asegurar que estas mantienen en el tiempo los criterios requeridos para su reconocimiento, registro y protección. Las DOP y las IGP están basadas en una especificidad propia del producto, la región o el sistema de producción y/o elaboración. El CESE estima que hay que seguir siendo rigurosos antes de conceder una DOP o una IGP para no caer en excesos que desvirtúen las características diferenciales que se pretenden.

2.8.2. En lo que respecta a la relación entre marcas y DOP/IGP, tanto a nivel comunitario como internacional, el Comité considera que, debiendo priorizar el interés general y colectivo representado por las DOP/IGP, ambas formas de propiedad intelectual merecen una protección adecuada, ya que desde ambas se pueden abordar cuestiones como la competencia desleal o la publicidad engañosa.

2.9. El avance vertiginoso de la liberalización de los mercados y las políticas agrarias favorecedoras de las producciones masivas hacen necesario cada vez más una diferenciación y diversificación de la oferta. Debe ser la exclusividad la que proporcione una estabilidad a los productos que sobresalen por ser diferentes de los demás de su misma clase. El acuerdo ADPIC obliga a una revisión del actual Reglamento sobre protección de denominaciones e indicaciones geográficas.

2.10. Se hace necesario establecer reglas que permitan la inserción de los productos de calidad sin que se pierda su valor exclusivo. Actualmente la protección en el marco internacional está por debajo de los niveles europeos. No se considera acertada una «mundialización» sin reglas adecuadas para la protección de los productos de calidad vinculados al desarrollo de zonas rurales muy concretas. En este sentido el Comité invita a la Comisión a plantear una estrategia lo más agresiva posible para reforzar la protección de las IGP y DOP en el contexto de los acuerdos ADPIC de manera que resulte equivalente al nivel de protección y de exigencias que imperan dentro del mercado comunitario.

2.11. Resulta importante ir ampliando cada vez más el número de productos que puedan acogerse a una protección más allá de sus fronteras nacionales con la seguridad de que se sigue garantizando su valor añadido y su diferenciación como producto de calidad. Prueba del creciente interés por proteger los nombres de sus productos ha sido el aumento de registros detectados en los últimos años a los que se han añadido nuevos tipos de productos como pueden ser los aceites, la miel, las flores y plantas ornamentales, el corcho ...

2.12. En un intento de ampliar el número de productos tradicionales que puedan acogerse a estas medidas de protección de manera que se favorezca el desarrollo de un mayor número de zonas rurales, el Comité considera que el Anexo II del Reglamento 2081/92 sería perfectamente ampliable a otros productos agrarios.

2.13. Pero también se quiere destacar la posibilidad de que productos artesanales no agrarios, pero que tengan una especificidad ligada a una zona geográfica, puedan ser protegidos dentro de un marco jurídico específico.

3. **Observaciones específicas**

Ámbito de aplicación de la protección

3.1. El Reglamento (CEE) 823/87 del Consejo ([1]) que regula los criterios de calidad y denominación de origen de los vinos no contempla disposiciones particulares relativas al vinagre de vino. Hace tiempo que existen denominaciones de origen de vinagres de calidad, pero hasta ahora no han recibido un trato de protección a nivel comunitario y los transformadores no han gozado de muchas posibilidades de promoción y valorización del vinagre de alta calidad. Con la inclusión de este producto en el registro de denominaciones de origen se brinda la posibilidad de desarrollar este mercado, con los beneficios que ello supone para todos los sectores afectados, desde productores hasta consumidores.

3.2. La intención del Reglamento es definir las pautas que deben seguirse para el registro y control de las DOP o IGP respecto a los productos agrícolas y los alimentos y poder garantizar con ello su protección. Es lógico que las aguas minerales y aguas de manantial, al no considerarse como tales productos, no deberían aparecer dentro del ámbito de aplicación de este registro. Teniendo también en cuenta los problemas de adaptación mostrados por estas denominaciones ya inscritas bajo el Reglamento (CEE) 2081/92, el Comité considera acertado excluir estos productos del registro de productos propiamente agrarios y alimentarios.

3.2.1. La Directiva 80/777/CEE ([2]) del Consejo, de 15 de julio de 1980, refleja la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre la explotación y comercialización

([1]) DO L 84 de 27.3.1987, p. 59.
([2]) DO L 229 de 30.8.1980, p. 1.

de aguas minerales naturales. Si bien no es una normativa que proteja específicamente las indicaciones geográficas del agua, el Comité está de acuerdo en que sea bajo esta normativa por la que se regule su uso por las aguas minerales naturales y de manantial.

3.3. Desde el CESE quiere hacerse una mención específica a productos agrarios y alimenticios, o complementarios de actividades agrarias e incluso productos de la pesca, y cuyo origen y características específicas están ligados a una zona geográfica determinada, con la intención de que puedan ser contemplados dentro de este Reglamento. Los productos aquí propuestos son: la lana, el mimbre, la mostaza y las pastas.

Panorama Extracomunitario

3.4. Como ya se ha comentado, los acuerdos ADPIC (TRIPS) establecen las pautas que todos los miembros deben seguir para evitar el uso fraudulento de una indicación geográfica (artículo 22) así como la resolución de conflictos entre marcas e IGP, para lo cual, todos los miembros deben gozar del derecho de oposición a la inscripción en el registro de una denominación siempre que se demuestre un agravio legítimo hacia los intereses de los nacionales del país demandante.

3.5. Al existir la posibilidad de que alguno de los países terceros pueda interponer un «panel» contra la UE por incumplimiento de los acuerdos ADPIC, el Comité apoya las nuevas modificaciones propuestas por la Comisión con la intención de proteger los derechos de reconocimiento mundial de las denominaciones europeas. De ese modo, se abrirá la posibilidad a todos los miembros de oponerse al registro, lo cual nos sirve, por otro lado, para poder evitar conflictos.

3.6. Sin embargo, el Comité opina que se debe seguir un control riguroso y hacer un estudio minucioso para la aceptación de una oposición. Las alegaciones deben estar justificadas adecuadamente para que se rechace la inscripción de una indicación geográfica y, en cualquier caso, su justificación debe ser, única y exclusivamente, en base a la situación dentro del mercado comunitario de quien interponga oposición.

3.7. La expansión del comercio de productos con denominación de origen implica el intercambio de éstos con terceros países. Resulta imprescindible que las denominaciones de origen comunitarias puedan gozar de la misma protección fuera que dentro de nuestras fronteras. Es lógico plantear una política de reciprocidad y proponer la posibilidad de registro de productos de terceros países en el mercado comunitario si ello implica una igualdad de protección de nuestros productos fuera. Asimismo, los países terceros que pretenden ver los nombres de sus productos protegidos dentro de nuestro mercado deben demostrar, previamente, que tienen un sistema de apreciación, oposición y control equivalentes a los comunitarios.

3.8. El Comité insiste en que la protección de los productos con DOP/IGP procedentes de países terceros, realizándose con los mismos niveles de exigencia que tenemos dentro de la frontera comunitaria evitará competencias desleales y precios de «dumping» en el mercado de la calidad. Así mismo la protección de las DOP/IGP de la Unión Europea en los mercados extracomunitarios debe evitar la competencia desleal de las imitaciones y la piratería, para lo cual, los países terceros beneficiarios de esta reciprocidad deberán garantizar los dispositivos adecuados de control.

Garantía de diferenciación de las denominaciones

3.9. Gran parte del valor añadido de los productos de una DOP o una IGP viene dado por su exclusividad, junto con la calidad intrínseca que le proporciona el medio privilegiado en que se ha obtenido.

3.10. El nombre que reciben por excelencia las distintas indicaciones geográficas y la protección de dicho nombre, debido a la calidad de sus productos, es la base de su identificación como productos exclusivos de una región determinada y que sólo pueden obtenerse en esas condiciones y con los usos locales y tradicionales referidos.

3.11. La defensa de la exclusividad de una denominación es la garantía del reconocimiento de su calidad en cualquier ámbito. El Comité opina que debe evitarse con carácter general la aparición de homonimias entre IGP y marcas registradas o no.

3.12. El rigor a la hora de resolver los conflictos que pueden aparecer entre éstas debe hacerse patente en la reglamentación, aunque el Comité entiende que debe otorgarse un tratamiento equitativo en los casos de conflicto entre DOP/IGP y marcas anteriores, bien sean registradas o adquiridas a través del uso, que no lleven a equívocos geográficos.

3.13. El hecho de añadir las marcas adquiridas por el uso garantiza una mayor cobertura de protección frente a las posibles competencias desleales en el mercado de productos de calidad. Pero a su vez contempla la posibilidad de coexistencia de una marca adquirida por el uso y de una IGP siempre que esté debidamente justificada. Lo cual irá siempre en detrimento de la IGP por la existencia, por mínima que sea, de la posibilidad de inducir a error a los consumidores, situación que debe evitarse.

3.14. La modificación en las fechas de referencia para resolver estos conflictos debe ser un arma que permita ser más restrictivos en cuanto a la permisividad de la coexistencia de una marca y una IGP homónimas. Por ello, desde el Comité se apoya la propuesta de la Comisión de aplicar como fecha de referencia para la protección la de presentación de la solicitud de registro de la DOP/IGP, en lugar de la fecha de publicación que concede el derecho de oposición. Criterio ya utilizado para las marcas registradas.

3.15. Así mismo, el Comité comparte la propuesta de precisar aún más los requisitos para poder inscribir dos denominaciones homónimas, con el objeto de preservar al máximo la exclusividad conferida por un determinado nombre y no inducir a ningún tipo de error o depreciación del reconocimiento de un producto en mercado de la calidad.

3.16. Debido a las controversias sufridas para inscribir denominaciones ya existentes mediante el procedimiento simplificado, dado que ya han transcurrido varios años de adaptación desde que se aprobó el Reglamento 2081/92 quedando sólo una denominación de quesos por terminar de inscribir y dado que no se contempla en él el derecho de oposición exigido en los ADPIC, el Comité secunda la propuesta de suprimir el Art. 17 del Reglamento 2081/92 del Consejo, que en su día se incluyó como medida transitoria para armonizar rápidamente los regímenes de registro nacionales preexistentes en los distintos Estados miembros. No obstante, el Comité considera que deben finalizarse con normalidad los trámites de registro de las DOP/IGP que actualmente se encuentren en curso bajo el procedimiento del citado artículo 17 del Reglamento 2081/92.

4. **Conclusiones**

4.1. El Comité comparte en líneas generales la oportunidad de las modificaciones propuestas por la Comisión para el Reglamento 2081/92 del Consejo, que son objeto del presente Dictamen.

4.2. El Comité insta a la Comisión y al Consejo, como expuesto en los apartados 2.8 y 2.9, a potenciar una mayor protección de las DOP/IGP dentro del marco de la OMC. El cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de protección de las obtenciones de productos de calidad debe ir unido a las exigencias que desde los países comunitarios se quieren preservar, sin perder de vista quienes son los verdaderos beneficiarios de la existencia de estas denominaciones y la implicación social que esto tiene para el progreso de las zonas rurales comunitarias. El objetivo en el marco de las negociaciones internacionales debe ser, por un lado, la aplicación eficaz del sistema multilateral de notificación y registro ya acordado para los vinos y bebidas espirituosas y por otro lado, el de extender a todos los productos agrarios y alimenticios el nivel de protección que prevé actualmente el acuerdo ADPIC para los vinos y bebidas espirituosas, incluido el mecanismo de registro multilateral.

4.3. El CESE reitera la necesidad de mejorar las disposiciones relativas al control, para que todos los Estados miembros ejerzan de manera efectiva la protección que otorga el Reglamento 2081/92 a los productos bajo DOP/IGP.

4.3.1. Debe promocionarse la protección de un mayor número de productos de calidad sin que por ello se caiga en la proliferación injustificada de DOP/IGP que no correspondan exactamente a la filosofía de tipicidad y especificidad características de estos productos, lo cual desvirtuaría la valorización del conjunto de productos protegidos.

4.4. Por último, el Comité destaca la importancia de la promoción de productos amparados en las DOP/IGP. Considera necesario reforzar las políticas de promoción complementarias a las de calidad, que mejoren la comunicación y la información destinada a los consumidores, con la intención de proteger sus derechos de optar por las cualidades específicas de un producto obtenido en una región geográfica determinada y según unos métodos tradicionales meticulosamente conservados y adaptados por los productores y elaboradores.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

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 relativo al movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente»

(COM(2002) 85 final — 2002/0046 (COD))

(2002/C 241/11)

El 1 de marzo de 2002, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 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 2002 (ponente: Sr. Espuny Moyano).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 123 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Propuesta de la Comisión**

1.1. En el marco del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, la propuesta de la Comisión pretende establecer un sistema común de notificación e información sobre las exportaciones de OMG a terceros países, con el objetivo de contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de OMG.

1.1.1. La propuesta de la Comisión se encuentra dividida en cuatro capítulos: objetivos, ámbito de aplicación y definiciones; exportación de OMG a terceros países; movimientos transfronterizos involuntarios y disposiciones comunes.

1.2. *Ámbito de aplicación*

1.2.1. La propuesta de Reglamento se aplicará a las exportaciones y a los movimientos transfronterizos involuntarios de todos los OMG que puedan tener efectos adversos en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana.

1.2.2. La propuesta excluye los medicamentos para uso humano y los OMG destinados a la liberalización intencionada en el medio ambiente que, según una decisión de las Partes en el Protocolo, probablemente no tengan efectos adversos.

1.3. *Exportación de OMG a terceros países (capitulo II)*

1.3.1. Antes del primer movimiento transfronterizo de cada OMG destinado a la liberación intencional al medio ambiente, el exportador remitirá una notificación a la autoridad nacional de importación.

1.3.2. En caso de no tener respuesta en el plazo propuesto a su recepción, el exportador remitirá una segunda notificación. El exportador conservará la notificación y acuse de recibo y enviará una copia de estos documentos a la autoridad nacional competente del Estado miembro de exportación y a la Comisión.

1.3.3. La Comisión notificará en nombre de la Comunidad al Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología (CIISB) toda decisión definitiva sobre el uso comunitario, incluida la comercialización, de un OMG que pueda ser objeto de movimientos transfronterizos para ser utilizado directamente como alimento o pienso, o para transformación.

1.3.4. Los exportadores velarán para que el operador que recibe el producto reciba la indicación de que el producto consiste en OMG o lo contiene, el código o códigos asignados a esos OMG o una declaración del operador en la que este certifique que el producto sólo se destinará a la alimentación humana o animal o a la transformación, indicando asimismo los códigos únicos de los OMG que el producto puede contener.

1.3.5. Toda la información pertinente debe ser enviada al CIISB para que esté debidamente coordinada y armonizada.

1.4. *Movimientos transfronterizos involuntarios*

1.4.1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para informar a los ciudadanos, remitir sin demora una notificación a la Comisión, a los demás Estados miembros, a los Estados afectados o que puedan estar afectados, al CIISB y, si procede, a las organizaciones internacionales pertinentes, y entablar consultas con el Estado afectado o que pueda resultar afectado cuando se produzca un incidente que dé lugar a la liberación involuntaria de un OMG. Esta información incluirá la información especificada en el anexo III de la propuesta.

1.5. *Disposiciones comunes*

1.5.1. Se fijan los datos que los Estados miembros notificarán a la Comisión y los que la Comisión notificará al CIISB.

1.5.2. La Comisión designará un centro focal y cada Estado miembro designará el suyo y la autoridad nacional competente.

1.5.3. Los Estados miembros establecerán cada uno el régimen sancionador correspondiente.

2. **Observaciones generales**

2.1. El Comité reconoce la importancia de poner en práctica el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología para responder con eficacia a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como evitar los riesgos para la salud humana.

2.2. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión ya que supone un paso más en la clarificación de la legislación sobre los OMG y tiene muy en cuenta el principio de precaución.

2.3. El CESE estima que la coordinación atribuida al CIISB tendrá claramente unos efectos beneficiosos.

2.4. La propuesta de la Comisión no tendrá impacto económico sobre las importaciones, que seguirán sujetas a la normativa comunitaria, y en cuanto a las exportaciones tendrá un impacto económico menor pero aumentará la seguridad jurídica.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

3. **Observaciones particulares**

3.1. El artículo 23.3 del Protocolo de Cartagena dice que los firmantes del acuerdo velarán para que la población conozca el modo de acceder al Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología (CIISB). El CESE señala que el proyecto de Reglamento de la Comisión no hace ninguna mención a este respecto.

3.2. El artículo 13 («Sanciones») especifica que los Estados miembros establecerán las normas sobre las sanciones aplicables en caso de infracción y adoptarán las medidas que sean necesarias para su aplicación. El CESE es consciente de que el régimen sancionador es competencia exclusiva de los Estados miembros, pero, no obstante, sugiere que se hagan los esfuerzos necesarios para que se armonicen tanto las infracciones como la cuantía de las sanciones en los diferentes Estados.

3.3. El CESE quiere mostrar su preocupación por el problema que puede surgir ante la posible ausencia de respuesta a las notificaciones realizadas por el exportador que pueden producir, de hecho, la paralización de las exportaciones con la consiguiente repercusión económica. No obstante, estima que la amplitud de los plazos concedidos (60 días para acusar recibo de la primera notificación, 270 días para responder a la notificación más 60 días para responder a una segunda notificación que debe hacerse si no se ha respondido en el plazo anteriormente citado de 270 días) puede incidir negativamente en el comercio. ¿Podrían acortarse los plazos?

3.4. El CESE se felicita de la rigurosidad con que la Comisión aplica el principio de precaución, siguiendo las indicaciones del artigo 1º del Protocolo de Cartagena, que ya figuraba en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en un tema tan controvertido como es la liberación intencional o involuntaria de los OMG.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 69/208/CEE referente a la comercialización de las semillas de plantas oleaginosas y textiles»

(COM(2002) 232 final — 2002/0105 (CNS))

(2002/C 241/12)

El 21 de junio de 2002, 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 2002 (ponente: Sr. Sabin).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 126 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El 30 de junio de 1969, el Consejo aprobó la Directiva 69/208/CEE referente a la comercialización de las semillas de plantas oleaginosas y textiles, al considerar que la producción de dichas plantas tenía una gran importancia en la agricultura de la Unión Europea. Por este motivo, los agricultores debían obtener semillas certificadas para garantizar la identidad y la pureza varietal. Para impulsar el desarrollo tecnológico del sector de las oleaginosas, la Comisión decidió, el 27 de junio de 1995, llevar a cabo un experimento temporal sobre la comercialización de semillas híbridas y asociaciones varietales de colza y nabo en el marco de la Directiva 69/208, con objeto de fijar los requisitos que deban cumplir dichas semillas. Una vez finalizado el periodo de experimentación, la Comisión propone regularizar la comercialización de dichos híbridos y asociaciones varietales, incluyéndolas en el ámbito de aplicación de la Directiva 69/208.

2. Síntesis de la propuesta

2.1. La Directiva 69/208/CEE se refiere a la comercialización de las semillas de plantas oleaginosas y textiles comercializadas en el interior de la Comunidad y destinadas a la producción agrícola, con exclusión de los usos ornamentales.

2.2. Las semillas de dichas plantas no pueden comercializarse a menos que hayan sido certificadas oficialmente como «semilla de base» o «semilla certificada», según lo dispuesto en el Anexo II. Se han previsto disposiciones derogatorias. La Directiva prevé asimismo que cada Estado miembro establezca una lista oficial de variedades de plantas oleaginosas admitidas en su territorio.

2.3. La Directiva 69/208 establece asimismo las condiciones de envasado y etiquetado de las semillas certificadas.

2.4. El experimento temporal, autorizado por la Comisión el 27 de junio de 1995 ([1]), permite la comercialización de semillas de híbridos y asociaciones varietales de colza y nabo y establece al mismo tiempo las condiciones para la producción de semillas. Dichas condiciones se refieren fundamentalmente a los requisitos de esterilidad masculina, pureza varietal mínima y distancia mínima de aislamiento frente a fuentes próximas de polen. Las condiciones de etiquetado establecidas son similares a las de la Directiva 69/208.

2.5. La propuesta de la Comisión pretende regularizar las disposiciones del experimento temporal, incluyéndolas en la Directiva 69/208. La duración legal máxima de un periodo temporal de prueba es de siete años, por lo que la Comisión propone aplicar las disposiciones a partir del 30 de junio de 2002.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité toma nota de la propuesta de la Comisión, que amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 69/208 al conjunto de los híbridos y asociaciones varietales de plantas oleaginosas y textiles.

3.2. El Comité subraya que, desde hace unos treinta años, la práctica selectiva ha contribuido de manera fundamental a mejorar los rendimientos de las plantas oleaginosas. La mejora genética ha permitido también responder en poco tiempo a las nuevas limitaciones impuestas a la colza en relación con la supresión del ácido erúcico o la reducción de la tasa de glucosinolato.

3.3. El desarrollo de «híbridos F 1» es una vía de selección reciente que permite trabajar con más rapidez en aspectos como el potencial de rendimiento, el contenido en aceite, la resistencia a las enfermedades (por ejemplo, el Phoma) o la fuerte reducción de la fertilización nitrogenada.

([1]) Decisión 95/232/CE (DO L 154 de 5.7.1995), modificada por la Decisión 1999/84/CE (DO L 27 de 2.2.1999).

3.4. Este método de selección se basa, desde un punto de vista genético, en el efecto de heterosis, lo que hace necesario mantener una gran diversidad genética. La utilización de híbridos representó en 2000 del orden del 15 al 20 % de las superficies sembradas de colza en Francia y en torno al 15 % en Alemania ([1]). En cuanto a las asociaciones varietales, representan una solución temporal a la hora de seleccionar, mientras no haya variedades híbridas disponibles. Las asociaciones varietales representaron menos del 10 % de la superficie sembrada en colza en Francia en 2000 ([2]).

3.5. Como subrayó el Comité en su dictamen sobre la reactivación de un plan de proteínas vegetales a escala comunitaria ([3]), es necesario apoyar la investigación y el desarrollo de nuevas variedades que permitan mejorar la productividad de dichas plantas. Por este motivo, el Comité apoya la iniciativa de la Comisión dirigida a incluir en el ámbito de aplicación de la Directiva 69/208 la comercialización de híbridos y asociaciones varietales de plantas oleaginosas y textiles antes del 30 de junio de 2002.

4. **Observaciones específicas**

4.1. La producción de semillas de variedades híbridas o de asociaciones varietales se lleva a cabo con la ayuda de cruces orientados gracias a una polinización entre una línea masculina estéril y otra línea masculina. En este contexto, las prácticas utilizadas para garantizar la pureza varietal son muy importantes, teniendo en cuenta que la práctica de la polinización cruzada y los imponderables climáticos no permiten obtener una pureza varietal del 100 %. El experimento temporal de la Comisión abordaba, en su anexo, las modalidades de producción de semillas certificadas con vistas a garantizar la identidad y el nivel de pureza varietal de los conjuntos de semillas.

4.2. Aunque se trata de cuestiones que requieren el procedimiento de comitología (Comité permanente de semillas y plantones agrícolas, hortícolas y forestales), el Comité Económico y Social Europeo subraya que la Comisión no presenta un balance de los diversos criterios utilizados y su conveniencia en relación con la identidad y la pureza varietal.

4.3. El Comité solicita a la Comisión que presente antes del 30 de junio de 2002 sus conclusiones sobre los criterios que deben respetarse para definir la pureza varietal teniendo en cuenta que dicho criterio será cada vez más importante a medida que se desarrolle el potencial genético de las variedades.

5. **Conclusiones**

5.1. El Comité apoya la propuesta de la Comisión que tiene por objeto regularizar el experimento temporal de comercialización de variedades híbridas o asociaciones de variedades de plantas oleaginosas, ya que dicha medida puede contribuir en parte a paliar el importante déficit de la Unión Europea en materias ricas en proteínas vegetales.

5.2. No obstante, la Comisión debería presentar un balance de dicho experimento, sobre todo de los criterios utilizados para garantizar la identidad y pureza vegetal en la producción de conjuntos de semillas. El Comité subraya que la obligación de obtener resultados en el sector de la producción de semillas debe hacer posible la adaptación de las prácticas con las técnicas más avanzadas.

([1]) Datos obtenidos de AMSOL (industria de semillas de plantas oleaginosas) y del GNIS (Agrupación Nacional Interprofesional de Semillas de Francia).
([2]) Datos obtenidos de AMSOL (industria de semillas de plantas oleaginosas).
([3]) Dictamen del CES 26/2002 (DO C 80 de 3.4.2002).

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El futuro de la política de cohesión en la perspectiva de la ampliación y del cambio hacia la economía del conocimiento»

(2002/C 241/13)

El 1 de marzo de 2001, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen al dictamen relativo al segundo informe sobre la cohesión económica, sobre el tema mencionado.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen adicional el 25 de junio de 2002 (ponente: Sr. Malosse).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 127 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen adicional.

1. Resumen

A. La perspectiva de la ampliación de la UE a los países de Europa Central y Oriental y el cambio de nuestra sociedad hacia la economía del conocimiento crean nuevas condiciones para la aplicación de una política de cohesión en la Unión Europea.

B. Estas nuevas condiciones legitiman en mayor medida aún una política de cohesión más ambiciosa con vistas a lograr, de aquí a 2010, que la Unión ampliada se convierta en la economía del conocimiento más competitiva del mundo.

C. El Grupo de estudio de la Sección de Unión Económica y Monetaria, Cohesión Económica y Social, encargado de la preparación de los trabajos del Comité en este asunto, ha visitado una región del objetivo 1 (Andalucía) perteneciente a la UE y una región de un país candidato (el este de Eslovaquia), con el fin de oír a las fuerzas económicas y sociales locales y contrastar así sus análisis con la realidad del terreno.

D. El Comité está convencido de la necesidad de una profunda reforma de los principios, condiciones generales, prioridades y modalidades de la política de cohesión.

E. Dicha reforma debe también traducirse en una revisión de los criterios para poder optar a las subvenciones, incluyendo, además de los coeficientes habituales, otros parámetros, como la lejanía, el aislamiento, el déficit de educación y de cultura de empresa, e igualmente la carencia de una sociedad civil bien estructurada.

F. La preparación de la reforma debería poder basarse en un documento de referencia que ofrezca una visión global de la situación económica y social de las regiones y los Estados miembros después de la ampliación. Dicho documento prospectivo, preparado por la Comisión, debería estar disponible a principios de 2004.

G. Sin pretender uniformar, la política de cohesión debe favorecer las iniciativas locales y nacionales, para superar las desventajas estructurales y fomentar un clima propicio al crecimiento y la prosperidad. Tales intervenciones no deben limitarse únicamente a las ayudas financieras, sino que también deben favorecer en particular el espíritu de empresa y la cooperación entre sector público y privado. Deben evitar también que se cree una mentalidad asistencial y que se distorsione la competencia.

H. Una estrecha participación de las fuerzas económicas y sociales, empezando por una mejor información, debe favorecer una mejor adecuación entre las necesidades reales y las intervenciones de la Unión. La acción de la Unión Europea en favor de la cohesión debe ser más visible.

I. El desarrollo de las capacidades de buena gobernanza, incluyendo el papel de la sociedad civil organizada, la educación en sentido amplio y las infraestructuras básicas deberían constituir las tres grandes prioridades de una nueva política de cohesión. Tendrán en cuenta la imperiosa necesidad de un desarrollo sostenible.

J. Se impone simplificar los procedimientos europeos. El Comité ha elaborado propuestas concretas para nuevos métodos de acción basados en los principios de transparencia, participación y modernidad.

K. La instauración de un fondo único, suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades específicas, contribuiría a una utilización más simple y garantizaría también una mayor visibilidad. Estaría complementado por un mecanismo, de acceso directo para los actores, destinado a favorecer la colaboración y la difusión de las mejores prácticas. Para otras políticas, no directamente territoriales o destinadas a cuestiones específicas, se podrían crear instrumentos distintos.

L. Se debería sustituir una programación demasiado restrictiva por contratos de objetivos que incluyan la participación de recursos políticos nacionales y locales, inversiones privadas y ayudas reembolsables.

M. El Comité pide que se asignen recursos suficientes a la política de cohesión, pero con la flexibilidad necesaria para incitar a la calidad de los proyectos. Convendría realizar una evaluación cualitativa comparada y garantizar también la coherencia con las grandes prioridades de la UE y velar por el respeto de los principios de buena gestión de los fondos públicos.

2. El contexto del dictamen de iniciativa adicional: un nuevo entorno para la política de cohesión

2.1. En un primer dictamen, aprobado en el Pleno de 25 de abril de 2001 ([1]), el Comité presentó una primera respuesta política y aportó así su contribución al Foro sobre la Cohesión que la Comisión Europea organizó los días 21 y 22 de mayo de 2001. Dicho dictamen apoya ampliamente el principio de una política de cohesión renovada y dotada con recursos suplementarios para hacer frente a las consecuencias de la ampliación.

2.2. El presente Dictamen adicional pretende proseguir y profundizar la reflexión del Comité, a partir de las informaciones contenidas en el «Segundo informe sobre la Cohesión» ([2]) y en el «Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social» ([3]). Asimismo, tiene en cuenta los informes periódicos de la Comisión sobre los países candidatos. En efecto, la perspectiva de una ampliación de la Unión Europea, en 2004, hasta veinticinco países (y, a más largo plazo, seguramente aún más) plantea básicamente la cuestión de las referencias, los objetivos, las prioridades y los métodos de una política de cohesión, en especial habida cuenta de que los países que se adhieran estarán, en su enorme mayoría, considerablemente menos desarrollados que los actuales Estados miembros y de que la renta per cápita de los países candidatos actuales es, por regla general, muy inferior a la media comunitaria, alcanzando apenas a veces la cuarta parte de la media comunitaria en algunas regiones o países.

2.3. El presente Dictamen adicional también pretende ampliar la reflexión a las implicaciones, para la política de cohesión, del cambio hacia la economía del conocimiento. En efecto, el Comité comparte los objetivos generales de la Unión, que en la cumbre europea de Lisboa de marzo de 2000 se fijó como objetivo convertirse, de aquíla economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo».

2.3.1. El Comité atribuye también, en este contexto, gran importancia a los procesos de Cardiff, Luxemburgo y Gotemburgo, que incluyen en el concepto de cohesión territorial y económica una dimensión social, así como acciones en favor del empleo y del desarrollo sostenible.

2.3.2. El Comité incluye asimismo en sus prioridades la Carta Europea de las Pequeñas Empresas adoptada en la cumbre europea de Feira, que insiste en la importancia determinante del espíritu empresarial para el crecimiento potencial de Europa. En este contexto, el Comité subraya la necesidad de apoyar y reforzar las empresas existentes.

2.4. La reflexión del Comité también debería inscribirse en el contexto, aún más amplio, de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, que empezaron el 28 de febrero de 2002. El Comité, que está representado en la Convención por tres observadores, pretende aportar una contribución original para hacer oír la voz de las organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil europea, incluyendo las de los países candidatos a la adhesión con los que el Comité ha establecido contactos muy estrechos.

2.5. Para enriquecer la reflexión y conocer los análisis de las organizaciones locales de la sociedad civil, el Grupo de estudio de la Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social encargado de preparar los trabajos del Comité se desplazó a Andalucía (región con derecho a optar a financiación en el marco del objetivo 1 de las políticas estructurales y en el del Fondo de Cohesión, y una de las regiones de Europa a la que más afecta la política de cohesión) para celebrar una audiencia común con el Consejo Económico y Social de Andalucía los días 20 y 21 de septiembre de 2001 ([4]).

2.6. Siguiendo el mismo principio, el Grupo de estudio se desplazó el 7 y el 8 de marzo de 2002 a Presov, al este de la República Eslovaca, y se reunió con las organizaciones locales procedentes del mundo económico y social y de la sociedad civil con el fin de conocer su grado de información sobre las políticas comunitarias, su experiencia de los fondos de preadhesión, así como para evaluar sus expectativas sobre la política de cohesión cuando su país forme parte de la Unión Europea ([5]).

([1]) DO C 193 de 10.7.2001.
([2]) COM(2001) 24 final.
([3]) COM(2002) 46 final.
([4]) Véase en el Anexo 1 el cuestionario en el que se basó la audiencia.
([5]) Véase en el Anexo 2 el cuestionario en el que se basó la audiencia.

3. **Observaciones**

3.1. *El papel fundamental de la política de cohesión*

3.1.1. El papel de la política de cohesión será fundamental para los países candidatos de Europa Central y Oriental. Su retraso económico y la vetustez de sus infraestructuras son realidades de sobra conocidas actualmente y que justifican plenamente la aplicación de la política de cohesión desde el preciso instante en que dichos países se adhieran a la Unión.

3.1.2. Se constata asimismo un aumento de las disparidades regionales en el propio seno de los países candidatos, como Polonia, Hungría, la República Checa o Eslovaquia. Así, por ejemplo, en Eslovaquia, el PIB por habitante de la región de Bratislava se aproxima a la media comunitaria (95 %), siendo baja su tasa de desempleo (6,6 %), mientras que en el este del país, como en la región de Presov, dicho indicador se sitúa solo en el 39 % de la media comunitaria y la tasa de desempleo supera el 50 % en algunos sectores.

3.1.3. Para los actuales Estados miembros, la política de cohesión sigue teniendo una gran importancia. En primer lugar, el interés de las regiones del objetivo nº 1 por las políticas de cohesión es una cuestión política importante. Así, en Andalucía, las fuerzas económicas y sociales, al tiempo que reconocen la necesidad de cambios radicales en la política de cohesión, la consideran un componente fundamental de la Unión de la que no concebirían verse privadas, en tanto sigan sufriendo un importante retraso estructural respecto a las demás regiones de la Unión.

3.1.4. En segundo lugar, algunas de las actuales regiones beneficiarias de la política de cohesión, que corren el riesgo de ser excluidos de ella el día de mañana, sufren aún graves dificultades internas de cohesión territorial, aunque su retraso en materia de desarrollo con relación a la media comunitaria se haya reducido significativamente. Por ello, los criterios tradicionales de subvencionabilidad (PIB por habitante, tasa de desempleo) no tienen suficientemente en cuenta las dificultades de tipo estructural, geográfico o cultural.

3.1.5. Por otra parte, se observa que en los cinco últimos años las diferencias de desarrollo en el seno de algunos países, y no precisamente los más pequeños (España, Reino Unido), tienden más bien a aumentar. Dichas disparidades habrían sido aún mayores sin la intervención de las políticas estructurales y de cohesión, debido a la fuerte tendencia a la polarización del desarrollo económico en las zonas más ricas. Pero, para ello, la política estructural debería ser comprensible, contrariamente a lo que sucede actualmente en numerosos países, debido en particular a su gran complejidad, que también se traduce a menudo en opacidad. Es esencial plantear la cuestión de la política europea de cohesión para dichas regiones. A primera vista, la intervención de la UE podría justificarse en nombre de la colaboración, la cooperación en red y los intercambios de experiencias más allá de los marcos nacionales.

3.1.6. Es opinión compartida comúnmente en el Comité que la cohesión social es tan vital como la cohesión territorial. En este contexto, el Segundo informe anual y el Primer informe intermedio aportan elementos de referencia más bien alarmantes, debido al aumento de las disparidades y, en particular, de la exclusión social. La existencia, para el año de referencia 1997, de porcentajes importantes de la población por debajo del umbral internacional de pobreza, que rondan el 20 % en algunos Estados miembros (22 % en el Reino Unido, 22 % en Grecia, 23 % en Portugal) debería preocupar más a los responsables políticos de la Unión. En efecto, ¿cómo puede aspirar la Unión Europea a convertirse en la primera economía del mundo, en el marco de la economía del conocimiento, cuando su cifra de excluidos es tan elevada?

3.1.7. Por último —y ello es válido para los objetivos 2 y 3 de la política de cohesión—, parece conveniente que las regiones de todos los Estados miembros contribuyan al objetivo de una mayor adhesión de los ciudadanos a la integración europea. Pero, a este respecto, la cuestión de la visibilidad y del valor añadido comunitario parece mucho más importante que el propio importe de las ayudas europeas que podrían proponerse.

3.2. *La denegación de asistencia*

3.2.1. Es necesario afirmar claramente aquí que el objetivo de una política de cohesión no puede consistir en suprimir las divergencias ni en uniformar los niveles de desarrollo. Siempre habrá, por razones objetivas y subjetivas, regiones más prósperas que otras. El objetivo de la política de cohesión debe seguir consistiendo, por una parte, en reducir los efectos de las desventajas estructurales (lejanía, insularidad, etc.) y, por otra parte, en valorizar las potencialidades económicas y las iniciativas locales. El auténtico desarrollo está entre las manos de las poblaciones, de las organizaciones de la sociedad civil, de los agentes públicos y de los empresarios.

3.2.2. Se deberá seguir velando por que las ayudas europeas inciten a la acción y no evolucionen hacia una forma de asistencia o de dependencia. En efecto, la experiencia adquirida en algunos Estados miembros actuales nos incita a hacer comprender a los Estados candidatos que su futuro depende solo de ellos y de la capacidad de iniciativa de sus ciudadanos y agentes económicos y sociales, aunque el apoyo financiero comunitario pueda desempeñar una función de acelerador y catalizador de las energías.

3.2.3. La cuestión del uso correcto de las ayudas también parece fundamental para países cuyas estructuras administrativas están especialmente debilitadas y padecen graves problemas de corrupción. Es necesario, pues, reforzar la evaluación y

el control de las acciones realizadas por la Unión e incluso prever, para los casos más graves, sanciones con la condición de que no afecten a las poblaciones interesadas.

3.3. *Un punto débil importante: la insuficiente participación de los agentes económicos y sociales*

3.3.1. La participación activa de la sociedad civil y el refuerzo de las capacidades de las organizaciones que la componen son condiciones necesarias para una buena utilización de las políticas estructurales con vistas a un desarrollo regional sostenible. La participación de los agentes no estatales debe ser efectiva en todas las fases de las acciones que se inicien: concepción, ejecución y evaluación. En este ámbito, es obvio que el balance de la política comunitaria es decepcionante. Existen numerosas quejas respecto de la participación insuficiente en las políticas comunitarias, lo que influye negativamente en la visibilidad, la transparencia y la eficacia de la política de cohesión.

3.3.2. Cabe observar que ello se aplica de igual modo a los países candidatos, en los que el desarrollo demasiado escaso de las organizaciones locales sirve para justificar una falta de transparencia y una participación cuasi nula de los agentes no gubernamentales en la ejecución de las ayudas de preadhesión. Además, la utilización de los programas de preadhesión cuyo lanzamiento ya ha sufrido importantes retrasos corre el riesgo de verse frenada si no se moviliza a tiempo a dichos agentes para la preparación de los proyectos.

3.4. *La necesidad de nuevas prioridades*

3.4.1. Es esencial adecuar la política de cohesión a los grandes objetivos estratégicos de la Unión Europea, en particular los procesos denominados de Cardiff, Luxemburgo, Lisboa y Gotemburgo, a los que la última cumbre europea de Barcelona, de marzo de 2002, intentó dar coherencia. Los compromisos de la Carta Europea de las Pequeñas Empresas así como las consideraciones sobre la calidad de los servicios públicos, reafirmados en Barcelona, deben integrarse también en el debate sobre las prioridades. El Comité se pronuncia a favor de orientaciones vinculantes que integren las prioridades políticas de la Unión y cuya elaboración se haga en colaboración con los Estados miembros, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo.

3.4.2. En un momento en que los poderes públicos tienden en general a centrarse en sus prerrogativas soberanas en detrimento de la acción económica directa, qué consecuencias extraer contra la acción europea? la intervención comunitaria debería centrarse también en lo fundamental, es decir, la creación de un entorno favorable a la actividad económica y a la innovación: primero, con las infraestructuras de base, materiales e inmateriales, entendidas en un sentido muy amplio, y, posteriormente, con la mejora de los recursos humanos.

3.4.3. Las subvenciones directas a las empresas pueden generar efectos negativos: la deslocalización de empresas, búsqueda sistemática de subvenciones y distorsiones de la competencia. La innovación depende mucho más de la capacidad de las personas y del entorno general que de los subsidios. Las empresas, en particular las pequeñas y medianas, se esfuerzan actualmente en disponer de infraestructuras básicas de calidad, un buen nivel de educación y cualificaciones adaptadas a sus necesidades.

3.4.4. El consenso social mediante el diálogo y la existencia de organizaciones de enlace en la sociedad, autónomas, bien estructuradas y capaces de prestar servicios de interés colectivo como la representación y la información, pueden considerarse actualmente como condiciones mucho más propicias al despegue económico que las subvenciones.

3.4.5. La perspectiva de un desarrollo sostenible, que es el objetivo central de una nueva estrategia adoptada en la cumbre europea de Gotemburgo en la primavera de 2001, goza de la adhesión de principio de las fuerzas económicas y sociales. Sería necesario extraer todas las consecuencias que ello implica. Por una parte, la elección de los modos de transporte y las vías de comunicación debe tener en cuenta el imperativo de un desarrollo sostenible. La carretera en exclusiva no puede presentarse ya como la única solución para las cuestiones de accesibilidad y de ruptura del aislamiento. El transporte ferroviario y por vía navegable, en particular para las mercancías, debería favorecerse lo más posible. Por otro lado, la marcha forzada de algunas regiones europeas hacia el turismo de masas, que implica obligatoriamente infraestructuras costosas, que sólo se utilizan durante un corto período del año, puede generar reacciones de rechazo en las poblaciones. La continuación de esta actividad debería acompañarse de análisis más detallados sobre la integración en el tejido local y los efectos en el medio ambiente.

3.4.6. Es importante evaluar las prioridades y métodos de acción de la Unión Europea respecto a la cuestión de la economía del conocimiento. Según el Segundo informe sobre la cohesión, el 50 % de la producción de riqueza y las tres cuartas partes de los gastos de investigación y desarrollo se concentran en un 14 % del territorio de la Unión Europea. Uno de los retos de la política de cohesión podría consistir en facilitar la difusión de las nuevas tecnologías y aumentar así las oportunidades de las regiones menos favorecidas de acceder a la economía del conocimiento. En una región como Andalucía, existe un amplio consenso entre los interlocutores

sociales sobre la prioridad de esfuerzos concertados necesarios para evitar quedarse atrás en materia de utilización de las tecnologías de la información y no repetir los errores del pasado, cuando esta región no supo o no pudo adaptarse a la era industrial.

3.4.7. En materia de economía del conocimiento, la educación y la formación ocupan un lugar fundamental. La separación, heredada del pasado, entre formación profesional —contemplada por el FSE— y educación —a la que no pueden destinarse estos fondos— actualmente se ha vuelto muy caduca, ahora que la Unión Europea aboga, con razón, por una «educación/formación a lo largo de toda la vida». Esta pregunta se plantea con especial intensidad en los países candidatos, en los cuales las necesidades de reconversión y perfeccionamiento profesionales son particularmente importantes. Actualmente son a menudo las universidades, y ya no los recursos naturales, las que atraen a las empresas. Cabría imaginar que, en el marco de una política de cohesión renovada, la educación y la formación se conviertan en sus ejes prioritarios para favorecer la aparición de un círculo virtuoso de la prosperidad.

3.5. *La necesidad de nuevos métodos*

3.5.1. La existencia de un número muy elevado de instrumentos para la política de cohesión (FEOGA/FSE/FEDER, Fondo de Cohesión) favorece la duplicación de recursos. Parece que se ha cometido el mismo error en los países candidatos, dado que la profusión de instrumentos como ISPA, Sapard, Phare, a los que se añaden Tempus, Leonardo etc., crean confusión y aumentan la perplejidad de una población que desconoce generalmente los procedimientos europeos. Esta multiplicidad de instrumentos conduce también a los operadores locales a imaginar proyectos segmentados en función de los procedimientos europeos, en vez de enfocar sus necesidades de manera global y de definir sus proyectos de manera integrada y multisectorial. Para simplificar y mejorar la legibilidad y coherencia de las intervenciones de la Unión, se deberían refundir los distintos instrumentos estructurales europeos en un solo instrumento suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades y prioridades locales.

3.5.2. Con el tiempo, los procedimientos europeos se han vuelto cada vez más sofisticados y complejos en detrimento de la visibilidad y la accesibilidad. Se constatan ya las mismas carencias en los países candidatos a la hora de aplicar las ayudas de preadhesión.

3.5.3. Por consiguiente, se imponen cambios radicales en materia de simplificación de los procedimientos. Es necesario prever también un refuerzo de la asistencia técnica a las administraciones nacionales y locales de los países candidatos, así como a los agentes económicos y sociales que deberían desempeñar un papel fundamental en la ejecución de los programas.

3.5.4. En materia de transparencia se imponen cambios determinantes. Deberían establecerse auténticas políticas y mecanismos de información permanente paralelamente a cualquier intervención comunitaria.

4. **Por una profunda reforma de los principios y condiciones generales de la política de cohesión**

4.1. *Nuevos principios*

4.1.1. La ampliación de la Unión a países que atraviesan situaciones totalmente inéditas, así como el advenimiento de la economía del conocimiento, requieren una reforma fundamental de una política que ha demostrado su validez, pero también importantes puntos débiles.

4.1.2. El Comité reafirma su apoyo a los principios de una política comunitaria de cohesión, como expresión tanto de un compromiso en pro de los valores de solidaridad como de una preocupación pragmática de mayor competitividad y cohesión económica, que la Unión no podría lograr si unos territorios y grupos sociales se quedaran al margen. Dicho apoyo significa también que esta política, de una u otra forma, deberá aplicarse a la reducción de las divergencias entre las regiones o entre los grupos sociales. El objetivo de esta política no consiste, por poco que sea, en suprimir divergencias, sino más bien en dotar a los territorios y categorías menos favorecidos de bazas (infraestructuras, educación, organizaciones de la sociedad civil) que les permitan superar sus desventajas y recuperar sus retrasos.

4.1.3. La política de cohesión debe ser tanto una cuestión de mentalidad como un conjunto de medios puestos a disposición. Por lo que respecta a las acciones, es obvio que se necesita una jerarquía de prioridades y que las ayudas presupuestarias exclusivamente no son suficientes. Las reformas estructurales, la iniciativa de los agentes privados y del mundo asociativo, la transferencia de conocimientos técnicos y la difusión de las mejores prácticas deben valorizarse más a este respecto. La utilización de los recursos presupuestarios de la Unión debe reservarse al apoyo a las prioridades esenciales en el ámbito de las desventajas más graves, al desarrollo de la cooperación y a la construcción de redes de cooperación, de intercambio de experiencias y de difusión de las mejores prácticas.

4.1.4. Para aplicar las prioridades esenciales, los recursos financieros comunitarios han de complementar y reforzar los recursos nacionales y locales, debiéndose recurrir también de forma más sistemática a los fondos privados. Asimismo, se debe erigir en principio la disminución progresiva de las ayudas con el fin de no fomentar reflejos de pasividad que conducirían a la asistencia permanente. Cada euro público gastado debe tener un efecto catalizador. Por lo que respecta a

las empresas, las subvenciones —fuente de falseamientos de la competencia— deben prohibirse y se deben fomentar sobre todo los servicios de ayuda a las pequeñas y medianas empresas y a la creación de empresas, así como facilitar el acceso a los mercados financieros. El principio de adicionalidad de los recursos (UE, Estado miembro, región, agentes locales y privados) es fundamental para garantizar la movilización de las capacidades y favorecer la cooperación. Se debe evitar, sin embargo, que complique demasiado los procedimientos y merme la visibilidad de la intervención comunitaria.

4.1.5. Los análisis de las nuevas necesidades y prioridades deberían conducir asimismo a tener en cuenta otros criterios de subvencionabilidad, aparte de la relación PIB por habitante, en particular para los Estados miembros, como la lejanía o el carácter periférico, la dificultad de acceso, el déficit educativo, la escasa cultura de empresa, la capacidad y el potencial de gestión de los servicios de interés general, la débil estructuración de la sociedad civil y de su capacidad de fomentar el desarrollo local, la cooperación entre sector público y privado y el aprendizaje de la gestión de la economía social.

4.2. *Nuevas condiciones de aplicación*

4.2.1. Actualmente, la información y la participación de la sociedad civil son aún demasiado modestas. Es indispensable garantizar una transparencia completa de la aplicación de las políticas de cohesión y abandonar las prácticas confidenciales del pasado. El Comité aboga a favor de acciones estructuradas de información mediante reuniones de sensibilización, guías prácticas e información en Internet y en los medios de comunicación. Todo programa debería acompañarse en lo sucesivo de un programa de información aplicado a nivel local y encomendado a las organizaciones locales de la sociedad civil, a las que se confiaría una función de enlace.

4.2.2. Previamente a todo programa europeo, debe efectuarse un análisis de las necesidades a escala regional asegurándose de la participación de los agentes económicos y sociales, por ejemplo mediante grupos piloto regionales. Esta fase debe estar respaldada por la UE y entenderse como condición previa a toda intervención comunitaria.

4.2.3. Se debe hacer participar plenamente y sin limitaciones a los agentes económicos y sociales de la sociedad civil, elegidos en función de su representatividad y legitimidad, así como a los representantes locales, tanto en la concepción y aplicación como en la evaluación de las acciones que se lleven a cabo. El Comité propugna así un recurso generalizado a las subvenciones globales asignadas a las organizaciones locales que les permitan en particular administrar pequeños proyectos, generalmente bien adaptados a las necesidades.

4.2.4. Las acciones en materia de intercambios de experiencias y cooperación entre regiones son aún demasiado confidenciales y carecen de un impacto verdaderamente significativo. Es de lamentar, pues, que las regiones menos desarrolladas no puedan beneficiarse más de las experiencias positivas llevadas a cabo en otras regiones europeas. Por consiguiente, se impone una intensificación de tales intercambios mediante, por ejemplo, la creación de un instrumento específico directamente accesible a los entes locales y a los agentes económicos y sociales.

4.2.5. El Comité desea que la acción de la UE sea bien visible in situ. A tal fin, además de una política sistemática de información, se deberían conceder medios a la Comisión Europea para garantizar una presencia en la región beneficiaria, por ejemplo mediante la delegación de responsabilidades, en nombre de la UE, a favor de agencias autónomas con respecto al poder político o de organizaciones de la sociedad civil.

4.2.6. La evaluación de las acciones llevadas a cabo es un elemento fundamental para el futuro de la política de cohesión y su aceptación por las poblaciones que no se benefician de las mismas. Una buena evaluación no debe consistir sólo en el control de la legalidad o de la conformidad presupuestaria. Debe medir sobre todo el impacto efectivo de las acciones realizadas, tanto con relación a los objetivos iniciales, como en función de sus consecuencias económicas y sociales. También debe referirse al impacto global de la política de cohesión respecto a un territorio o un grupo social dados. No se podrá efectuar una buena evaluación sin una participación activa de los agentes económicos y sociales que representen a las partes interesadas. En materia de evaluación, el Comité desea que en las regiones se organicen sistemáticamente reuniones en las que las organizaciones locales puedan intervenir directa y libremente, sobre la base de un cuestionario elaborado de antemano en concertación con dichas organizaciones locales. El CES Europeo podría participar en dichas reuniones según el modelo de las audiencias que ha organizado en Sevilla y en Presov.

5. **A favor de nuevas prioridades y modalidades en la aplicación de la política de cohesión comunitaria**

5.1. *Nuevas prioridades*

El desarrollo de las capacidades de buena gobernanza, la educación en sentido amplio y las infraestructuras básicas serían las tres grandes prioridades de una nueva política de cohesión.

5.1.1. Refuerzo de las capacidades para una mejor gobernanza. El refuerzo de las capacidades de buena gobernanza de las administraciones, así como el apoyo al desarrollo de una sociedad civil organizada, aparecen como nuevas prioridades fundamentales para los países candidatos. De manera transitoria, la Comisión Europea podría suplir las carencias con una gestión directa a través de una agencia especializada. En las regiones beneficiarias se podrían realizar acciones también con el fin de acelerar la utilización de las nuevas tecnologías por parte de las administraciones, en un afán, en particular, de simplificación y transparencia, tanto con miras a las empresas y agentes económicos y sociales, como los ciudadanos en general. Asimismo, sería fundamental apoyar las capacidades de las organizaciones económicas y sociales locales, no en lo referente a su funcionamiento normal, sino en el marco de proyectos destinados a reforzar su función consultiva o desarrollar servicios de interés colectivo para sus miembros. Sería oportuno favorecer operaciones de hermanamiento por medio de programas destinados a intensificar la cooperación directa sobre estos temas entre las regiones.

5.1.2. Refuerzo de las capacidades en el ámbito de la educación, la formación y la investigación. En coherencia con las grandes prioridades de la Unión, y en particular las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, el fomento de la competitividad global de la economía mediante la introducción de las tecnologías debería considerarse uno de los ejes esenciales para la década 2000-2010. A tal efecto, la educación de base debería representar una prioridad sustancial de los programas de cohesión. Así, por ejemplo, la Unión Europea podría decidir, en el marco de orientaciones plurianuales, que un 25 % de las ayudas como mínimo se destine a las capacidades de educación, así como a formación e investigación. La educación y la formación deberían entenderse en este caso en un sentido muy amplio, para incluir todas las acciones de sensibilización a las tecnologías de la información, tanto al nivel de las empresas, en particular las más pequeñas, como de los ciudadanos.

5.1.2.1. Gracias al refuerzo de las capacidades en el ámbito de la educación, tanto en la base como mediante la formación para la cualificación a lo largo de toda la vida, la Unión podrá participar en la lucha contra las causas de la exclusión. A este respecto, la difusión de las experiencias positivas en la Unión podría aportar un verdadero valor añadido comunitario.

5.1.2.2. En algunos países candidatos, la situación de las minorías étnicas, a menudo marginadas, sin empleo y sin acceso a la educación, como es el caso de la comunidad gitana, es fuente importante de preocupación. Más que subvenciones, raras veces verdaderamente eficaces, convendría desarrollar la transferencia de experiencias a partir de métodos de probada eficacia y favorecer la difusión de experiencias coronadas por el éxito.

5.1.3. Refuerzo de las infraestructuras básicas teniendo en cuenta el desarrollo sostenible. La tercera gran prioridad se refiere a las infraestructuras básicas,fc› entendidas en sentido amplio: vías de comunicación, redes de telecomunicación, en particular para facilitar el acceso a las nuevas tecnologías, equipamientos para mejorar las estructuras de educación, formación, investigación y difusión de la innovación, y equipamientos para preservar el medio ambiente. La perspectiva del desarrollo sostenible debe constituir la base de las opciones de desarrollo, en particular en lo referente a las vías de comunicación.

5.2. *Nuevos métodos: transparencia, participación, modernidad y coherencia*

5.2.1. La búsqueda de una mayor transparencia, junto con una información sistemática a los ciudadanos sobre las opciones elegidas, así como la participación sistemática de las organizaciones económicas y sociales más representativas, mejorará forzosamente el impacto y la eficacia de la política de cohesión. A este respecto, el Comité propugna la creación de grupos piloto regionales en los que participen esencialmente los políticos locales y las fuerzas económicas y sociales.

5.2.2. El desarrollo de métodos modernos y flexibles de gestión, como las subvenciones globales a las organizaciones económicas y sociales, la ingeniería financiera y el recurso a la cooperación entre sector público y privado, sustituirían ventajosamente a una programación plurianual que actualmente parece caduca. Se podría sustituir una programación detallada y a veces puntillosa por contratos de objetivos.

5.2.3. Urge lograr la coherencia de las políticas comunitarias, máxime teniendo en cuenta que la Unión se dota de nuevas prioridades en cada nueva cumbre europea: la competitividad, la cohesión social, el desarrollo sostenible y el empleo. Además de la instauración de un Fondo único, se debería recomendar un nuevo método, suficientemente flexible, de articulación de las prioridades de los programas de cohesión con las prioridades horizontales de la Unión. El objetivo consistiría así en favorecer el método denominado «bottom up»: creación de proyectos locales a partir de la base, consenso logrado por los grupos piloto regionales, negociación de contratos de objetivos con la participación de los distintos socios (UE, Estado, regiones, sociedad civil, inversores privados e intermediarios financieros), y gestión flexible de las intervenciones.

5.2.4. El concepto de adicionalidad podría concebirse aquí de manera flexible, generalizando el sistema de financiaciones cruzadas, en el sentido de que la UE apoye unas iniciativas y el Estado miembro otras. El respeto estricto de la adicionalidad, proyecto por proyecto, es un factor de complejidad y redunda en perjuicio de la visibilidad.

5.2.5. La próxima creación de un mercado único de 400 a 500 millones de consumidores podría modificar las estrategias

de las empresas implantadas en varios de los 25 ó 27 países. En este sentido, sería deseable disponer de un documento de referencia —como se hizo con el Informe Padoa-Schioppa en 1986— que ofrezca una visión global a medio plazo de la situación económica y social de las regiones y Estados miembros después de la ampliación. Tal documento permitiría a las actuales y futuras regiones de la Unión ajustar mejor sus aspiraciones y serviría de base objetiva para las decisiones sobre el futuro Paquete 2007.

5.2.6. Dado que actualmente la gestión directa de los programas europeos por la Comisión Europea resulta imposible y que la atribución en exclusiva a los Estados miembros es aventurada, debería preverse la creación de agencias de ejecución, con misiones temporales, en particular para los países candidatos. Uno de sus cometidos podría consistir también en favorecer la evaluación de los mejores resultados y éxitos, con el fin de favorecer su difusión. En todos los casos, la acción de la UE debería ser más visible y reconocible por el ciudadano. La manifestación más tangible de esta visibilidad sería la presencia de representantes de la UE o de los entes locales actuando en su nombre, más que la instalación de paneles con símbolos o acrónimos, generalmente herméticos, de los instrumentos europeos.

5.2.7. Los ciudadanos europeos son, con razón, cada vez más vigilantes en cuanto a la utilización de los fondos públicos europeos y no aceptarán que se dilapiden. Es algo que también afecta a la imagen de la Unión Europea y al crédito que merezca el proceso de ampliación. Es esencial efectuar una evaluación cualitativa y comparada y reforzar el control de gestión de la UE. La situación en algunos países candidatos en cuanto a gestión de los fondos públicos es muy preocupante [1]. La transparencia de las ayudas europeas debe ser total: en el presente Dictamen se propone la instauración de un seguimiento permanente de «buena gestión de los fondos públicos» bajo la responsabilidad de una entidad independiente en conexión con los agentes económicos y sociales en cada región beneficiaria de la política de cohesión. Las respuestas apropiadas en caso de descontrol de la situación serían la suspensión temporal de los programas o el recurso a una gestión directa.

5.3. *Un fondo estructural único*

5.3.1. La Comisión Europea parece considerar que será posible absorber el choque de la ampliación en el período 2004-2006 y seguir ayudando financieramente a las regiones de los actuales Estados miembros que permanezcan por debajo del 75 % de la media comunitaria en términos de PIB por habitante. Es importante que, con posterioridad a 2006 —y sin dejar de dar prioridad a las regiones con retrasos en su desarrollo, situadas principalmente en los futuros Estados miembros—, algunas regiones actualmente beneficiarias, y cuyo nivel real de desarrollo ha progresado poco, no sean excluidas brutalmente sin período de adaptación.

5.3.2. El Comité no puede aceptar que el futuro de la política de cohesión dependa sólo de consideraciones presupuestarias. Aboga, pues, a favor de que los recursos que se movilicen permitan aplicar una política de cohesión ambiciosa, que responda al reto de la ampliación, permita a las nuevas regiones llevar a cabo su reconversión industrial o agrícola, satisfaga la necesidad de garantizar una adaptación a la economía del conocimiento, garantice un reparto equilibrado de las actividades en el territorio europeo y contribuya, más eficazmente, a la reducción de las disparidades existentes dentro de la Europa de los quince. Sin embargo, no es partidario de una especie de «huida hacia adelante» que implicaría gastos siempre mayores, sin resultados probatorios.

5.3.3. Una política de cohesión renovada, transparente, coherente y simplificada debe tener también un mayor alcance, con unos medios enmarcados en unas perspectivas económicas difíciles que impondrían un mayor rigor.

5.3.4. Por un fondo único

5.3.4.1. En aras de la simplificación y la integración, el Comité recomienda la creación de un fondo único. La existencia de diferentes instrumentos para la política de cohesión es evidentemente perjudicial para la visibilidad de la acción de la Unión. Puede ser también fuente de incoherencia. El Comité, por tanto, recomienda un fondo único destinado a los países y regiones con retrasos en su desarrollo. El fondo único se completaría con un instrumento destinado a todos los interesados, incluidas las organizaciones económicas y sociales, en el conjunto del territorio de la UE, con el fin de desarrollar la colaboración y redes de cooperación y difusión de mejores prácticas. Otras políticas —en especial, la lucha contra la exclusión, el desarrollo de redes transeuropeas, o bien para tratar situaciones geográficas específicas, como los obstáculos naturales permanentes— podrían tener a su disposición otros instrumentos.

[1] Véase el Dictamen del Comité Económico y Social «La lucha contra el fraude fiscal en el mercado único» (CES 808/2000), e igualmente los dictámenes presentados a los comités consultivos mixtos UE-Bulgaria y UE-Eslovaquia (CES ...).

5.3.4.2. El fondo único conservaría una lógica de funcionamiento plurianual, lógica que se reveló útil en la estabilidad de los proyectos de desarrollo. No obstante, la experiencia ha mostrado que el sistema de «paquetes presupuestarios» concedidos a cada país presenta el inconveniente de inmovilizar una situación durante numerosos años, sin tener en cuenta las evoluciones políticas, económicas y sociales, y de hacer creer que se trata de sumas a las que se tiene derecho automáticamente. El Comité, por tanto, pide que se estudie un nuevo método de atribución del fondo único, con dotaciones plurianuales nacionales e indicativas, pero sin «derecho de giro» garantizado. Todos los años se podría proceder a una modulación en función de las disponibilidades presupuestarias suplementarias. Los proyectos se atribuirían teniendo en cuenta la capacidad de las regiones o agentes para proponer proyectos adecuados que correspondan a los contratos de objetivos. A la hora de elaborar los contratos de objetivos prioritarios también debería contemplarse la utilización de recursos públicos nacionales y locales, al igual que las inversiones del sector privado y las ayudas reembolsables, en función particularmente de las acciones propuestas y según un método de cálculo que tenga en cuenta las capacidades presupuestarias públicas y el nivel de desarrollo global del país de que se trate.

5.3.4.3. Entre las hipótesis que deben estudiarse, el Comité propone que el importe total plurianual del fondo único se fije en un nivel mínimo y que los posibles excedentes de los márgenes de crecimiento, de la insuficiencia de los programas de calidad presentados o de demoras en los pagos puedan servir para acumular reservas con el fin de hacer frente a situaciones económicas más difíciles (que, por consiguiente, requerirían intervenciones suplementarias) o a futuras ampliaciones. Esta hipótesis se inscribiría en la perspectiva de una reforma más profunda del mecanismo de ingresos propios de la Unión, garantizando así una mayor visibilidad ante el ciudadano y una responsabilización del Parlamento Europeo respecto a los ingresos.

5.3.5. El fondo estructural único estaría complementado por un mecanismo destinado a todos los agentes, incluidas las organizaciones económicas y sociales, en el conjunto del territorio de la UE, con el fin de desarrollar las colaboraciones y redes de cooperación y difusión de las mejores prácticas.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Fiscalidad directa de las empresas»

(2002/C 241/14)

El 17 de enero de 2002, de conformidad con el artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2002 (ponente: Sr. Malosse; coponente: Sra. Sánchez Miguel).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 127 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. El 23 de octubre de 2001, la Comisión presentó al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo una Comunicación titulada «Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales — Una estrategia destinada a dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria».

1.2. Dicha Comunicación tiene por objetivo exponer las opiniones de la Comisión sobre las acciones que estima necesario y realista emprender en el ámbito de la fiscalidad de las empresas en la UE en el curso de los próximos años, con el fin de adaptar los impuestos sobre sociedades de la UE al nuevo marco económico y lograr un mercado interior más eficaz, sin obstáculos fiscales internos. El impuesto sobre sociedades representa en la Unión Europea el 3,2 % del PIB.

1.3. La Comisión está convencida de que los regímenes de imposición de las sociedades de la UE no han logrado adaptarse a evoluciones como la mundialización, la integración económica del mercado interior y la Unión Económica y Monetaria. Por consiguiente, la Comisión estima indispensable un nuevo enfoque que garantice lo que denomina el «bienestar» fiscal de los agentes económicos.

1.4. Para sentar las bases de este nuevo enfoque, la Comisión se apoya en los resultados de un detenido estudio, tanto económico como jurídico, que le ha permitido, por un lado, poner en evidencia la realidad del peso de las imposiciones sobre las empresas en los diferentes países de la Unión, y, por otro, determinar los ámbitos en los que los sistemas de imposición de las sociedades obstaculizan la actividad económica transfronteriza en el mercado interior y menoscaban, así, la competitividad internacional de las empresas de la UE.

1.5. De un modo más general, y antes de realizar una apreciación circunstanciada de la Comunicación, cabe señalar la importancia de la iniciativa de la Comisión, que no tiene precedentes desde las conclusiones del Comité Ruding, en 1992. El elemento más innovador lo constituye, sin duda, la propuesta de una base imponible consolidada y armonizada de las sociedades.

1.6. La iniciativa del CESE se inscribe en el marco del debate entablado por la Comisión Europea en su Comunicación. Pero esta iniciativa también tiene en cuenta el conjunto de los factores que conducen a la existencia de fuertes disparidades de competencia entre las empresas dentro del mercado único: cargas sociales, coste del capital y de la mano de obra, condiciones económicas generales, nivel de las infraestructuras y servicios públicos, formación y cualificación del personal, etc. Es importante señalar, a este respecto, que el factor fiscal puede ser determinante, pero no es el único que debe ser tenido en cuenta a la hora de elegir la localización de las inversiones.

2. **Constataciones del estudio de la Comisión Europea**

En el estudio se formula, en primer lugar, un gran número de indicaciones sobre la realidad del peso de los impuestos sobre las empresas en los diferentes países de la Unión:

2.1. Según la Comisión, para poder comparar hay que estudiar no sólo los tipos nominales, sino también los tipos efectivos de imposición, es decir, el impuesto que realmente pagan las empresas en una operación dada.

2.2. La Comisión ha constatado que, a pesar de que la fiscalidad es sólo un factor entre los que determinan las decisiones de inversión y financiación, la importancia de las diferencias entre los tipos de imposición efectivos en los distintos Estados miembros exige un análisis en profundidad. Existen diferencias importantes —de hasta un 30 %— en los tipos efectivos de tributación de las sociedades a escala de la UE, que tienen su origen principalmente en las disparidades de los tipos legales nacionales de imposición, antes que en las diferencias de base imponible.

2.3. A pesar de las divergencias en la base imponible, la Comisión opina que los tipos son un buen indicador de la presión fiscal global. No obstante, la Comisión está convencida de que la fijación de los tipos del impuesto sobre sociedades es una cuestión que es, y debe seguir siendo por el momento, competencia de los Estados miembros.

2.4. En una segunda fase, el estudio señala una serie de obstáculos fiscales a la actividad económica transfronteriza en el mercado interior. La coexistencia de quince sistemas distintos de normas fiscales para la determinación de la base imponible en el mercado interior, además de generar costes de conformidad, causa numerosos problemas para la imposición de las transacciones «intragrupo» («precios de transferencia») y aumenta los riesgos de doble imposición.

A este respecto, el estudio de la Comisión señala una serie de consecuencias desfavorables:

2.4.1. Las empresas están obligadas a asegurar beneficios a cada jurisdicción fiscal en plano de igualdad mediante contabilidad separada.

2.4.2. Los Estados miembros se resisten a permitir la deducción de las pérdidas sufridas por empresas asociadas cuyos beneficios caigan fuera del ámbito de sus potestades tributarias.

2.4.3. Las reorganizaciones transfronterizas pueden inducir a la introducción de impuestos (plusvalías y otros gravámenes).

2.4.4. Se puede producir doble imposición al concurrir diversas potestades tributarias.

2.5. A estas dificultades se añaden las diferencias reglamentarias, las disposiciones relativas a la recaudación de impuestos, las normas de reclamación y de control; en resumen: las prácticas fiscales, todavía más difíciles de delimitar que los textos de base.

3. **La estrategia propuesta por la Comisión Europea**

La estrategia propuesta por la Comisión para lograr el «bienestar» fiscal de los operadores económicos consta de dos etapas:

3.1. En primer lugar, esta estrategia prevé una serie de medidas específicas relativas a cuestiones como la ampliación de las directivas sobre los dividendos y las fusiones, la compensación transfronteriza de las pérdidas, los precios de transferencia y los convenios en materia de doble imposición.

3.2. Sin embargo, en segundo lugar, la Comisión está convencida de que, a más largo plazo, las empresas deben tener la posibilidad de tributar a partir de una base consolidada del impuesto sobre sociedades que cubra el conjunto de sus actividades en la Unión Europea, de forma que puedan evitar las costosas ineficiencias que son resultado de la actual coexistencia de quince sistemas reglamentarios fiscales diferentes.

4. **En primer lugar, una estrategia a corto plazo que adopta la forma de medidas específicas**

La Comisión estima que la adopción de determinadas medidas específicas puede «constituir, al mismo tiempo, pasos preparatorios para un sistema general», así como que «en el futuro inmediato la atención deberá concentrarse, por lo tanto, en la mejora de las normas actuales y en su aplicación».

4.1. *Facilitar la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*

La Comisión presentará directrices sobre las sentencias importantes del Tribunal de Justicia, con el objetivo de facilitar una aplicación conforme al Tratado y a la legislación comunitaria. En el año 2001, la Comisión ya inició un programa de reuniones con los Estados miembros sobre este tema, que se propone proseguir y ampliar.

4.2. *Directivas «sociedades matrices y filiales» y «fusiones»*

Los flujos transfronterizos de ingresos y las operaciones de reestructuración están sujetos a menudo a un impuesto adicional. Las directivas sobre sociedades matrices y filiales y sobre fusiones (90/435/CEE y 90/434/CEE) no han permitido resolver todos los problemas en este ámbito.

4.2.1. La Comisión presentará modificaciones de las directivas sobre sociedades matrices y filiales y sobre fusiones, acompañadas de directrices detalladas sobre su aplicación.

4.2.2. La Comisión ya presentó en 1993 propuestas de modificación de dichas directivas (ampliando su campo de aplicación para abarcar todas las formas de empresas sometidas al impuesto sobre sociedades), pero en la actualidad estima que estas directivas también deben ser ampliadas y mejoradas, de forma que cubran un abanico más amplio de impuestos y transacciones. Su ámbito de aplicación también debe abarcar las empresas que en el futuro se regirán por el estatuto de sociedad europea («*societas europeae*», SE).

4.2.3. Las posibilidades de compensación transfronteriza de las pérdidas siguen siendo muy limitadas, y es frecuente que

los grupos deban tributar por los beneficios realizados en un país del mercado interior sin que se puedan tener en cuenta paralelamente las pérdidas sufridas en otro país.

4.2.4. La Comisión retirará su propuesta de Directiva de 1990, que tenía por objetivo permitir a las empresas tener en cuenta las pérdidas sufridas por sus establecimientos permanentes y filiales situados en otros Estados miembros, y que se ha revelado inaceptable para los Estados miembros.

4.2.5. Con el fin de superar las reservas de los Estados miembros respecto a toda iniciativa comunitaria en este ámbito, la Comisión se propone convocar, en 2002, una serie de reuniones técnicas preparatorias con los Estados miembros con miras a elaborar una nueva propuesta mejorada, con un ámbito de aplicación eventualmente más amplio, así como presentar un informe sobre sus intenciones legislativas antes de finales de 2003.

4.3. *Los precios de transferencia*

La cuestión de los precios de transferencia es, en materia internacional, uno de los principales puntos de litigio entre las empresas y las administraciones fiscales, e incluso entre las propias administraciones fiscales.

4.3.1. La fiscalidad aplicable a los intercambios de bienes y servicios en el interior de las empresas multinacionales reviste gran importancia, dada la extraordinaria amplitud que han adquirido estos intercambios durante los últimos años, pues en la actualidad representan cerca de la mitad del comercio mundial. Las administraciones fiscales tienen, debido a su competencia territorial, un punto de vista necesariamente restringido sobre las empresas multinacionales y sus transacciones comerciales internas, y les resulta imposible tener una visión global de su funcionamiento.

4.3.2. También es cierto que la remuneración de tales intercambios no obedece siempre a las leyes del mercado, y que a menudo se sospecha de las empresas que disminuyen su carga fiscal global transfiriendo beneficios hacia los países que tienen la fiscalidad más interesante. Por consiguiente, las administraciones fiscales van a poner objeciones a unos precios que, a su juicio, no se corresponden con los que se habrían aplicado entre empresas independientes, y el riesgo de doble imposición es importante, ya que los enfoques difieren según los países. Así, por ejemplo, un precio podrá ser juzgado demasiado elevado en un Estado y demasiado bajo en otro, lo que dará lugar a una corrección fiscal en ambos casos, sin que las administraciones lleguen a un acuerdo sobre cuál debería ser el «precio justo».

4.3.3. A pesar de las actuaciones llevadas a cabo para alcanzar unos principios equitativos, especialmente bajo la égida de la OCDE, el riesgo de contenciosos con las administraciones fiscales es muy importante, debido, sobre todo, a que la preservación de los ingresos fiscales constituye su principal prioridad en la materia. La consecuencia es que, a menudo, se dan situaciones de doble imposición.

4.3.4. Además, los convenios fiscales internacionales no se pueden aplicar eficazmente en la práctica, y las soluciones contempladas no resuelven lo más mínimo el problema de los riesgos de apreciación diferentes según los Estados, que sólo tienen una visión parcial de las operaciones.

4.3.5. Dado que este problema se plantea, y se planteará con urgencia aún mayor en el futuro en un mercado europeo integrado, se deben buscar soluciones comunes a escala de la Unión Europea.

4.3.6. Para ello, la Comisión propone la creación de un «Foro conjunto de la UE sobre los precios de transferencia» con los Estados miembros en el primer semestre de 2002. El objetivo sería mejorar la coordinación entre Estados miembros, y entre Estados miembros y empresas, en materia de imposición de las transacciones transfronterizas intragrupo. Además, los Estados miembros tienen tendencia a imponer a las empresas unas exigencias de documentación cada vez más onerosas para los precios de transferencia. El foro podría examinar una serie de cuestiones que no exigen la adopción de una legislación, como, por ejemplo, los acuerdos previos sobre precios, las exigencias de documentación y las metodologías de establecimiento de los precios de transferencia, en el marco de las orientaciones de la OCDE en la materia.

4.4. *El Convenio de Arbitraje y los convenios de doble imposición*

Los mecanismos que tienen por objetivo atenuar la doble imposición que resulta de actividades transfronterizas, ya se trate de convenios de doble imposición bilaterales o del Convenio de 1990, con el objetivo de eliminar las divergencias de apreciación entre administraciones nacionales por lo que respecta al ajuste de transferencias de beneficios entre empresas asociadas (el «Convenio de Arbitraje» — 90/436/CEE), no funcionan satisfactoriamente.

4.4.1. En 2003, la Comisión presentará una propuesta de Directiva con el objetivo de prorrogar y mejorar el Convenio de Arbitraje y someter sus disposiciones a la interpretación del Tribunal de Justicia.

4.4.2. En 2004, la Comisión tiene la intención de publicar una Comunicación sobre los convenios en materia de doble imposición, en la que se subrayará la necesidad de adaptar determinadas disposiciones de los convenios bilaterales entre Estados miembros, calcadas del Convenio modelo de la OCDE, con el fin de que se correspondan mejor con los principios del Tratado CE. El objetivo final es lograr una versión comunitaria del Convenio modelo de la OCDE y de su comentario que satisfaga las exigencias específicas de la pertenencia a la Comunidad, e incluso elaborar un convenio multilateral de la UE.

5. **En segundo lugar, una estrategia a largo plazo para una base imponible consolidada de las sociedades**

Ésta es la principal innovación de la Comunicación.

5.1. Aunque las diferentes medidas específicas arriba citadas permitan determinados avances en materia de supresión de los obstáculos fiscales, la Comisión es consciente de que el problema fundamental, es decir, la coexistencia de quince regímenes fiscales distintos en el mercado interior, no desaparecerá. Por consiguiente, es necesario abordar las causas profundas del problema.

5.2. El estudio anejo a la Comunicación lleva bastante lejos la reflexión simulando los efectos de una armonización teórica de determinadas características de los regímenes fiscales.

5.3. El efecto más significativo se obtendría con la introducción de un tipo impositivo nominal común en la UE. Ninguna otra hipótesis estudiada tendría un impacto comparable.

5.4. La Comisión, sin embargo, considera que la definición de una base imponible consolidada de las sociedades que abarque el conjunto de sus actividades en la UE sería una solución potencialmente capaz de mejorar la eficacia, la simplicidad y la transparencia de los regímenes del impuesto sobre sociedades, sobre todo gracias a la reducción de los costes de cumplimiento.

5.5. La instauración de una base imponible consolidada permitiría a las empresas que desarrollan actividades transfronterizas e internacionales en la UE:

— calcular los ingresos del conjunto del grupo de acuerdo con un sistema único de normas;

— elaborar cuentas consolidadas con finalidad fiscal, lo que eliminaría las posibles incidencias fiscales en las transacciones estrictamente internas del grupo.

5.6. Para ello, el estudio de la Comisión señala varios enfoques técnicos posibles. Las opciones estudiadas son las siguientes:

5.6.1. Imposición según el Estado de Origen de la «sociedad matriz». La base imponible consolidada de un grupo multinacional se calcularía de acuerdo con la normativa fiscal del Estado en que la «sociedad matriz» esté ubicada (es decir, donde tenga su sede social).

5.6.2. Base Imponible Común Consolidada. La base imponible consolidada de un grupo multinacional se calcularía de acuerdo con unas normas armonizadas completamente nuevas y aplicables en el conjunto de la Unión Europea.

5.6.3. Impuesto Europeo sobre la Renta de las Sociedades. El impuesto sobre la renta de las sociedades sería recaudado a nivel europeo y el producto del impuesto revertiría (al menos en parte) al presupuesto de la Unión Europea.

5.6.4. Armonización obligatoria de las bases imponibles existentes. A diferencia de las tres opciones arriba planteadas, que coexistirían con los sistemas fiscales nacionales, la base imponible consolidada de todas las empresas de la Unión Europea se calcularía en virtud de normas armonizadas.

5.7. Los futuros cambios en materia de Sociedad Europea [Estatuto de Derecho europeo para las PYME, como se propuso en el Dictamen de iniciativa del Comité aprobado el 21 de marzo de 2002 ([1])] permitirían también prever en su caso para estas sociedades un régimen general de impuesto sobre sociedades y una base consolidada de imposición de las sociedades que abarque el conjunto de sus actividades en el seno de la UE.

5.8. Para esta segunda fase, la Comisión abre un verdadero debate sobre lo que deberá ser, en último término, la imposición de las empresas en Europa, con la presentación de varias opciones entre las que habrá que elegir con claridad.

6. **Principios de base que cabe mantener**

6.1. El CESE apoya el enfoque ambicioso de la Comisión Europea. En opinión del Comité, corresponde, efectivamente, al Ejecutivo europeo presentar propuestas que respondan a las necesidades de la integración europea.

6.2. El CESE, no obstante, lamenta que el ámbito de aplicación de las propuestas de la Comisión Europea se concentre fundamentalmente en la cuestión de los obstáculos fiscales a las actividades transfronterizas de las empresas, mientras que las disparidades fiscales afectan al conjunto de las empresas, especialmente a las pequeñas empresas. El CESE opina que no hay que subestimar las consecuencias negativas de una falta de transparencia, así como de unas disparidades demasiado grandes, que podrían crear graves distorsiones de la competencia, con efectos de dumping fiscal.

([1]) DO C 125, de 27.5.2002, p. 100, «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo» (INT/109).

6.3. El establecimiento de una competencia leal entre empresas, como subrayaba el informe Ruding, debe constituir una prioridad de toda iniciativa europea en materia fiscal.

6.4. La igualdad de trato entre todas las categorías de empresas, especialmente las más pequeñas, debe ser más que un objetivo; debe ser un imperativo subyacente a este proyecto en todas las fases de su realización.

6.5. Estas propuestas fiscales deben ser coherentes con los grandes objetivos políticos de la Unión Europea. Es importante, por ejemplo, de acuerdo con las estrategias decididas en Cardiff y Luxemburgo, que estas propuestas creen un clima favorable al empleo y, por lo tanto, buscar la neutralidad de la fiscalidad respecto a los dos factores de producción que son el empleo y el capital. También es importante que se vuelvan a situar estas propuestas en relación con los objetivos de competitividad de la cumbre europea de Lisboa y favorecer, por tanto, una fiscalidad que aliente la creación y el desarrollo de las empresas y el empleo.

6.6. El CESE apoya un enfoque que permitirá simplificar los regímenes fiscales, tanto para las actividades transfronterizas como para las actividades en el mercado nacional. Para alcanzar este objetivo, es fundamental buscar una transparencia de los regímenes de fiscalidad de las empresas en la Unión Europea.

6.7. El CESE estima que la Unión debe inspirarse en soluciones ya introducidas en materia de fiscalidad en países donde, al mismo tiempo que se respeta la diversidad y la soberanía de los territorios, los distintos regímenes no atentan contra el principio de una competencia leal y se aplican en condiciones de transparencia. A este respecto, debería estudiarse más el ejemplo de la Confederación Helvética, ya que parece tener éxito en la conciliación de la subsidiariedad y la armonía del conjunto.

6.8. El CESE subraya que la reglamentación fiscal debe estar estrechamente ligada al proceso de armonización de las normas contables.

6.8.1. La Unión Europea no ha logrado una verdadera armonización de las obligaciones contables de las empresas europeas. Si bien es cierto que la aprobación de la 4ª y 7ª Directivas de sociedades acercó las contabilidades nacionales de las empresas, las modificaciones y las particularidades según el tipo empresarial han creado un conjunto de reglas que no hacen posible su armonización.

6.8.2. La aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad (IAS) podría ser una solución, y ya han sido incorporadas a la normativa comunitaria ([1]) para las sociedades que coticen en Bolsa, para las sociedades financieras y para las compañías de seguros. No obstante, hay que tener en cuenta que estas normas internacionales tienen una finalidad básica: dar información contable a los inversores, mientras que el impuesto sobre sociedades necesita una contabilidad que refleje el estado patrimonial de la empresa, a fin de determinar el resultado obtenido en cada ejercicio fiscal.

6.9. El CESE apoya el enfoque que consiste en vincular las propuestas fiscales de la UE a los estatutos europeos de sociedades. Tal como se señala en el dictamen de iniciativa del CES sobre un estatuto europeo de sociedad para las PYME ([2]), estos estatutos deben ser accesibles a todas las categorías de empresas.

6.10. El CESE estima que la futura ampliación de la UE a unos países que disponen, por lo general, de una renta netamente muy inferior a la media constituye un factor de aceleración para toda iniciativa europea en materia de fiscalidad de las empresas. En efecto, por una parte, esta ampliación no puede sino acentuar las disparidades fiscales existentes en el seno del mercado único y, por otra, conviene establecer un cierto número de principios comunes para países que están en proceso de establecer sus regímenes de fiscalidad sobre bases completamente nuevas.

7. **Las posturas del CESE**

7.1. Por lo que respecta a la primera etapa, el CESE apoya, en primer lugar, las propuestas de la Comisión Europea que tienen por objetivo acelerar las disposiciones para evitar las dobles imposiciones, y apoya, en particular, la propuesta de un «Foro conjunto de la UE sobre los precios de transferencia».

7.1.1. El CESE estima que con estas propuestas nos hallamos ante un paso importante para eliminar los obstáculos fiscales en el mercado único. No obstante, estas iniciativas no tendrán efecto sobre las exageradas distorsiones fiscales que perduran en el mercado único y que corren el riesgo de acentuarse con la ampliación.

7.1.2. El CESE insiste en la aplicación sin demora de esta primera fase llena de soluciones prácticas.

([1]) DO C 260 de 17.9.2001, p. 86, «Aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad» (INT/101).

([2]) DO C 125 de 27.5.2002, p. 100, «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo» (INT/109).

7.2. Por lo que respecta a la siguiente etapa, el CESE [1] aprueba la ambición de un mercado interior sin obstáculos fiscales. Asimismo, estima que éste no puede ser sino un medio para lograr establecer unos principios comunes que favorezcan un mercado interior en el que prevalecería una competencia leal. Estos principios comunes también deberían favorecer los objetivos de simplificación, competitividad y creación de empleo.

7.2.1. El CESE estima que es indispensable crear las condiciones de una transparencia de los regímenes fiscales en la Unión Europea previa al establecimiento de condiciones de competencia leal. Desde este punto de vista, la cuarta opción propuesta por la Comisión de una base imponible armonizada es la única que responde a este objetivo. En efecto, las otras tres opciones (excepto el caso de un impuesto europeo no opcional) propuestas por la Comisión Europea tienen por objetivo la creación de dos regímenes diferentes para las empresas, según si realizan o no actividades más allá de sus fronteras nacionales. Estas soluciones crearían una especie de privilegio fiscal, una fiscalidad a dos velocidades. Por consiguiente, no pueden ser aceptadas.

7.2.2. El objetivo de una base imponible armonizada para todas las empresas de la UE es compatible con la soberanía fiscal de los Estados miembros y de las regiones de la UE, ya que preserva su capacidad de fijar el nivel de esta base. Cabe señalar en este punto que la base imponible armonizada, por su efecto de transparencia, permitiría a los actores económicos ejercer una fuerte presión sobre las autoridades nacionales, lo que no ocurre en la actualidad a causa de la opacidad de los regímenes fiscales. A largo plazo, en efecto, sería deseable que existiera una auténtica convergencia de los niveles de fiscalidad directa de las empresas. Una etapa intermedia podría consistir en la fijación de bandas de tasas o tasas de referencia que respondan, entre otras cosas, a los objetivos de la cumbre de Lisboa, con el fin de dinamizar la competitividad de la UE.

7.2.3. A la hora de estudiar la posibilidad de una base imponible armonizada, la Comisión Europea también debería tener en cuenta la necesidad de una imposición que sea neutra respecto a los factores de producción, con el interés, fundamentalmente, de no perjudicar al empleo.

7.2.4. El CESE es favorable a que el proceso hacia una base imponible armonizada sea experimentado por las empresas que hayan optado por un estatuto europeo, dando por supuesto que no se trataría de concederles ningún privilegio en materia de presión fiscal respecto a las otras empresas. No obstante, y con el fin de que los estatutos europeos sean atractivos, podría proponérseles, en su favor, una base imponible consolidada, de acuerdo con la segunda opción de la Comisión Europea, lo que constituiría una ventaja en materia de simplificación para las empresas que desarrollen actividades transnacionales. El CESE es favorable a que todas las empresas, independientemente de su organización y tamaño, puedan beneficiarse de un estatuto europeo. A este respecto, el CESE pide a la Comisión Europea que examine sin demora la iniciativa que ha adoptado con el objetivo de dotar a las PYME de un estatuto europeo.

7.2.5. El CESE apoya también los avances institucionales que permitirían alcanzar el objetivo de un mercado interior con una transparencia fiscal y, especialmente, la modificación de la unanimidad en el capítulo de la fiscalidad de las empresas. También apoya la idea de hacer uso del procedimiento de las cooperaciones reforzadas tal como se define en el Tratado de Niza, lo que permitiría que un grupo de Estados miembros avanzara como precursor de acuerdo con las normas comunitarias.

[1] DO C 48 de 21.2.2002, p. 73, «Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años» (ECO/072) y DOC 149 de 21.6.2002, p. 73, «La competencia fiscal y sus efectos en la competitividad de las empresas» (ECO/067).

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (programa Fiscalis 2007)»

(COM(2002) 10 final — 2002/0015 (COD))

(2002/C 241/15)

El 31 de enero de 2002, 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 25 de junio de 2002 (ponente: Sr. Bento Gonçalves).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 124 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Propuesta de Decisión objeto de análisis constituye, en esencia, un desarrollo del programa «Fiscalis», aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo en 1998 [1], cuya vigencia se extiende desde 1998 hasta 2002.

1.1.1. La evaluación intermedia [2] realizada sobre los tres primeros años del programa permitió que la Comisión confirmara su impacto positivo, justificando así su continuación.

1.2. La Propuesta de Decisión, que lleva consigo el programa «Fiscalis 2007», da continuidad en líneas generales al programa «Fiscalis» aprobado en 1998.

1.2.1. No obstante, se proponen algunas modificaciones relevantes entre las que cabe destacar la introducción en el programa de medidas de cooperación entre los Estados miembros, sus administraciones fiscales y sus funcionarios en el ámbito de la fiscalidad directa, no incluida en el anterior programa «Fiscalis».

1.3. Asimismo, los objetivos del programa «Fiscalis 2007» parecen asociados de forma más directa a los objetivos concretos de las políticas fiscales fijadas para los diferentes impuestos a nivel comunitario.

1.3.1. Ejemplo de ello es la referencia explícita, en el ámbito del IVA, al apoyo a la estrategia de la Unión Europea en relación con este impuesto, como objetivo del programa «Fiscalis 2007».

1.3.2. Incluso en el ámbito de la fiscalidad directa, en el que es escaso el acervo comunitario en lo que se refiere a armonización y coordinación de políticas, uno de los objetivos del programa «Fiscalis 2007» es «aumentar el conocimiento de las políticas comunitarias».

2. Síntesis de la Propuesta de Decisión

2.1. La Propuesta de Decisión, que contiene el programa «Fiscalis 2007», está estructurada de forma similar al primer programa «Fiscalis», aprobado en 1998.

2.1.1. En ella se encuentran cuatro temas fundamentales del programa:

— ámbito y objetivos;

— actividades cubiertas;

— disposiciones financieras;

— disposiciones de acompañamiento y control.

2.2. El hecho de que la propuesta abarque la fiscalidad directa constituye una novedad en el ámbito definido para el programa «Fiscalis 2007».

2.3. Los objetivos del programa «Fiscalis 2007» —artículo 3 de la Propuesta de Decisión— se presentan estructurados de una manera más precisa y asociados a las políticas fiscales específicas.

2.4. Las actividades que abarca el programa «Fiscalis 2007» son idénticas a las del «Fiscalis» vigente entre 1998 y 2002.

---

(1) Decisión nº 888/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 1998 relativa a la adopción de un programa de acción comunitaria destinado a mejorar los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior (programa Fiscalis).

(2) SEC(2001) 1328.

2.5. En materia financiera, la Comisión prevé un aumento de la dotación global —para cinco años— de 40 a 56 millones EUR, justificado no sólo por la mayor amplitud del programa debida a la inclusión de la fiscalidad directa, sino también por la necesidad de aumentar y mejorar el nivel de participación en el programa de los países candidatos a la adhesión.

2.6. Para el acompañamiento y el control se prevé la creación del «Comité Fiscalis» —artículo 13 de la Propuesta de Decisión—, que desempeñará las funciones del anterior «Comité permanente de cooperación administrativa en materia de impuestos indirectos».

3. **Observaciones específicas**

3.1. En la valoración de la Propuesta de Decisión que contiene el programa «Fiscalis 2007», el Comité Económico y Social Europeo recuerda su anterior dictamen sobre el programa «Fiscalis» ([1]), elaborado en 1997, globalmente favorable a la iniciativa.

3.2. El Comité insiste en la necesidad de contar con este tipo de programas de cooperación entre Estados miembros, sobre todo en el ámbito fiscal, en el que las administraciones fiscales nacionales deben confrontar a diario nuevos problemas y nuevos desafíos, especialmente en el sector en auge del comercio electrónico.

3.3. El programa «Fiscalis 2007» no puede ser considerado como un simple «programa de formación» en el ámbito fiscal.

3.3.1. Sin pretender quitar importancia al capítulo de «formación» —acciones de formación, seminarios, intercambio de funcionarios—, el programa «Fiscalis 2007» debe considerarse esencialmente como un programa de cooperación entre Estados (miembros y candidatos) que tendrá que producir efectos en la lucha contra la evasión y el fraude fiscales a nivel comunitario y a nivel nacional, de manera que se proceda a una aplicación uniforme del derecho comunitario y se garanticen, tanto en los Estados miembros como en el conjunto de la Unión Europea, los recursos financieros suficientes para hacer frente a los compromisos políticos asumidos ante los ciudadanos.

3.4. El Comité destaca, como medida positiva, la inclusión de la fiscalidad directa en el ámbito del programa «Fiscalis 2007», esperando que el programa pueda contribuir a superar las dificultades que la Comunidad ha observado en la coordinación de las políticas fiscales en materia de impuestos directos.

3.5. Es importante que el programa «Fiscalis 2007» pueda constituir, en lo que se refiere al IVA, un instrumento que permita la adopción del régimen definitivo del IVA, basado en la imposición en el país de origen, de acuerdo con las posiciones adoptadas por el Comité al respecto.

3.6. El Comité señala su convicción de que la eficacia y el éxito en la realización de los objetivos del programa «Fiscalis 2007» dependerá también de la existencia de un programa con objetivos similares en el ámbito de los impuestos aduaneros ([2]), así como de la posibilidad de combinar las acciones específicas y complementarias de ambos programas.

3.6.1. También en este ámbito es importante lograr que el control aduanero garantice de manera eficaz que todos los bienes importados en el «espacio comunitario» se introduzcan realmente en el sistema impositivo.

3.7. Dada la importancia que tienen los objetivos del programa «Fiscalis 2007» para el buen funcionamiento de la política fiscal de la Unión Europea, el Comité recomienda que, en el contexto de la próxima ampliación, se exhorte a los países candidatos a participar en el programa, objetivo que se alcanzará más fácilmente si los costes inherentes a dicha participación no fueran particularmente significativos.

3.8. Por último, el Comité considera que, en materia de evaluación —intermedia y final— del programa «Fiscalis 2007», la Comisión deberá realizar un esfuerzo para que, al margen de la evaluación cualitativa, se pueda presentar una cuantificación del impacto de las medidas desarrolladas por el programa, en particular en términos de resultados de la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, lo que no dejará de constituir un factor de motivación y compromiso para todos los Estados participantes.

4. **Conclusiones**

4.1. Sin perjuicio de las notas y recomendaciones formuladas en el punto anterior, el Comité felicita a la Comisión por la propuesta destinada a dar continuidad al primer programa «Fiscalis», adaptándolo a las nuevas realidades del mundo de la economía y la fiscalidad, prestando una atención particular a

([1]) DO C 19 de 21.1.1998, p. 48.

([2]) Ya propuesto en el documento COM(2002) 26 final «Aduana 2007», objeto de análisis en el Parlamento Europeo y el CESE [2002/0029 (COD)].

los países candidatos y —tal como el Comité tuvo ocasión de recomendar en 1997 ([1])— ampliando el programa «Fiscalis 2007» al importante ámbito de la fiscalidad directa.

([1]) DO C 19 de 21.1.1998, p. 48.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

4.2. El éxito de este objetivo dependerá de la eficacia con que se lleve a cabo el control aduanero al que se hace referencia en el punto 3.6.1 del presente dictamen.

4.3. El Consejo y la Comisión deberían instituir el régimen definitivo del IVA prometido desde hace tanto tiempo, basado en el país de origen, tal como el Comité ha propuesto en repetidas ocasiones.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo relativo al régimen especial de las agencias de viajes»

(COM(2002) 64 final — 2002/0041(CNS))

(2002/C 241/16)

El 6 de marzo de 2002, 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 25 de junio de 2002 (ponente: Sr. Walker).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. Al adoptarse la Sexta Directiva sobre IVA en 1977, se introdujo un régimen especial para las agencias de viajes y los organizadores de circuitos turísticos, a saber, el régimen de imposición del margen aplicado a las agencias de viajes. El régimen especial se instauró debido a la naturaleza particular de la actividad empresarial. Teniendo en cuenta la complejidad y la localización múltiple de los servicios prestados, se pensó que la aplicación de las normas de derecho común relativas al lugar de imposición, la base imponible y la deducción del impuesto soportado acarrean a dichas empresas unas dificultades prácticas tales que obstaculizan el ejercicio de su actividad. Con el fin de adaptar las normas aplicables al carácter específico de esta actividad, se incluyó en la legislación comunitaria un régimen especial de IVA en el artículo 26 de la Sexta Directiva.

1.1.1. El primer objetivo del régimen de imposición del margen consistía en simplificar la aplicación de las normas comunitarias sobre IVA a este tipo de prestaciones. Merced al régimen de imposición del margen, cuando las agencias de viajes compran servicios a otros proveedores, los integran en un paquete y los venden al viajero en su propio nombre y por su propia cuenta, no están obligadas a registrarse a efectos del IVA en cada uno de los Estados miembros donde se presten los servicios.

1.1.1.1. En cambio, cuando las agencias de viajes compran servicios a otros proveedores en calidad de agente de los clientes y no por cuenta propia (es decir, los clientes son responsables directos y únicos del pago de los impuestos), la responsabilidad del IVA incumbe a dichos clientes y el régimen especial no se aplica. Las operaciones de este tipo quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva propuesta y tampoco se abordan en el presente dictamen.

1.1.1.2. El fin de dicho régimen es simplificar las obligaciones de los organizadores de circuitos turísticos. Cuando no se aplica el régimen de imposición del margen, una agencia de

viajes establecida en el Estado miembro A que realiza una reserva de hotel en el Estado miembro B e incluye dicho servicio en un paquete que vende a un cliente en el Estado miembro A soportará el IVA que facture el hotel al tipo impositivo vigente en el Estado miembro B. La agencia de viajes debe registrarse a efectos del IVA en el Estado miembro B y pagar el impuesto a las autoridades de dicho país por el porcentaje de la factura que corresponde a la habitación de hotel. Esto es así porque se considera que el lugar de prestación de dicha parte del servicio es el Estado miembro B. Después, podrá recuperar el IVA pagado al hotel deduciéndolo de su deuda tributaria con las autoridades del Estado miembro B. Si el cliente es un operador registrado, tendrá derecho a solicitar la devolución del porcentaje del IVA incluido en la factura que corresponda al Estado miembro B mediante una solicitud a dicho Estado miembro en virtud de la Octava Directiva sobre IVA, siempre que el Estado miembro B permita las solicitudes de devolución con arreglo a la Octava Directiva sobre IVA para los gastos de alojamiento en hotel. No todos los Estados miembros aceptarán dichas solicitudes.

1.1.1.3. Es fácil deducir que este mecanismo supone una complicación considerable tanto para las agencias de viajes como para los clientes. Las complicaciones se agravan cuando, como suele ocurrir, el paquete incluye varios componentes que proceden de distintos Estados miembros. Todos estos motivos justificaron la adopción del régimen de imposición del margen. Con arreglo a dicho régimen, la agencia de viajes paga el IVA, al tipo impositivo vigente en el Estado miembro B, al hotel igual que antes. No tendrá derecho a solicitar la devolución de dicho impuesto ni el cliente podrá recuperar el impuesto facturado por la agencia de viajes, independientemente de que dicho cliente esté registrado o no a efectos del IVA. Por lo demás, la agencia de viajes no deberá registrarse a efectos del IVA en el Estado miembro B y pagará IVA por su margen de beneficio al Estado miembro A. Su margen es la diferencia entre el precio que factura al cliente y el precio, IVA incluido, que paga al hotel.

1.2. En la práctica, no hay una uniformidad real de la aplicación del régimen de imposición del margen en los diferentes Estados miembros. La letra a) del apartado 3 del artículo 28 y el apartado 15 del anexo E a la Sexta Directiva sobre IVA permiten a los Estados miembros seguir gravando las operaciones que tienen lugar fuera de la UE, mientras que la letra g) del apartado 3 de dicho artículo los autoriza a eximir dichas operaciones, sin derecho a devolución del IVA soportado. Además, la letra b) del apartado 3 del artículo 28 y el apartado 27 del anexo F permiten a los Estados miembros seguir dejando exentas las prestaciones de agencias de viajes y organizadores de circuitos turísticos en viajes realizados en la Comunidad.

1.2.1. Conforme al procedimiento establecido en los apartados 1 a 4 del artículo 27 de la Sexta Directiva sobre IVA, un Estado miembro informó [1] a la Comisión acerca de una medida especial de simplificación que le permitía aplicar excepciones a lo dispuesto en los artículos 26 y 28 de dicha Directiva. La Comisión comunicó [2] a todos los Estados miembros la medida propuesta y, al no recibir respuesta oficial alguna en el plazo estipulado de dos meses, se autorizó la adopción de dicha medida el 19 de diciembre de 1978.

1.2.2. La Comisión ha recibido varias quejas de operadores del sector turístico, que alegan un tratamiento distinto de las prestaciones de servicios según el Estado miembro en que operen las agencias de viajes.

1.2.3. Uno de los principales problemas es la aplicación divergente del artículo 26 de la Sexta Directiva en los Estados miembros. La cuestión básica es saber si el régimen de imposición del margen puede aplicarse cuando el paquete de servicios se vende a otra agencia de viajes y no al viajero.

1.2.3.1. La Comisión consideró, basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que el régimen de imposición del margen sólo puede aplicarse cuando el paquete se vende al consumidor final. Si el paquete se vende entre organizadores de circuitos turísticos o agencias de viajes que están registrados a efectos del IVA, no puede aplicarse dicho régimen de imposición del margen y cada operación debe gravarse por separado conforme a las disposiciones sobre fijación del lugar de la prestación.

1.2.3.2. Sin embargo, los Estados miembros no siempre siguen dicha interpretación al aplicar el artículo 26 de la Directiva. Su aplicación varía en gran medida de un Estado miembro a otro, lo que puede dar lugar en determinados casos a una doble imposición. También crea desventajas competitivas para las empresas establecidas en los Estados miembros que aplican el régimen de imposición del margen únicamente cuando el paquete de servicios se vende al consumidor final, respecto a los competidores establecidos en los Estados miembros que practican una mayor flexibilidad.

1.2.3.3. Algunos Estados miembros defienden una interpretación distinta del artículo 26, según la cual también debería aplicarse cuando el paquete de servicios se vende entre organizadores de circuitos turísticos y agencias de viajes. Alegan que así se aligeraría la carga de las empresas del sector, pues ya no estarían obligadas a registrarse a efectos del IVA en todos los Estados miembros donde proporcionen bienes o servicios que formen parte de un paquete que no se venda directamente al viajero en calidad de consumidor final.

---

[1] Mediante carta de 13 de septiembre de 1978.
[2] Mediante carta de 19 de octubre de 1978.

1.2.3.4. Asimismo, algunos Estados miembros han planteado la cuestión de los viajes de negocios. Si el organizador de circuitos turísticos o la agencia de viajes facilita a una empresa registrada que sea consumidor final un viaje combinado sometido al régimen de imposición del margen aplicado a las agencias de viajes, se facturará un precio con IVA incluido y el cliente no podrá recuperarlo mediante la deducción del impuesto soportado, incluso cuando el viaje combinado se use con fines profesionales. Esta situación genera un IVA residual en una fase intermedia del consumo, lo que es contrario al principio de neutralidad del régimen comunitario del IVA.

1.3. Un segundo objetivo del régimen de imposición del margen es el reparto de ingresos entre los Estados miembros. Este régimen de imposición del margen se creó, entre otros fines, para garantizar que los ingresos del IVA se asignan al Estado miembro donde se produce el consumo final. El objetivo perseguido es asignar los ingresos del IVA por los servicios prestados durante un viaje al Estado miembro donde se disfruten dichos servicios, y el IVA percibido sobre el margen beneficiario de la agencia de viajes al Estado miembro donde se encuentre establecida ésta.

1.4. En determinadas situaciones, la aplicación del régimen de imposición del margen ya no garantiza un reparto justo de los ingresos del IVA entre los Estados miembros. Debido al uso creciente de Internet, las agencias de viajes y los organizadores de circuitos turísticos establecidos en terceros países intervienen cada vez más en la prestación de viajes combinados a los consumidores de la UE. Este hecho genera una clara distorsión de la competencia, puesto que, conforme a las normas vigentes en este ámbito, los viajes combinados vendidos por un organizador de circuitos turísticos establecido en la UE están gravados con arreglo al régimen de imposición del margen, pero no lo están si el operador está establecido en un tercer país, por considerarse que el lugar de suministro es el tercer país. Por lo tanto, los operadores establecidos en la UE padecen una desventaja competitiva. Este factor ha obligado a un número cada vez mayor de agencias de viajes y organizadores de circuitos turísticos establecidos en la UE a trasladar su actividad empresarial fuera de la UE. Ello no sólo incrementa el falseamiento de la competencia respecto de las empresas que permanecen en la UE, sino que priva a los Estados miembros de los ingresos del IVA que habrían generado las empresas trasladadas si hubieran permanecido en la Unión Europea.

1.5. A la luz de estas dificultades, que se derivan en parte de la evolución de los modelos y las técnicas empresariales y en parte de la disparidad de prácticas entre los Estados miembros, la Comisión ha decidido incluir una modificación del artículo 26 en su nueva estrategia en materia de IVA ([1]). La propuesta tiene por objeto simplificar, modernizar y aplicar de manera más uniforme la legislación comunitaria sobre el IVA.

([1]) COM(2000) 348 final de 7.6.2000.

2. **Propuesta de la Comisión**

2.1. El fin de la propuesta es garantizar una aplicación más uniforme ampliando el alcance del régimen de imposición del margen a la venta de viajes combinados, con independencia de la naturaleza del cliente, y suprimir las diversas excepciones relativas a este tipo de prestaciones de servicios. La propuesta también pretende eliminar el falseamiento de la competencia que afecta a los organizadores de circuitos turísticos establecidos en la UE y es consecuencia del empleo de las nuevas tecnologías en este sector.

2.2. En el anexo I se recoge la propuesta detallada de la Comisión.

3. **Observaciones generales**

3.1. El Comité se muestra de acuerdo con la Comisión en que las diferencias de interpretación del artículo 26 entre los Estados miembros están falseando la competencia dentro del mercado interior. El Comité ha llamado la atención de forma repetida sobre el hecho de que la forma en que los Estados miembros aplican la legislación comunitaria según las interpretaciones, usos, prácticas y precedentes nacionales está fragmentando el mercado interior. Las propias propuestas legislativas suelen ser responsables, dado que con demasiada frecuencia ofrecen a los Estados miembros un número excesivo de opciones y éstos tienden a utilizar dichas disposiciones discrecionales de forma protectora.

3.2. Asimismo, el Comité ha llamado la atención con frecuencia sobre la forma en que la proliferación de excepciones, exenciones y regímenes especiales impide la plena realización del mercado interior y desincentiva el comercio transfronterizo, especialmente de las pequeñas empresas. Suele ser más fácil para las empresas registradas operar con empresas de terceros países que con las de otros Estados miembros. Un reciente trabajo que se realizó en los Países Bajos muestra que las obligaciones en materia de IVA de las empresas neerlandesas que se dedican al comercio intracomunitario suponen un 5 % del volumen de negocios.

3.3. El Comité reconoce que la situación actual hace que los operadores establecidos en la UE padezcan una desventaja competitiva respecto de los de terceros países y aprueba la necesidad de restablecer la igualdad de condiciones en este sector.

3.3.1. El Comité es consciente de que ello ha motivado que una serie de operadores traslade su actividad empresarial fuera de la UE y comparte la preocupación de la Comisión de que, si no se hace nada por corregir la situación, esta tendencia

continuará y se agravará. La rápida difusión de las compras en línea, y muy especialmente en el sector de las vacaciones y los viajes, dará un impulso adicional a dicha tendencia.

3.3.2. El Comité considera que esta evolución, si no se frena, acarreará una reducción de los ingresos del IVA para los Estados miembros, lo que supone un incentivo añadido para invertir la tendencia.

3.3.3. Sin embargo, el Comité tiene serias dudas sobre la capacidad de la propuesta de la Comisión para solucionar este problema.

3.3.3.1. Se propone modificar el apartado 2 del artículo 26 para cambiar el lugar de imposición de las prestaciones que un proveedor establecido en un tercer país venda a un cliente en la UE, de forma que se considere que el lugar del suministro es el Estado miembro del cliente. En teoría, ello supone que los operadores establecidos en terceros países aplicarán el correspondiente tipo impositivo del IVA a su margen beneficiario, por lo que estarán en pie de igualdad con los operadores establecidos en la UE.

3.3.3.2. El problema existente, al igual que con anteriores propuestas similares para tratar esta situación, es cómo hacer cumplir las obligaciones a operadores que no están registrados a efectos del IVA en la UE y que no tienen ningún establecimiento en ella. En el caso de las ventas a través de Internet, muchas veces será difícil incluso determinar que la transacción se ha llevado a cabo. El Comité reconoce que puede ser interesante incluir esta disposición en la norma, pero considera que probablemente habrá mucho ruido y pocas nueces.

3.3.3.3. Las agencias de viajes y los organizadores de circuitos turísticos establecidos en la UE podrán optar por aplicar o no el régimen de imposición del margen de forma discrecional. Cabe suponer que querrán ejercer este derecho cuando vendan un producto a un cliente registrado a efectos del IVA dado que, en tal caso, el cliente podrá solicitar el IVA facturado por la agencia de viajes y la agencia de viajes podrá deducir el IVA con el que sus proveedores han gravado los servicios prestados. Sin embargo, ello generará una carga administrativa adicional considerable: implicará que el organizador de circuitos turísticos se registre en los distintos Estados miembros en los que se presenten los diferentes servicios y requerirá que el cliente solicite la devolución a las administraciones de los Estados miembros en los que no esté registrado, con arreglo al procedimiento previsto en la Octava Directiva sobre IVA, un proceso complejo y largo que muchos operadores prefieren evitar. Por consiguiente, las agencias de viajes no estarían en pie de igualdad con los operadores que no estén establecidos en la UE.

3.3.4. El Comité señala que los objetivos de la Comisión, que incluyen la supresión del incentivo a los operadores para trasladar su actividad fuera de la UE, podrían lograrse más eficazmente, al tiempo que se eliminarían complicaciones concomitantes, si estos servicios estuvieran exentos del IVA (algunos de ellos ya están exentos del IVA en algunos Estados miembros). No obstante, el Comité reconoce que no es probable que vaya a existir la voluntad política para dar este paso.

3.4. El Comité señala que un efecto de esta propuesta es ampliar el alcance de dicho régimen para cubrir las operaciones entre empresas. A su juicio, ello no supondrá ningún freno para que las agencias de viajes y los organizadores de circuitos turísticos sigan interesados en trasladar su actividad fuera de la Unión Europea.

3.5. Los montantes de que se trata son relativamente pequeños. Cuando se aplica el régimen especial de imposición del margen, las agencias de viajes y los organizadores de circuitos turísticos pagan el IVA, al tipo general vigente en el Estado miembro en el que están establecidos, sólo respecto del margen beneficiario. La concentración del sector y la integración vertical de los principales organizadores de circuitos turísticos han generado una fuerte competencia en los costes y precios, reduciendo dichos márgenes a un porcentaje muy pequeño.

3.6. El Comité considera que la supresión de las palabras «al viajero» del apartado 2 del artículo 26 constituye una simplificación y una clarificación deseables de la posición de la Comisión.

4. **Observaciones específicas**

4.1. El Comité coincide con la Comisión en que, dado que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ya ha aclarado los casos en que puede aplicarse el régimen de imposición del margen, no tiene sentido intentar definir el concepto de «agencia de viajes» para aplicar el artículo 26.

4.2. El Comité aprueba la idea de autorizar a las agencias de viajes a calcular un margen beneficiario global de todas las prestaciones de viajes combinados efectuadas durante un período determinado, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 10 de la parte B del artículo 26 bis de la Sexta Directiva sobre IVA, referido al suministro de bienes de ocasión. El Comité considera que forma parte de la simplificación del régimen perseguida, pero lamenta que se haya conferido a los

Estados miembros la decisión de autorizar o no la aplicación de dicho método. Será inevitable que algunos Estados miembros lo permitan y otros no, por lo que se crearán aún más diferencias entre los Estados miembros y se anulará el efecto de la propuesta.

4.3. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de garantizar una aplicación más uniforme en la Comunidad de las normas sobre el IVA aplicables a dichos servicios mediante la supresión de la posibilidad que la letra g) del apartado 3 del artículo 28 de la Sexta Directiva sobre IVA ofrece a los Estados miembros (que les permite continuar dejando exentas las prestaciones de servicios enunciadas en el antiguo apartado 3 del artículo 26 de dicha Directiva sin derecho a devolución del IVA soportado, en lugar de eximirlas con derecho a deducción del IVA soportado); la supresión de las excepciones contempladas en la letra a) del apartado 3 del artículo 28 y el apartado 15 del anexo E (que autorizan a los Estados miembros a gravar los viajes efectuados fuera de la Comunidad); la supresión de las excepciones contempladas en la letra b) del apartado 3 del artículo 28 y el apartado 27 del anexo F (que autorizan a los Estados miembros a eximir los viajes efectuados en la Comunidad); así como la supresión de la excepción concedida mediante decisión del Consejo con arreglo al procedimiento establecido en los apartados 1 a 4 del artículo 27 de la Sexta Directiva sobre IVA.

4.4. El Comité comprende y aprueba la idea en la que se sustenta la propuesta de la Comisión de permitir que las agencias de viajes puedan aplicar el régimen normal del IVA en vez del régimen especial de imposición del margen, pero también hace suya la afirmación de la Comisión de «que ello no carecería de repercusiones y dificultades para éstas» y manifiesta el temor de que se haya subestimado la importancia de dichas dificultades.

4.4.1. Las agencias de viajes que operen con clientes que no están registrados a efectos del IVA optarán de forma evidente por el régimen especial de imposición del margen, mientras que las que cuentan entre sus clientes con empresas registradas preferirán aplicar el régimen normal del IVA. Cuando en la cartera de clientes de una agencia de viajes domine o sólo haya un tipo de clientes, no habrá dificultades añadidas; pero las agencias de viajes suelen tener porcentajes considerables de ambos tipos de clientes y ello creará complicaciones administrativas graves, hasta el punto de que dichas agencias de viajes podrían verse obligadas a escindir sus actividades en dos empresas diferentes.

4.4.2. No sólo se ve afectada la agencia de viajes. Cuando opte por la aplicación del régimen normal del IVA, ello repercutirá en terceras partes. Tendrá que pedir a su proveedor una factura del IVA para poder solicitar la devolución del impuesto soportado y entregar una factura del IVA a su cliente en la que se detallen los diversos elementos de los diferentes tipos nacionales de IVA aplicados, de forma que el cliente pueda a su vez solicitar el IVA (mediante el complejo procedimiento establecido en la Octava Directiva si los proveedores están establecidos en otros Estados miembros); cuando el proveedor sea un intermediario, este requisito se transmitirá a la fuente de ese proveedor y, de ahí, de forma ascendente a toda la cadena de suministro.

4.4.3. Asimismo, una agencia de viajes puede reservar en bloque habitaciones de un hotel para una temporada y éste le facturará toda la reserva como una única operación: cuando la mayoría de los clientes sean personas no registradas, se facturará en algunos casos un precio con IVA incluido; si, a continuación, la agencia de viajes vende un viaje combinado con alojamiento en una de estas habitaciones a una empresa registrada, tendrá que volver a ponerse en contacto con el hotel y pedir una factura modificada de la operación original y una factura con IVA para dicha habitación durante el período correspondiente. Por estos motivos, el Comité señala con preocupación que, en muchos casos, la disposición que permite la aplicación voluntaria resultará inviable en la práctica.

4.4.4. Las autoridades responsables en materia de IVA también soportarán complicaciones administrativas. Es inquietante que, cuando la agencia de viajes elija no aplicar el régimen especial, no habrá forma de comprobar si ha cumplido su obligación de registrarse a efectos del IVA en otros Estados miembros. Asimismo, el Estado miembro al que se solicita la deducción tendrá que confiar en que la agencia de viajes ha optado por aplicar el régimen normal del IVA, en cuyo caso tiene derecho al reembolso del IVA soportado, y no está acogiéndose al régimen de imposición del margen establecido en el artículo 26, en cuyo caso no tiene derecho a deducir el IVA soportado.

5. **Ficha de impacto de la Comisión**

5.1. La Comisión afirma que es necesaria una norma comunitaria en este ámbito para armonizar más la aplicación del régimen de imposición del margen y evitar el falseamiento de la competencia, especialmente debido a la ventaja competitiva que tienen en la actualidad los operadores de terceros países frente a sus competidores europeos. Sin embargo, tal como se ha señalado, la facultad discrecional que se concede a los Estados miembros creará nuevas divergencias entre ellos y es poco probable que la ventaja competitiva de los operadores de terceros países disminuya de forma perceptible.

5.1.1. Asimismo, la Comisión sostiene que «Las inversiones no pueden sino aumentar, puesto que la aplicación de las mismas normas en todos los Estados miembros de la UE no puede sino reducir los costes empresariales y alentar a los operadores a desarrollar actividades en otros Estados miembros». El Comité comparte esta opinión que considera una declaración de principios, pero el poder discrecional que se concede a los Estados miembros implica que la aplicación no será igual en todos ellos.

5.2. La Comisión declara que la aplicación del régimen al margen beneficiario global facilitará la labor de las PYME. El Comité se muestra de acuerdo, pero señala que la complejidad derivada de la disposición sobre la aplicación voluntaria probablemente tendrá el efecto contrario.

5.3. La Comisión afirma que la propuesta eliminará el falseamiento de la competencia provocado por la existencia de operadores de terceros países que no pagan el IVA sobre su margen beneficiario, pero ello dependerá del establecimiento de medios eficaces para hacer cumplir la legislación. El Comité considera que será muy difícil lograrlo.

5.4. La Comisión opina que «el IVA tiene una escasa incidencia en el empleo». A juicio del Comité, está afirmación carece de fundamento.

5.5. Las organizaciones a las que la Comisión ha consultado sobre la propuesta son más bien pocas.

6. **Conclusiones**

6.1. El Comité acoge con satisfacción el propósito de la Comisión de mejorar el funcionamiento del régimen de imposición del margen; asimismo, considera que la propuesta de calcular un margen beneficiario global y de suprimir diversas opciones y excepciones concedidas a los Estados miembros en la actualidad constituyen mejoras dignas de interés. También considera positivo que el régimen de imposición del margen pueda aplicarse a partir de ahora a las operaciones entre agencias de viajes. Estos cambios beneficiarán especialmente a las PYME. No obstante, el Comité lamenta que se conceda a los Estados miembros la facultad discrecional sobre la aplicación del cálculo del margen beneficiario global.

6.2. El Comité manifiesta su preocupación por la potencial complejidad de la disposición sobre aplicación voluntaria. Las agencias de viajes establecidas en la UE, para estar en pie de igualdad con las de terceros países cuando prestan sus servicios a clientes con registro fiscal, tendrían que optar por no aplicar el régimen especial de imposición del margen; ello les acarrearía todas las complejidades propias del régimen normal del IVA; sus clientes sólo podrían conseguir la devolución del IVA recurriendo al enojoso procedimiento previsto en la Octava Directiva y sólo en aquellos casos en que el Estado miembro esté preparado para admitir reclamaciones en relación con este tipo de gasto.

6.3. El Comité prevé que será difícil conseguir que los operadores establecidos fuera de la UE cumplan las obligaciones. Si no se encuentra una manera satisfactoria de lograrlo, los operadores comunitarios seguirán interesados en trasladar su actividad fuera.

6.4. El Comité no considera plenamente satisfactoria la ficha de impacto de la Comisión. Asimismo, el Comité desearía que la Comisión le presentara una evaluación a posteriori transcurrido un periodo razonable de vigencia de la legislación correspondiente.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad»

(2002/C 241/17)

El 15 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad».

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2002 (ponente: Sr. Cabra de Luna).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio) el Comité Económico y Social ha aprobado por 124 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En general, se considera que las personas con discapacidad constituyen aproximadamente el 10 % de la población. Ello significa que hay 37 millones de personas discapacitadas en la Unión Europea, cifra que ascenderá a unos 50 millones tras la adhesión de los países candidatos. Si además de dicha cifra se tienen en cuenta las familias de las personas con discapacidad, huelga decir que se hace referencia a un amplísimo grupo de ciudadanos de la UE.

1.2. El 3 de diciembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea aprobó la decisión de declarar 2003 como Año europeo de las personas con discapacidad. En la Decisión del Consejo se establece que entre los objetivos perseguidos está aumentar la conciencia pública sobre los derechos de las personas con discapacidad y analizar iniciativas sobre la manera de fomentar dichos derechos. Otros objetivos son el establecimiento de asociaciones entre las diferentes partes interesadas y la dedicación de atención especial a la función del sistema educativo.

1.3. La conferencia sobre discapacidad que se celebró en Madrid en marzo de 2002 aprobó la denominada Declaración de Madrid, en la que se establece un marco conceptual para el Año Europeo, se recoge una propuesta sobre la forma de lograr los principales objetivos, así como sugerencias concretas de actuación para todas las partes interesadas. Para lograr la integración social de las personas con discapacidad se propone un planteamiento de síntesis basado en una combinación de políticas no discriminatorias y medidas de acción positivas.

1.4. Este planteamiento es coherente con las referencias a las personas discapacitadas de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE que, en el artículo 21, prohíbe toda discriminación por razón de discapacidad, entre otros motivos, y, en el artículo 26, reconoce de forma explícita los derechos de las personas discapacitadas y la necesidad de garantizar su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

1.5. Si cuentan con la ayuda adecuada, las personas con discapacidad pueden participar en la vida social como todos los demás ciudadanos. Por lo tanto, la sociedad tiene interés en aumentar la inversión en políticas laborales activas, especialmente apoyando a los empresarios que contratan o tienen intención de contratar a personas con discapacidad [1], lo que reducirá el coste de las políticas pasivas y, por lo tanto, generará un sistema de protección social más viable.

1.6. Las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que los demás ciudadanos, pero, en la práctica, nuestras sociedades se organizan de una manera que suele impedir que estas personas disfruten de todos los derechos fundamentales: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Este es el motivo por el que la discapacidad es un aspecto de los derechos humanos y ello debería ser el punto de partida de toda política en la materia. Las personas con discapacidad deben gozar de la igualdad de oportunidades. Como cualquier otro ciudadano, quieren el derecho a una vida independiente y a decidir por su cuenta.

1.7. Las personas con discapacidad afrontan muchos tipos de obstáculos que dificultan su plena participación en la sociedad. Estas barreras pueden ser medioambientales, de comportamiento, sociales, jurídicas, de comunicación y financieras. Los obstáculos que afrontan varían considerablemente de un grupo de personas con discapacidad a otro. Para los sordos que utilizan el lenguaje de signos como primera lengua, la falta de reconocimiento del lenguaje de signos como lengua oficial crea graves barreras de comunicación.

1.8. Muchos de estos obstáculos surgen porque no se tiene suficientemente en cuenta a las personas con discapacidad cuando se concibe un nuevo servicio. Por este motivo, muchas veces se habla de las personas con discapacidad como de los ciudadanos invisibles. Es evidente que, para que la integración

[1] Por políticas pasivas se entiende todo tipo de prestación que las personas con discapacidad pueden recibir cuando no participan en el mercado laboral.

de la discapacidad sea una realidad, las personas con discapacidad tienen que ser visibles, de forma que los responsables de las decisiones en todos los ámbitos de la sociedad las tengan en cuenta al crear nuevos servicios. La Resolución del Consejo de 1996 sobre la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad establece la necesidad de integrar la discapacidad en todos los ámbitos relevantes. La integración de la discapacidad puede definirse como la inclusión sistemática de las prioridades y necesidades de las personas con discapacidad en todas las políticas y medidas generales, con el fin de fomentar la igualdad de oportunidades de dichas personas al tener en cuenta de forma activa y abierta, en la etapa de elaboración, los efectos para ellas durante las fases de aplicación, supervisión y evaluación. Se trata en gran medida de un objetivo que debe lograrse y todavía no de una realidad.

1.9. La Comisión Europea publicó una encuesta del Eurobarómetro (abril de 2001) ([1]) en la que se indica que seis de cada diez europeos conocen a alguien con alguna forma de discapacidad y que el 97 % de los encuestados piensa que debería hacerse algo más para garantizar una mejor integración de las personas con discapacidad en la sociedad.

1.10. A modo de ejemplo, entre las barreras que suelen afrontar las personas con discapacidad cabe citar: edificios y zonas públicas inaccesibles, sistemas de transporte inaccesibles, escuelas que no están preparadas para recibir a niños con discapacidad porque carecen de estructuras de apoyo, información inaccesible, servicios públicos inaccesibles, sitios Internet públicos y privados inaccesibles.

1.11. Las personas con discapacidad no sólo tienen derechos sino también deberes y obligaciones. Las barreras que existen en la sociedad también impiden en gran medida que estas personas cumplan con sus deberes y obligaciones. Ello supone un coste económico para la sociedad que rara vez se tiene en cuenta. Promover la participación de las personas con discapacidad en la sociedad también será beneficioso desde el punto de vista económico, tal como han puesto de relieve diversos estudios sobre los costes de la exclusión y la discriminación.

1.12. El artículo 13 del Tratado CE autoriza a la UE a adoptar iniciativas para luchar contra la discriminación de las personas con discapacidad, entre otras. De acuerdo con lo dispuesto en dicho artículo 13, el Consejo aprobó en noviembre de 2000 la Directiva sobre igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que incluye la discapacidad entre los motivos de discriminación. Asimismo, este artículo es el fundamento de la decisión del Consejo de declarar 2003 como Año europeo de las personas con discapacidad. En julio de 2000, el Consejo de la Unión Europea aprobó la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. El ámbito de aplicación de esta directiva, que también se basa en el artículo 13, engloba la educación, las prestaciones sociales y el acceso a bienes y servicios.

1.13. Varios países de todo el mundo disponen de una legislación contra la discriminación en general que ha sido muy útil para eliminar las diversas barreras, también las de comportamiento, que las personas con discapacidad encuentran en la sociedad. El primer ejemplo de estos marcos jurídicos, y el más conocido, es la «Americans with Disabilities Act» de 1990. Desde 1995, el Reino Unido dispone de una legislación contra la discriminación en general de similar alcance, y en Irlanda, Suecia y más recientemente Alemania se han adoptado otras legislaciones menos generales. En otros países, como los Países Bajos, Alemania y España, se están tomando medidas para promover una legislación contra la discriminación.

1.14. La Comunicación de la Comisión Europea «Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad» ([2]) expone los compromisos necesarios para desarrollar y apoyar una estrategia integrada global a la hora de abordar las barreras sociales, arquitectónicas y de diseño que restringen el acceso de las personas con discapacidad a las oportunidades sociales y económicas. En la Resolución del Parlamento Europeo ([3]) sobre dicha Comunicación de la Comisión Europea se pide un refuerzo de los compromisos hacia los minusválidos en temas como la legislación sobre libre circulación, la enseñanza, el acceso a los inmuebles y a los bienes y servicios. El Año europeo de las personas con discapacidad ofrecerá un instrumento importante para difundir los compromisos que formula la Comisión en esta Comunicación.

1.15. Las cifras recogidas en una publicación reciente de Eurostat ([4]) indican que las personas con discapacidad tienen niveles muy bajos de empleo y educación. Así pues, el 62 % de las personas sin discapacidad en edad laboral tiene empleo frente a sólo el 24 % de las personas con discapacidad grave. El 18 % de las personas sin discapacidad ha completado estudios de tercer ciclo frente al 9 % de las personas con discapacidad.

([1]) Eurobarómetro 54.2 (abril de 2001).

([2]) COM(2000) 284.

([3]) Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación «Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad» (A5-0084/2001).

([4]) Disability and social participation in Europe, Eurostat, 2001.

1.16. Los interlocutores sociales (CES, CEEP y UNICE/UEAPME) aprobaron en mayo de 1999 en Colonia la Declaración de los interlocutores sociales europeos sobre contratación de personas con discapacidad. Entre otras cosas, en esta Declaración se afirma que el CES, el CEEP y UNICE/UEAPME consideran que un planteamiento basado en la igualdad de oportunidades es la vía adecuada para mejorar las posibilidades de empleo de las personas con discapacidad en el mercado laboral abierto. Toda discriminación basada en factores que nada tienen que ver con la función desempeñada es inaceptable desde el punto de vista social y negativa desde el punto de vista económico. Asimismo, en la Declaración se afirma que, al fomentar de forma activa la contratación de personas con discapacidad, las empresas pueden desarrollar recursos que no se aprovechaban e incrementar su potencial innovador. Por último, en la Declaración los interlocutores sociales hacen un llamamiento a las administraciones públicas para que tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad de forma integrada, con el fin de crear una cultura de inclusión y no de separación.

1.17. La falta de apoyo adecuado en forma de servicios y de financiación pública para personas con discapacidad hace que la responsabilidad recaiga a menudo en la familia de la persona discapacitada. Ello ocurre sobre todo con personas que tienen necesidades complejas de dependencia, ya que la falta de apoyo suele suponer el ingreso en centros especiales o dar lugar a situaciones familiares muy difíciles en las que por lo menos un miembro de la familia abandona el mercado laboral para dedicarse al cuidado del familiar discapacitado. Se trata de conseguir recursos y servicios adecuados y también de permitir a las familias que concilien su vida familiar con su trabajo ([1]). Si las autoridades públicas no cubren los gastos adicionales relacionados con la discapacidad, tienen que cubrirlos las personas con discapacidad y sus familias, lo que en la mayor parte de los casos lleva a la pobreza.

1.18. La imagen que tiene la sociedad de una personas con discapacidad no siempre es correcta. El resultado es tanto la poca confianza que generan las personas con discapacidad como la estigmatización de algunos grupos de discapacitados como las personas con problemas de salud mental. Los medios de comunicación desempeñan una función importante en la estrategia para mejorar dicha imagen. Las personas con discapacidad necesitan además estar más presentes en todas las esferas de la sociedad: como políticos a nivel local, nacional y europeo, como empresarios y directivos y como dirigentes de sindicatos, además de en el sector terciario.

1.19. Los diferentes factores mencionados suelen llevar a la pobreza y exclusión social. Por ello, en la estrategia de la UE contra la pobreza y la exclusión social se considera que las personas con discapacidad constituyen uno de los grupos amenazados. Un informe reciente ([2]) elaborado a instancias del Foro Europeo de Personas Minusválidas y realizado por la Universidad de Atenas en colaboración con varias organizaciones de discapacitados europeas analiza los diferentes factores que generan la exclusión de las personas con discapacidad. Los factores básicos que se destacan en el informe son un acceso restringido o nulo al entorno social y a los servicios; el desempleo; la falta de enseñanza adecuada; la estigmatización que padecen y la compensación insuficiente de los costes adicionales derivados de la discapacidad. En el informe también se muestra la forma en que la discriminación de las personas con discapacidad conduce a la pobreza y la exclusión social.

1.20. Las personas con discapacidad constituyen un grupo muy variado y la política sobre discapacidad tiene que tener en cuenta esta diversidad. Es necesario dedicar especial atención a las personas con necesidades de dependencia complejas incapaces de expresarse por sí solas, que requieren servicios adecuados diseñados previa colaboración y consulta con sus padres o cuidadores.

1.21. A raíz de una propuesta del Gobierno de México, la Tercera Comisión de Naciones Unidas aprobó en su reunión de noviembre de 2001 la creación de un comité ad hoc para analizar la viabilidad de elaborar una Convención sobre los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad. La primera reunión de dicho comité ad hoc se celebrará antes del otoño de 2002.

1.22. El Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen de 17 de octubre de 2001 sobre «El Año europeo de las personas con discapacidad — 2003», solicitó, entre otros aspectos, que la Comisión Europea presente una propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato y la no discriminación por motivos de discapacidad en consonancia con la Directiva sobre igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Asimismo, propuso la aprobación de un programa de acción específico sobre la discapacidad para financiar un método abierto de coordinación de las políticas en la materia. Además se propuso elaborar un dictamen de iniciativa en 2002 para contribuir a la organización del Año europeo en 2003.

2. **Observaciones generales**

2.1. El Año europeo de las personas con discapacidad, en 2003, ofrece una ocasión única para hacer avanzar los temas

([1]) Ressources, services, temps: trois éléments inséparables d'une politique familiale, Coface Handicap, abril de 2001.

([2]) Disability and social exclusion in the European Union: time for change, tools for change, informe elaborado por ocho organizaciones de discapacitados a instancias del Foro Europeo de Personas Minusválidas y realizado por la Universidad de Atenas.

de discapacidad en la Unión Europea. Dicho Año debería considerarse como el inicio de un proceso que continuará en los años siguientes.

2.2. Todos los poderes públicos, desde las instituciones de la UE hasta los entes locales, deberían constituir un ejemplo en este proceso.

2.3. El éxito de dicho Año dependerá de la participación activa de todos los interlocutores en todos los niveles, que deberían establecer asociaciones permanentes.

2.4. La política sobre discapacidad es sobre todo competencia nacional. No obstante, las diferentes iniciativas de la UE influyen en las políticas nacionales mediante directivas o la aplicación específica del método abierto de coordinación a las personas con discapacidad. Por consiguiente, la futura política sobre discapacidad deberá tener en cuenta una complementariedad adecuada entre las políticas nacionales y las comunitarias, junto con las competencias cada vez mayores de los entes regionales y locales.

2.5. Las medidas para mejorar las condiciones de las personas con discapacidad darán lugar a una sociedad mejor. Si los servicios se conciben pensando en el acceso de las personas con discapacidad, también serán accesibles para los demás ciudadanos, especialmente las personas de edad avanzada.

2.6. Una amplia mayoría de personas con discapacidad forma parte de asociaciones de discapacitados constituidas para defender sus derechos. Estas asociaciones se muestran activas a escala local, regional, nacional e internacional. Todas las actividades que tengan lugar durante el Año europeo de las personas con discapacidad deben considerar a las asociaciones de discapacitados como uno de los interlocutores. Ya ha quedado atrás la época en la que se adoptaban iniciativas en nombre de las personas con discapacidad sin contar con su participación activa.

2.7. Las medidas para mejorar la integración de las personas con discapacidad en nuestra sociedad son variadas y requieren una combinación de iniciativas jurídicas y de campañas generales de sensibilización.

3. **Objetivos que deben fomentarse durante el Año europeo**

3.1. El Año europeo de las personas con discapacidad debe suponer el inicio del proceso para la eliminación progresiva de todas las barreras que afrontan las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida diaria, especialmente en la enseñanza y el acceso a bienes y servicios. Asimismo, debe facilitar a las personas con discapacidad y a sus familias el apoyo que necesitan para disfrutar de una auténtica igualdad de oportunidades.

3.2. Algunas de estas barreras, como las del entorno o las de comunicación, pueden eliminarse con medidas jurídicas, mientras que otras, basadas en la actitud, requieren campañas de sensibilización. No obstante, todas ellas deben contar con el compromiso y la colaboración de la totalidad de las partes interesadas. Existen buenos ejemplos sobre la manera de superar las barreras que demuestran que es posible y beneficioso para todas las partes interesadas.

3.3. La gran mayoría de personas con discapacidad en edad laboral puede y desea trabajar. El incremento de su capacidad para acceder al mercado laboral generará un mayor nivel de empleo de las personas con discapacidad, lo que es fundamental para garantizar su participación social. La Directiva sobre igualdad de trato en el empleo constituye una valiosa contribución a la mejora de las condiciones de empleo de las personas con discapacidad. No obstante, debe completarse con medidas positivas adecuadas, especialmente mediante el apoyo a los empresarios que contratan a personas con discapacidad, incluidas las PYME, para las que dichos incentivos pueden resultar especialmente atractivos. Asimismo, deben preverse incentivos financieros para que las personas con discapacidad se establezcan como trabajadores autónomos. También debe garantizarse que las políticas pasivas no desincentivan la incorporación de las personas con discapacidad al mercado laboral. Con tal fin, deben mantenerse las prestaciones que cubren los gastos adicionales derivados de la discapacidad cuando las personas con discapacidad acceden al mercado laboral; asimismo, debe garantizárseles que volverán a disfrutar plenamente de las prestaciones que recibían si no pueden mantenerse en el mercado laboral.

3.4. En 2002, la encuesta sobre mano de obra en la UE incluirá un módulo específico para la discapacidad que ofrecerá por primera vez estadísticas comparables sobre el nivel de empleo de las personas con discapacidad.

3.5. El papel de los interlocutores sociales es fundamental. Hay muchos ejemplos de buenas prácticas de los empresarios sobre contratación de personas con discapacidad y sobre diseño de productos y servicios para que sean accesibles. No obstante, se puede mejorar la difusión de dichos ejemplo entre los demás empresarios. El ejemplo del Foro británico de empresarios sobre discapacidad [1] es un modelo interesante

[1] El Foro británico de empresarios sobre discapacidad es una red de empresarios británicos interesados por temas de discapacidad. Los miembros del Foro dan empleo al 22 % de la mano de obra del Reino Unido. El Foro facilita ayuda a los empresarios que desean contratar a personas con discapacidad o mejorar el servicio que ofrecen a clientes con discapacidad.

que hasta la fecha no se ha seguido en otros Estados miembros. Los empresarios deberían considerar que se trata de una participación global del mundo empresarial en la comunidad, en línea con el Libro Verde sobre responsabilidad social de las empresas.

El papel de la cooperación social puede ser importante como instrumento para combatir la discriminación social de las personas con diversas discapacidades. Mediante la creación de cooperativas o de otro tipo de entes que favorezcan la inserción laboral, las personas con discapacidad adquieren dignidad y autonomía y se integran plenamente en el tejido social.

3.6. Asimismo, el papel de los sindicatos es fundamental en este ámbito, sobre todo para garantizar que las personas con discapacidad que trabajan están en igualdad de condiciones en las promociones internas. También desempeñan un papel básico en la difusión de la Directiva de la UE sobre igualdad de trato en el empleo. Por último, las fundaciones y asociaciones de solidaridad que ofrecen servicios sociales y posibilidades de empleo a las personas con discapacidad desempeñan un papel fundamental en la materia.

3.7. Un aspecto importante de las políticas de empleo para personas con discapacidad es el de conservación del puesto de trabajo, tal como se destaca en un estudio reciente de la OCDE y la OIT [1] y también en las últimas iniciativas de la Agencia Europa para la Seguridad y la Salud. Aunque la mayoría de las personas contrae la discapacidad en edad laboral, los esfuerzos para que permanezcan en el mercado laboral son escasos. Existen diferentes modelos interesantes de conservación del puesto de trabajo en varios países como, por ejemplo, en Suecia y el Reino Unido [2]. Un aspecto fundamental para que toda política de conservación del puesto de trabajo tenga éxito es mantener el vínculo entre las personas con discapacidad y su empleador. Es evidente que la forma en que funcione el sistema de seguridad social tiene una influencia decisiva al respecto. Asimismo, debe garantizarse el pleno acceso de las personas con discapacidad al aprendizaje permanente, por lo que iniciativas recientes como la Comunicación de la Comisión Europea [3] sobre el aprendizaje permanente tiene que tener en cuenta totalmente a las personas con discapacidad.

3.8. La educación constituye para las personas con discapacidad, como para todos los ciudadanos, un aspecto fundamental con vistas al empleo y la participación social en general. La norma general de educación de niños con discapacidad debe ser que la enseñanza integradora no sólo es buena para dichos niños sino también para los demás, ya que les permite comprender el derecho de las personas con discapacidad a ocupar en igualdad de condiciones su lugar en una sociedad variopinta. Para que la educación integradora tenga éxito, los niños y jóvenes con discapacidad deben recibir el apoyo adecuado que requiera su discapacidad específica.

3.9. La enseñanza especial sólo puede considerarse como opción preferente para los niños con discapacidad cuando la decisión se toma de común acuerdo con los padres del niño en cuestión. Las escuelas especiales deben proporcionar una educación de calidad equivalente a la de las escuelas integradas y deben evaluarse regularmente.

3.10. El Año europeo de las personas con discapacidad — 2003 debería suponer un avance para las personas con discapacidad con más riesgo de exclusión y para las que afrontan una discriminación doble o múltiple: mujeres con discapacidad y discapacitados de minorías étnicas. Es necesario dedicar especial atención a las personas con necesidades de dependencia complejas, así como a sus familias y cuidadores, para establecer estructuras de apoyo que les permitan ejercer todos sus derechos fundamentales.

3.11. Recientemente se han logrado avances en ámbitos de la política social, sociedad de la información y transporte, ya que la mayoría de las iniciativas más recientes tienen en cuenta a las personas con discapacidad. No puede decirse lo mismo de muchos otros ámbitos, lo que demuestra que debe reforzarse la integración.

3.12. Es necesario un esfuerzo especial para integrar la discapacidad en todos ámbitos de las políticas de la UE. Este esfuerzo debe realizarse durante el Año europeo, en 2003, pero también debe tener continuidad en el futuro. Aunque las personas con discapacidad no estén excluidas de manera formal de algunos de dichos ámbitos, su falta de visibilidad supone su exclusión en la práctica. Por lo tanto, es necesario incluir referencias específicas a las personas con discapacidad en todas las iniciativas pertinentes y, en su caso, realizar los cambios imprescindibles para que puedan beneficiarse plenamente de dichas iniciativas, así como contribuir a ellas.

---

(1) International survey project on strategies for the retention and inclusion to employment of disabled people, Patricia Thornton, Servicio de estudios sobre política social de la Universidad de York.

(2) The Royal National Institute for the Blind (RNIB) ha presentado en el Reino Unido una «licencia por discapacidad» que está siendo estudiada. El concepto es similar al concepto de licencia por maternidad y permite a una persona que haya contraído una discapacidad dejar el trabajo durante cierto tiempo para lograr la rehabilitación necesaria y, después, incorporarse al trabajo en la misma empresa.

(3) «Comunicación de la Comisión — Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente», COM(2001) 678 final.

3.13. Entre las iniciativas de la UE que deben incluir referencias específicas a las personas con discapacidad cabe citar: la política de consumidores, las iniciativas sobre derechos humanos, el programa de acción para la juventud, los programas e iniciativas sobre educación (Sócrates, Comenius, Leonardo da Vinci), los programas sobre cultura y medios de comunicación, así como las actividades en el ámbito de los deportes, especialmente con vistas al Año europeo de la educación por el deporte 2004.

3.14. Las personas con discapacidad, sus padres y sus representantes deben participar en el trabajo de los diversos procesos de la UE que aplican el método abierto de coordinación como, por ejemplo, los ámbitos de la educación, la juventud y las pensiones. Esto sólo puede lograrse si las instituciones de la UE y los Estados miembros se comprometen, y velan de forma activa por ello, a incluir los asuntos sobre discapacidad en dicho trabajo y si las organizaciones representativas de la discapacidad participan en él. Cuando se establezcan indicadores estadísticos para apoyar este proceso, deberán facilitar datos sobre la situación de las personas con discapacidad.

3.15. La política sobre discapacidad sigue siendo en gran medida competencia nacional. Aunque la discapacidad figura en la estrategia europea de empleo y en la estrategia comunitaria contra la exclusión social y la pobreza, la atención concedida a las personas con discapacidad varía de forma significativa de un Estado miembro a otro, por lo que no existe una situación general comparable entre los Estados miembros. Se trata de una ocasión perdida dado que los Estados miembros no pueden aprovechar convenientemente la posibilidad de intercambiar políticas y ejemplos de buenas prácticas. Asimismo, hay una escasez general de indicadores y datos sobre la situación de las personas con discapacidad, lo que impide comparar la eficacia de las distintas políticas nacionales.

3.16. El Año europeo de las personas con discapacidad debería suponer un avance en el intercambio de información sobre las políticas de discapacidad entre los Estados miembros de la UE y los países candidatos.

3.17. Las personas con discapacidad deberían acceder a los mismos servicios que todos los demás ciudadanos. Ello requiere que sus necesidades se incluyan en las primeras fases del proceso de planificación. Por ejemplo, en las decisiones sobre ordenación de zonas públicas como restaurantes, cines, teatros, escuelas, universidades, centros comerciales, museos, parques o estadios. No garantizar el acceso de las personas con discapacidad a estos servicios es vulnerar derechos humanos fundamentales, pero además, desde un punto de vista económico, significa que los empresarios pierden una parte importante de sus clientes potenciales. Las asociaciones de consumidores pueden contribuir de manera decisiva a lograr que esta labor dé frutos. Un reciente estudio de una asociación de consumidores española proporciona un buen ejemplo al señalar que un 50 % de estos equipamientos no son accesibles para las personas con discapacidad.

3.18. Como cualquier otro ciudadano, las personas con discapacidad deben ser miembros activos de la sociedad y participar en las distintas organizaciones como partidos políticos, organizaciones profesionales, organizaciones religiosas, clubes deportivos, grupos de protección del medio ambiente y demás asociaciones. Todas estas organizaciones deben estructurarse de una forma que permitan la participación de las personas con discapacidad.

3.19. Asimismo, debe mejorar la imagen de las personas con discapacidad que transmiten los medios de comunicación. La información y los programas deben basarse en un enfoque que reconozca los derechos de las personas con discapacidad y que haga hincapié en los obstáculos que impiden su plena participación en la sociedad.

3.20. El Año europeo de las personas con discapacidad — 2003 no debería limitarse a las personas con discapacidad que viven en la Unión Europea, sino que también debería englobar a las de los países candidatos, ya que su situación suele ser aún más difícil que en la UE. Por lo demás, las personas con discapacidad de los países en desarrollo también deberían beneficiarse de los resultados del Año europeo al aumentar su visibilidad en las políticas comunitarias de cooperación al desarrollo.

3.21. Durante el Año europeo y dentro de la iniciativa general de fomentar un diálogo civil estructurado a nivel comunitario, debería reforzarse el derecho de las personas con discapacidad a participar, por medio de sus organizaciones representativas, en el proceso decisorio. Ello también redunda en beneficio de los responsables de las decisiones, que no siempre son conscientes de la manera en que deben elaborarse las políticas para cubrir adecuadamente a las personas con discapacidad. El proceso de elaboración del presente dictamen puede ponerse como ejemplo de buenas prácticas, pues se organizó una audiencia pública con representantes del movimiento de las personas con discapacidad para sondear sus opiniones, lo que permitió entender mejor su situación y sus demandas básicas y también poner de relieve la diversidad de este movimiento.

4. **Propuestas concretas**

4.1. A la vista de los objetivos expuestos en el punto anterior, el Comité Económico y Social Europeo considera que las siguientes propuestas contribuirán de forma provechosa a su realización.

4.2. Debería establecerse un programa específico de acción sobre la discapacidad a nivel europeo con estos objetivos básicos:

a) apoyar la integración de la discapacidad en todas las políticas comunitarias correspondientes con el fin de reforzar los mecanismos actuales de consulta y seguimiento, e incrementar la sensibilización de los responsables de las decisiones en la materia, concentrándose en las posibilidades existentes para las personas con discapacidad;

b) apoyar la instauración de un método abierto de coordinación en el ámbito de la discapacidad, basado en indicadores comunes de resultados que permitan supervisar el avance progresivo de los niveles de integración social de las personas con discapacidad. Este método cubriría todos los ámbitos correspondientes de la política sobre discapacidad, como la educación, la formación profesional, el aprendizaje permanente, el empleo, los transportes, la sociedad de la información, las prestaciones sociales así como los servicios a las personas con necesidades de dependencia complejas y a sus familias. Deben facilitarse ejemplos de buenas prácticas en todos estos ámbitos para lograr un aprendizaje común. El método abierto de coordinación de las políticas sobre discapacidad sería útil para todos los Estados miembros y especialmente para los países que se adherirán a la Unión Europea en un futuro cercano;

c) garantizar y reforzar la participación de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en el diálogo civil a nivel comunitario, estableciendo una financiación y unos mecanismos de consulta adecuados;

d) incluir a las fundaciones y asociaciones de solidaridad que ofrezcan servicios sociales a las personas con discapacidad.

4.3. Para contribuir a la supresión de las barreras existentes y evitar otras nuevas, y como contribución fundamental del Año europeo para impulsar el programa de trabajo sobre discapacidad, debería aprobarse una directiva comunitaria, basada en el artículo 13 del Tratado CE, que prohíba la discriminación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida diaria, especialmente en la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición de la población, incluida la vivienda. Dicha directiva debería establecer plazos razonables para que toda infraestructura inaccesible mejore de forma gradual su accesibilidad, así como prever mecanismos de verificación de su cumplimiento como, por ejemplo, un órgano de supervisión independiente en cada Estado miembro encargado del seguimiento de la aplicación de esta directiva a escala nacional.

4.4. El Comité Económico y Social formula las siguientes propuestas para aumentar el nivel de empleo de las personas con discapacidad:

a) los Estados miembros deberían garantizar una aplicación rápida y correcta de la Directiva de la UE sobre igualdad de trato en el empleo;

b) la Comisión Europea debería proponer, y los Estados miembros aceptar, el refuerzo de la séptima directriz de las directrices para el empleo, que hace referencia a las personas con discapacidad, instando a los Estados miembros a fijar objetivos concretos respecto del empleo de las personas con discapacidad y a informar sobre los incentivos destinados a los empresarios que contratan a estas personas; dichos incentivos deberían difundirse más entre empresarios y personas con discapacidad y ser de obtención fácil y rápida;

c) los interlocutores sociales a nivel europeo deberían utilizar las estructuras comunitarias de diálogo social para proponer nuevas iniciativas en favor del empleo de personas con discapacidad, incluida la conservación del empleo;

d) de acuerdo con la reciente decisión del Parlamento Europeo en primera lectura, se deberían modificar las Directivas comunitarias sobre contratos públicos para que las administraciones públicas puedan incluir el empleo de personas con discapacidad entre los criterios de selección y exigir, cuando corresponda, que los productos y servicios se diseñen y produzcan pensando en la accesibilidad de las personas con discapacidad;

e) podrían crearse redes nacionales y europeas de empresarios y sindicatos interesados en la contratación de las personas con discapacidad;

f) para evaluar el resultado de todas estas medidas, la Encuesta de Población Activa de la UE debería incluir regularmente información sobre la situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral.

4.5. El nuevo método abierto de coordinación en el ámbito de la educación debería considerar a los niños y jóvenes con discapacidad como uno de los principales grupos destinatarios, y todas las actividades e indicadores deberían tenerlos en cuenta. En 2002, el Día Europeo de las personas con discapacidad se consagrará a incrementar la sensibilización y preparar la participación activa de todo el sistema de enseñanza en el Año europeo de las personas con discapacidad — 2003.

4.6. Las nuevas tecnologías, tanto integradoras como de asistencia, si se desarrollan adecuadamente pueden desempeñar un papel crucial a la hora de superar algunas de las barreras que afrontan las personas con discapacidad. Por lo tanto, el próximo Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la UE, el paquete de directivas sobre provisión de servicios en materia de telecomunicaciones y el nuevo plan de acción eEurope 2005 deberían exigir que la discapacidad se considere un tema horizontal y apoyar iniciativas destinadas específicamente a las personas con discapacidad. Asimismo se deberían hacer mayores esfuerzos para suprimir todas las barreras jurídicas y de otro tipo que actualmente impiden el establecimiento de un auténtico mercado europeo de tecnologías de asistencia, así como proporcionar a nivel nacional el adecuado respaldo financiero para las personas con discapacidad que necesiten utilizar estas tecnologías.

4.7. Para garantizar una visibilidad total de las personas con discapacidad en la estrategia comunitaria contra la pobreza y la exclusión social debería elaborarse un desglose de los distintos indicadores en función del tipo de discapacidad, con el fin de estimar la eficacia de las políticas nacionales en este ámbito. Las organizaciones representativas de las personas con discapacidad deben participar en la elaboración, aplicación y evaluación de los planes de acción nacionales contra la pobreza y la exclusión social.

4.8. El Comité se compromete a actuar para fomentar y apoyar a nivel internacional y nacional las formas empresariales encaminadas a insertar a las personas con discapacidad en el tejido social. En particular el Comité se compromete a apoyar e incentivar las empresas cooperativas y demás organizaciones de carácter social.

4.9. El Comité Económico y Social Europeo, con el fin de defender los derechos fundamentales de las personas con discapacidad en todo el mundo, considera necesario velar por que se les tenga en cuenta de forma adecuada en las políticas de cooperación al desarrollo comunitarias y nacionales.

4.10. El Comité Económico y Social Europeo se compromete a aprobar la Declaración de Madrid, a defender los objetivos recogidos en la Declaración y a favorecer una amplia difusión.

4.11. El Comité Económico y Social Europeo recomienda a todas las partes interesadas, sean públicas o privadas, locales, nacionales o comunitarias, que aborden las actividades del Año europeo en función de la Declaración de Madrid que se acaba de aprobar, ya que establece el marco conceptual del Año europeo y propone medidas concretas para las distintas partes. En concreto, los medios de comunicación, las asociaciones de consumidores, las organizaciones juveniles, los clubes deportivos, las organizaciones religiosas, otras asociaciones y demás partes interesadas deberían aprovechar el Año europeo para mejorar sus servicios y velar por que las personas con discapacidad puedan beneficiarse plenamente de ellos y aportar su contribución.

4.12. El Comité Económico y Social Europeo se compromete mediante el presente dictamen a integrar la discapacidad en sus trabajos y a tener en cuenta los intereses, derechos y deberes de las personas con discapacidad en todos sus dictámenes, mencionándolas de forma explícita cuando corresponda. Se debería elaborar un documento para recordar este asunto a los ponentes, orientándoles sobre cómo tener en cuenta la discapacidad y las personas con discapacidad y recomendándoles especialmente que consulten con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Asimismo se debería evaluar regularmente cómo se tiene en cuenta la discapacidad en los diferentes dictámenes del Comité Económico y Social Europeo.

4.13. El Comité Económico y Social Europeo participará activamente en la evaluación del Año europeo de las personas con discapacidad — 2003 para seguir formulando propuestas que favorezcan la integración social de las personas con discapacidad, así como realizar una evaluación periódica de los avances en las políticas comunitarias sobre el particular.

4.14. El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la propuesta presentada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Discapacidad y aprobada por la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas para reforzar el contenido de las Normas Uniformes y mantener la estructura actual de supervisión. Asimismo, el Comité Económico y Social apoya la iniciativa aprobada por Naciones Unidas de establecer un proceso para elaborar una Convención sobre los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad que garantice a dichas personas el pleno disfrute de las convenciones internacionales vigentes.

4.15. El Comité Económico y Social Europeo tendrá en cuenta el contenido del presente dictamen en los trabajos que desarrolle en la Convención sobre el futuro de Europa.

4.16. El Comité Económico y Social Europeo difundirá el presente dictamen entre las organizaciones europeas y nacionales de discapacitados de mayor relevancia.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 253/2000/CE por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates»

(COM(2002) 193 final — 2002/0101 (COD))

(2002/C 241/18)

El 7 de junio de 2002, el Consejo, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, responsable de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2002 (ponente: Sr. Bernabei).

En su 392º Pleno, celebrado los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

1. **Introducción**

1.1. El programa Sócrates se fundamenta en los artículos 149 y 150 del Tratado CE, que prevén que la Comunidad contribuya al desarrollo de una enseñanza de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros por medio de un abanico de acciones, como la movilidad, el intercambio de informaciones o la enseñanza de las lenguas de la Unión, y promoviendo el aprendizaje permanente para todos los ciudadanos de la Unión.

1.2. La Comunidad apoya y complementa las acciones de los Estados miembros en materia educativa, respetando al mismo tiempo sus responsabilidades por lo que respecta a los contenidos de la enseñanza y la organización de los sistemas educativos nacionales; los Consejos Europeos de Lisboa y de Estocolmo, por otra parte, situaron en el centro de la estrategia comunitaria el desarrollo sostenible de una economía europea que sea la más competitiva del mundo y esté basada en el conocimiento, y las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona dieron «a la educación, por primera vez, un relevante peso específico propio y, al mismo tiempo, resaltan su importancia para la consecución de otros objetivos, como la movilidad profesional y el pleno empleo; todo ello permite decir que, en el futuro, la educación será un elemento fundamental e imprescindible del proceso de construcción de Europa» ([1]).

1.3. El Consejo Europeo de Barcelona ha pedido, en particular, a la Comisión que aplique de forma inmediata cinco acciones: garantizar la transparencia de los diplomas y las cualificaciones, especialmente en el marco de la formación profesional; facilitar el aprendizaje de las lenguas extranjeras; introducir la dimensión europea en los sistemas educativos de los Estados miembros; poner en marcha el programa de trabajo sobre los objetivos que los sistemas europeos de educación y formación han de alcanzar; y la aprobación de la Resolución sobre formación permanente con vistas a la cumbre de Sevilla de junio de 2002.

([1]) Declaración de la Presidencia española al Consejo de Educación y Juventud del 30 de mayo de 2002.

1.4. El programa Sócrates, aprobado el 24 de enero de 2000 por la Decisión 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo para su segunda fase 2000-2006 y con una dotación presupuestaria de 1 850 millones EUR, se inscribe plenamente en la perspectiva de estas acciones por medio de ocho líneas de intervención:

— Comenius, para la enseñanza escolar;

— Erasmus, para la enseñanza superior;

— Grundtvig, para la formación de adultos y otros itinerarios educativos;

— Lingua, para el aprendizaje de lenguas extranjeras;

— Minerva, para el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza;

— Observación e innovación de los sistemas y de las políticas educativas;

— Acciones conjuntas con otros programas europeos;

— Medidas de acompañamiento, de sensibilización, difusión, mejoras en la gestión y prioridades horizontales, como el fomento de la igualdad de oportunidades y la educación intercultural.

1.5. El Comité tuvo ocasión de pronunciarse sobre el lanzamiento de la segunda fase del programa Sócrates con un dictamen [1] en el que subrayaba su apoyo a los objetivos del programa, y la Comisión presentará al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 30 de junio de 2004 a más tardar, un informe intermedio de evaluación sobre la aplicación del programa.

1.6. Por otra parte, el Parlamento Europeo aprobó el 28 de febrero de 2002 un Informe y una Resolución sobre la aplicación del programa Sócrates [2], de conformidad con su derecho-deber de velar por que la gestión de los gastos se realice de la manera más eficaz y coherente posible con los objetivos del programa, en los que se revelaron problemas estructurales, una coordinación inadecuada con otros programas, unos procedimientos extenuantes y complejos, así como trabas burocráticas, un escaso nivel informativo, una insuficiente difusión de los resultados y unos procedimientos de seguimiento y control inadecuados. El Parlamento ha pedido una mayor y mejor coordinación, la agilización y simplificación de los procedimientos, unos acuerdos claros con las agencias nacionales y un mejor seguimiento y control, pero que no obstaculicen la aplicación del programa.

1.7. El Tribunal de Cuentas, por su parte, presentó el 12 de marzo de 2002 un Informe especial [3] en el que se ponen de manifiesto defectos en la concepción que hacen compleja la estructura, muy heterogéneas las 38 acciones previstas, complicada la cooperación entre los países miembros, difícil la evaluación por la incertidumbre respecto a criterios y parámetros, e inadecuado el marco de activación de sinergias con otros programas comunitarios. El Tribunal también ha detectado carencias en el marco de la gestión, tanto en la centralizada en la oficina de asistencia técnica como en la descentralizada en las agencias nacionales, por la falta de un estatuto adecuado, la carencia de medios y la ausencia de marco jurídico para la subdivisión de responsabilidades. Por último, el Tribunal ha señalado carencias en los informes de evaluación, cuyo impacto, en opinión del Tribunal, continúa siendo discutible.

1.8. En su respuesta al Tribunal, la Comisión ha subrayado que no se puede subestimar la tensión que existe entre la defensa de las exigencias de una gestión rigurosa y la necesidad de adoptar modalidades de gestión que sean de fácil utilización para los usuarios y respetuosas con el principio de proporcionalidad, que guarden relación con los exiguos importes asignados y con las exigencias de simplificación de acceso y gestión de un programa que afecta a 70 millones de jóvenes, además de a 4,5 millones de profesores y a cerca de 12 millones de estudiantes de 5 000 instituciones de enseñanza superior, así como a millones de adultos en cursos de tiempo completo o parcial, no sólo en la Unión, sino también en los países candidatos.

1.9. Para el nuevo programa Sócrates II, por otra parte, se ha establecido un sistema que comprende indicadores, un calendario y disposiciones de normalización y comparabilidad de los datos, y la presentación de los informes nacionales ya antes del fin de 2003; se ha reforzado el recurso a redes de agencias nacionales adoptando dispositivos de reparto de las responsabilidades; se ha reducido el recurso a la oficina de asistencia técnica, a la espera de disponer de una agencia educativa; se ha recalcado la necesidad de una cierta flexibilidad de actuación; y se han introducido dispositivos para la simplificación de los procedimientos y para el control y seguimiento.

([1]) DO C 410 de 30.12.1998.
([2]) A5 0021/2002.
([3]) Informe especial nº 2/2002 relativo a los programas de acción comunitaria Sócrates y Juventud por Europa de 12 de marzo de 2002.

1.10. La propuesta de Decisión objeto de este dictamen se inscribe en este contexto de reducción de la carga administrativa, que es desproporcionada respecto a lo modesto de las sumas implicadas —una media en el año 2000 de 3 315 EUR por proyecto—, así como de reducción del efecto de desánimo de entidades menores como las escuelas elementales, respondiendo al mismo tiempo a la Decisión nº 253/2000/CE del Parlamento y del Consejo que impone que, como norma, la contribución comunitaria no sea superior al 75 % del coste total de cada proyecto individual.

2. **La propuesta de la Comisión**

2.1. Con su propuesta, la Comisión pretende modificar la legislación relativa a la segunda fase del programa Sócrates, con el fin de introducir una mayor flexibilidad en el régimen de cofinanciación más allá del 75 % establecido por las nuevas disposiciones legislativas.

2.2. De conformidad con los principios de simplificación y de proporcionalidad y con el compromiso de la Comisión en este sentido formulado en el Libro Blanco «La reforma de la Comisión» ([1]), la Comisión opina que no se debe imponer «una nueva exigencia a los centros que participan en proyectos englobados en las acciones descentralizadas del programa, de justificar la contribución del personal empleado por dichos centros a la realización de los proyectos, exclusivamente para demostrar que la ayuda comunitaria no supera, en principio, el 75 % del coste total del proyecto».

2.3. La Comisión propone, por tanto, modificar la Sección IV B 2, primer párrafo, de la Decisión nº 253/2000/CE para permitir una flexibilidad adecuada en la aplicación de esta obligación de cofinanciación.

2.4. En este contexto, la eliminación de la obligación específica para los beneficiarios de proporcionar pruebas de su aportación a la cofinanciación de al menos el 25 % del coste total del proyecto les permite seguir presentando sus candidaturas y elaborar sus informes basándose solamente en los costes directos, sin necesidad de justificar los gastos del personal empleado necesariamente para la realización del propio proyecto.

2.5. Según la propuesta de la Comisión, esta modificación es de naturaleza meramente técnica, y no tiene repercusiones en términos financieros o de recursos humanos, ni implica abandono alguno del principio establecido en el nuevo reglamento financiero de Sócrates II de subordinación de la concesión de la contribución comunitaria a la cofinanciación del proyecto, cuya observancia estaría garantizada en cualquier caso con la participación del personal del beneficiario en la realización del proyecto.

3. **Observaciones**

3.1. El Comité aprueba la propuesta de la Comisión en la medida en que tiene como objetivo encontrar un equilibrio justo entre el principio básico de la cofinanciación, por un lado, que contempla la intervención como parte activa y responsable de los proponentes de un proyecto mediante su aportación de actividades y personal propios junto a la contribución comunitaria, y la necesaria simplificación y desburocratización y el activamiento de sinergias, por otro, que deben distinguir a una intervención dirigida a la creación de recursos humanos de calidad y al refuerzo de la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación desde la perspectiva de la estrategia de Lisboa y de los objetivos fijados en Estocolmo y en el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002.

3.2. El Comité considera por tanto positiva la propuesta de modificación técnica relativa a las modalidades de distribución de las ayudas financieras a los proyectos en el marco de este programa, aunque considera que varios aspectos de las cuestiones planteadas en la Resolución del Parlamento Europeo del 28 de febrero de 2002 y en el Informe especial del Tribunal de Cuentas nº 2/2002 del 12 de marzo de 2002 continúan abiertos y posteriormente deberán ser estudiados a fondo y resueltos.

3.3. Será necesario en particular, más allá de la oportuna revisión en términos de aplicación positiva de los principios de simplificación y de proporcionalidad de la normativa de cofinanciación, reflexionar sobre la necesidad de:

— garantizar la coherencia, la coordinación y la transparencia dada la multitud y complejidad de intervenciones descentralizadas en una Europa ampliada a 25-28 Estados miembros;

— mejorar la información y la difusión de los resultados, utilizando también redes informáticas adaptadas y desarrollando el «Symmetry Information Management System»;

— realizar mayores y mejores sinergias con los otros programas comunitarios, especialmente desde la perspectiva de la creación de un Espacio Europeo de la Educación y la

([1]) COM(2000) 200 final 2.

Investigación, activando el desarrollo de las acciones conjuntas previstas y que hasta ahora no se han llevado a cabo;

— garantizar la eficacia del nuevo sistema de indicadores, normalización y comparabilidad de los datos, un seguimiento y control con finalidades de evaluación del impacto adecuados para una mayor valorización, y la orientación programática de las acciones del programa Sócrates, sin provocar inútiles y perjudiciales «estrangulamientos administrativos» a los beneficiarios.

— agilizar y acelerar en mayor medida los procedimientos, sobre todo por lo que respecta a los pagos de unos importes que son, a menudo, muy reducidos.

3.4. El Comité recomienda, por tanto, que la Comisión deje el espacio conveniente para estas cuestiones y para las medidas apropiadas que se establezcan al respecto, en el ámbito del Informe intermedio de evaluación sobre la aplicación del programa Sócrates II que la propia Comisión debe someter al Comité Económico y Social Europeo antes del 30 de junio de 2004.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)»

(COM(2002) 118 final)

(2002/C 241/19)

El 11 de marzo de 2002, 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 2002 (ponente: Sr. Etty).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 123 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. La Comunicación de la Comisión llega tras un período de varios años sin demasiado pensamiento estratégico sobre la salud y la seguridad en el trabajo. En ese período, el mundo laboral ha cambiado de manera importante y han surgido nuevos problemas en la UE que deberán abordarse con urgencia.

1.2. Además, la próxima ampliación de la UE plantea numerosos desafíos en materia de salud y seguridad en el trabajo que deberán afrontarse sistemáticamente y con visión.

1.3. La Comisión ha elaborado esta Comunicación consultando de cerca a todas las partes interesadas. El Comité Económico y Social Europeo ha desempeñado su papel en este proceso a través del dictamen exploratorio de julio del año pasado, que fue solicitado por la Comisaria Diamantopoulou en diciembre de 2000 [1].

1.4. En el presente dictamen, el Comité no repetirá los elementos de su dictamen de julio de 2001 que han sido adoptados por la Comisión.

---

[1] 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», DO C 260 de 17.9.2001.

2. **Observaciones generales**

2.1. La Comunicación es un documento muy interesante y prometedor, que responde positivamente a muchas de las observaciones y sugerencias realizadas en el Dictamen exploratorio del Comité. En términos generales, la parte analítica proporciona el fundamento adecuado para las propuestas de estrategia 2002-2006. Se abordan los principales problemas en materia de salud y seguridad en el trabajo. Aunque no queda claro de qué manera la Comisión desea abordar todas y cada una de las cuestiones que plantea, el texto proporciona indicaciones suficientes sobre el tipo de acción que deberá realizarse.

2.2. Dicho esto, cabe señalar que lo que se echa claramente en falta en este esbozo de estrategia es un plan de acción.

2.3. Esta omisión resulta preocupante. El Comité la vincula directamente con las preocupaciones que ya ha manifestado reiteradamente en varios dictámenes emitidos en los últimos años sobre la falta de recursos (tanto en lo que se refiere al personal como a las finanzas de los servicios relevantes de la Comisión). Lamenta que, una vez más, estas preocupaciones hayan sido ignoradas por completo. Teme que el silencio que mantiene la Comisión sobre este asunto pueda perjudicar la credibilidad de la parte operativa de la Comunicación.

2.4. Hace diez años, la Dirección de Salud Pública y Salud y Seguridad en el Trabajo disponía de cuatro unidades que se ocupaban de la salud y la seguridad en el trabajo y de una que se ocupaba de la salud pública. En una operación de «racionalización», realizada en 1993-1994, se modificó el equilibrio en esta Dirección para pasar a tres unidades para la salud pública y sólo dos para la salud y la seguridad en el trabajo. En 1998 se produjo una nueva reducción en detrimento de la salud y la seguridad en el trabajo cuando se separaron oficialmente las actividades relacionadas con la salud pública y la salud y la seguridad en el trabajo: cuatro unidades fueron a parar a la DG de Salud y Protección de los Consumidores, y sólo quedó una unidad responsable de la salud y la seguridad en el trabajo en la DG de Empleo y Asuntos Sociales.

En 1992 trabajaban 150 funcionarios en la Dirección de Salud Pública y Salud y Seguridad en el Trabajo. La gran mayoría de ellos (130) se ocupaban de la salud y la seguridad en el trabajo. En la actualidad, los sectores que se ocupan de la salud y la seguridad en el trabajo en la DG de Empleo y Asuntos Sociales disponen solamente de 24 personas: 12 funcionarios de la categoría A, 3 de la categoría B y 6 secretarios, además de 3 expertos nacionales.

El Comité considera que estas circunstancias y estas cifras, que documentan la preocupación que ha manifestado reiteradamente, no requieren comentario alguno. Insta a la Comisión a que estudie seriamente esta situación, y a que lo haga a la luz de su propio documento estratégico y del Dictamen exploratorio del Comité de julio de 2001, y a que extraiga conclusiones y esboce políticas que hagan justicia a sus objetivos para el período 2002-2006.

2.5. El Comité pide a la Comisión que presente lo antes posible un plan de acción sobre la aplicación de la estrategia, que debería llevar ante el Comité consultivo de seguridad, higiene y protección de la salud en el lugar de trabajo. Este plan de acción debería contener dotaciones financieras concretas para todas y cada una de las actividades mencionadas en la Comunicación. Insta al Parlamento a que preste especial atención a este aspecto.

3. **Observaciones específicas**

3.1. El Comité ha tomado nota con gran interés de las secciones dedicadas al género y la edad en la parte analítica de la Comunicación. No obstante, con una o dos pequeñas excepciones, estos puntos clave del análisis no se han reflejado en la parte del documento orientada hacia la actuación. Puede que no resulte fácil legislar sobre todos los asuntos examinados; pero la Comisión debería adoptar iniciativas, por ejemplo para aumentar la sensibilización, o identificar buenas prácticas (a través de la Agencia de Bilbao). La Comisión también podría examinar la ergonomía en relación con el género y adoptar iniciativas.

3.2. Las cifras sobre las que se apoya el análisis de las cuestiones relacionadas con el género no resultan convincentes. Parece que en algunos casos los problemas identificados corresponden a funciones específicas, y no al género. Ello debería tener consecuencias para las medidas que deberán adoptarse.

3.3. Debería formularse otra observación crítica en lo que se refiere a la parte analítica en cuanto a las consecuencias de la «falta de calidad» del trabajo (tal y como se expresa en la introducción del texto de la Comisión). Las cifras facilitadas por la Comisión sobre las consecuencias en términos de falta de capacidad productiva y pagos y beneficios compensatorios parecen ser demasiado bajas.

3.4. Elementos importantes de la parte operativa de la Comunicación se refieren a la acción legislativa prevista sobre las cuestiones de ergonomía, en particular las RSI (lesiones atribuibles al trabajo repetitivo), así como la participación de los trabajadores y los empresarios para afrontar el problema del estrés.

3.4.1. La Directiva referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización (90/270/CEE) no es un vehículo adecuado para medidas adicionales en materia de RSI, puesto que existen muchos más factores de riesgo de RSI que no están vinculados con el trabajo en pantallas de visualización. El Comité considera que el principal problema de esta Directiva está en su aplicación práctica, sobre todo en lo que se refiere al artículo 3 sobre «Análisis de los puestos de trabajo» y el artículo 7 sobre la interrupción o reducción de la carga de trabajo en pantalla. El Comité recomienda, no obstante, la necesidad de modificar la directiva sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la manipulación manual repetitiva de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores (90/269/CEE), sobre todo en lo que se refiere a la manipulación manual de cargas pequeñas. En un sentido general, el Comité reitera lo que ya señaló en su Dictamen de julio de 2001 sobre el procedimiento que habrá de seguirse antes de adoptar decisiones sobre la modificación de la legislación vigente (informes nacionales, con los puntos de vista de las organizaciones de empresarios y sindicatos; un informe de síntesis elaborado por la Comisión basándose en estos informes; y la consulta del Comité consultivo de seguridad, higiene y protección de la salud en el lugar del trabajo sobre este informe).

3.5. La propuesta relativa al estrés resulta útil. Deberá establecerse un plazo claro para las conclusiones de las consultas con los interlocutores sociales, que deberán iniciarse el presente año. El Comité se refiere además a sus observaciones relativas a los factores de riesgo psicosocial de su Dictamen de julio de 2001.

3.6. El Comité observa con interés la manera en que la Comisión prevé fomentar el bienestar en el trabajo. Es, en efecto, una cuestión de integración en todas las políticas y acciones. Lo mismo puede decirse del acoso y la intimidación en el lugar de trabajo, donde las acciones no deberían limitarse al ámbito de la salud y la seguridad, sino extenderse a las políticas de empleo y discriminación. También se deben tener en cuenta las distintas formas de agresión que sufren cada vez más los trabajadores en sus puestos de trabajo (tanto en el sector público como en el privado, infligida, entre otros, a pacientes y clientes).

3.7. La Comisión debería realizar un mayor esfuerzo en relación con las medidas destinadas a adaptar el entorno laboral para (re)integrar a las personas con discapacidad (física y mental) en el mercado de trabajo. Debería incentivarse y ayudarse a las empresas para que realicen «adaptaciones razonables» en el lugar de trabajo y los equipos con arreglo a la Directiva sobre Igualdad de Oportunidades del año 2000. A este respecto, no se debe olvidar a las personas con dificultades de aprendizaje. Teniendo en cuenta que el año 2003 es el Año de las Personas con Discapacidad, la UE podría contribuir formando a especialistas de las ONG que representen los intereses de las personas con discapacidad, que podrían, junto con los empresarios y sindicatos, realizar una contribución importante al intercambio de buenas prácticas en el interior de la UE.

3.8. Un elemento importante del Dictamen exploratorio del Comité son las sugerencias relativas al método abierto de coordinación como medio para desarrollar en la práctica un nuevo planteamiento para la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo [1]. Acoge favorablemente que la Comisión haya reconocido la importancia del planteamiento innovador propuesto. Habría deseado un apoyo más firme del mismo. No debería simplemente instarse a los Estados miembros, sino esperarse de ellos, que logren objetivos conjuntos precisos para reducir los accidentes y las enfermedades profesionales. Además de las anteriores sugerencias del Comité, la Comisión podría querer examinar los esfuerzos realizados para fijar objetivos sectoriales (que, por ejemplo, se han realizado en los Países Bajos y en el Reino Unido) y regionales (como, por ejemplo, en Italia y España). Esto último podría ser una cuestión interesante sobre la que podrían recabarse los puntos de vista del Comité de las Regiones.

3.9. El Comité está algo decepcionado por la relativa falta de atención que se presta a las pequeñas y medianas empresas. Reitera a este respecto las sugerencias que hizo en el apartado de su Dictamen exploratorio relativo al Derecho indicativo y otras medidas no legislativas [2]. En este contexto, la Comisión también debería examinar nuevamente la cuestión de la aplicación de las responsabilidades de los trabajadores en cuanto a condiciones de salud y seguridad en las PYME, así como el ejemplo que proporciona un representante itinerante o regional para la salud y la seguridad (Suecia, Finlandia).

3.10. No hay nada en la Comunicación sobre el reconocimiento de enfermedades profesionales. En este apartado es muy necesaria una mejora. El Comité señala a la atención el debate en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2002 sobre Registro y notificación de los accidentes y las enfermedades profesionales, y espera que la cooperación con la OIT inspire a la Comisión para adoptar nuevas iniciativas en lo que se refiere a la declaración y el reconocimiento de las enfermedades profesionales en la UE.

3.11. Además de lo que el Comité afirmó sobre Eurostat en su Dictamen de julio de 2001, subraya la importancia de armonizar las estadísticas sobre los accidentes y enfermedades profesionales. Las disparidades actuales ofrecen una visión completamente distorsionada de la realidad en los distintos Estados miembros.

---

[1] DO C 260 de 17.9.2001, punto 3.3.2.
[2] DO C 260 de 17.9.2001, punto 3.2.

3.12. En lo que se refiere a la Agencia de Bilbao, el Comité desea apoyar la idea de la Comisión de crear un «Observatorio de los riesgos». Sin embargo, es importante prestar especial atención en los trabajos de esta nueva función de la Agencia a la evaluación de nuevos riesgos. La Comisión deberá aclarar lo que entiende exactamente por «Observatorio de los riesgos». El Comité considera que un trabajo serio sobre los nuevos riesgos y su validación podría ser un cometido imposible de asumir por la Agencia sin una financiación adicional.

3.13. Es una lástima que la Comunicación tenga muy poco que decir sobre la Fundación de Dublín. En conexión con lo que se ha dicho sobre la importancia de prestar atención a los nuevos riesgos (por ejemplo, con miras a estimular una cultura de la prevención), el Comité desea destacar la importancia del sondeo realizado por la Fundación sobre las condiciones de trabajo (desde 1990). El Comité espera que el Memorando de entendimiento y los contactos regulares entre la Agencia de Bilbao y la Fundación de Dublín ayudarán a evitar duplicidades y estimular la influencia recíproca.

3.14. Un último elemento, no abordado en el Dictamen exploratorio del Comité, pero sin duda importante, es la contratación pública. El Comité recomienda enérgicamente que la Comisión garantice que su propia política de contratación pública contenga un apartado relativo a la salud y la seguridad. Esto debería hacerse sin imponer excesivas cargas burocráticas a las PYME, tomando en consideración como punto de partida que no hay razón alguna para eximir a las PYME de la legislación sobre la salud y seguridad; antes bien, debe hacerse cuanto sea posible para ayudarlas a cumplirla y a promoverla en sus lugares de trabajo ([1]). Sólo deberían adjudicarse contratos a aquellos contratistas que adopten políticas y prácticas adecuadas en materia de seguridad y salud.

([1]) DO C 260, de 17.9.2001, punto 3.2.2.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de política social»

(COM(2002) 89 final)

(2002/C 241/20)

El 19 de febrero de 2002, 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 2002 (ponente: Sr. Bloch-Laine, coponente: Sr. Koryfidis).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 127 votos a favor, 2 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Preámbulo

1.1. Con motivo de la adopción de la Agenda social europea, el Parlamento y el Consejo subrayaron la importancia de establecer un «cuadro de indicadores» anual para el seguimiento de los resultados y para verificar la determinación y las contribuciones de los diferentes agentes. Un primer «cuadro de indicadores» se adoptó en marzo de 2001. Un segundo, elaborado por la Comisión en febrero de 2002, se adoptó en la cumbre de Barcelona, los pasados 14 y 15 de marzo. La puesta en práctica de un proceso de exámenes periódicos es positiva dada la importancia que reviste la regularidad del seguimiento en esta materia.

1.2. El CESE ya ha emitido un dictamen sobre la Agenda y pretende quedar bien asociado al examen de evaluación previsto para el año 2003.

1.3. El Comité, en el caso que nos ocupa, ha querido evitar dos escollos: uno de ellos hubiera consistido en pasar por alto la segunda etapa de un dispositivo secuencial tan deseado por él; el otro, en expresar comentarios a la vez prematuros y repetitivos: la aplicación de la Agenda sólo se encuentra en una fase precoz de su desarrollo; y hubiera resultado inútil reproducir, en términos casi idénticos, sin actualización, dictámenes emitidos con motivo de consultas anteriores.

1.4. Por ello, el Comité, que elaborará un dictamen más detallado y pormenorizado en el ecuador del proceso iniciado, ha redactado en esta ocasión un documento breve y conciso que tiene por objeto:

— exponer algunas valoraciones (II)

— formular algunas recomendaciones (III).

2. Algunas valoraciones

2.1. Todo diagnóstico de etapa es un ejercicio arduo, ya que resulta difícil distinguir adecuadamente la parte que corresponde a las tendencias largas de la parte correspondiente a los datos relativos al contexto económico inmediato (unos datos que, en este momento, muestran signos de consolidación). En este sentido, se impone recordar que siempre pasará cierto tiempo entre el regreso a un índice de crecimiento más elevado y su impacto en el empleo. Dado este efecto retardado, no hay que ceder a la tentación de poner en duda la eficacia de las políticas activas de empleo recogidas en la Agenda en lo que se refiere a las cuestiones de empleo. Por el contrario, es mejor reforzar las orientaciones y los mecanismos.

2.2. En opinión del Comité, hubiera sido deseable que el texto sometido a examen estableciera una jerarquía entre las indicaciones en él recogidas y que, en lugar de constituir un inventario, se centrara en las medidas y decisiones tomadas o previstas, aportando, al mismo tiempo, una información mayor y mejor sobre la realidad efectiva y sobre los cambios tangibles y comprobables. En este sentido y en lo que se refiere al próximo ejercicio de evaluación que se desarrollará en 2003, lo importante es disponer de información más rica e ilustrativa para la evaluación de las repercusiones efectivas de la Agenda social sobre la estructura social y económica de los Estados miembros de la UE.

2.3. Pese a todo, el texto de la Comisión tiene el mérito indiscutible de ser claro y lúcido. En efecto, pone adecuadamente de relieve el carácter contrastado del balance del período, esto es, por ejemplo, que:

a) Ha aumentado considerablemente el número de nuevos puestos de trabajo creados. A pesar de que todavía es muy pronto para saber si se lograrán o no los objetivos

intermedios de Estocolmo y Lisboa, sí que podemos constatar que no se ha avanzado nada en ciertas cuestiones como la de los trabajadores de edad avanzada.

b) Ha aumentado el número de nuevos puestos de trabajo a tiempo completo; ha disminuido la tasa de desempleo; ha crecido el número de puestos de trabajo propuestos a trabajadores de cualificaciones medias y bajas; pero siguen existiendo carencias estructurales: diferencias de remuneración entre los sexos y nivel de desempleo todavía muy elevado, sobre todo entre los jóvenes, entre los que el paro es dos veces superior a la media general, mientras que las disparidades regionales siguen siendo importantes en el terreno del empleo y del paro.

c) La pobreza y la exclusión social siguen estando muy extendidas, alcanzando niveles de intensidad singularmente diferentes según los Estados miembros.

El texto del «cuadro de indicadores» termina adecuadamente con un llamamiento a la responsabilidad y a la determinación de todos los agentes.

3. **Algunas recomendaciones**

3.1. Con motivo de la elaboración del presente dictamen, el CESE no ha querido entablar en su seno debates ya cerrados o aún no resueltos sobre distintos asuntos evocados por el «cuadro de indicadores».

No obstante, desea recordar que ha adoptado posiciones muy claras sobre asuntos como:

— las directrices para el empleo (Dictamen sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002», DO C 36 de 8.2.2002; Dictamen sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001», DO C 14 de 16.1.2001.),

— la calidad del trabajo (Dictamen sobre el tema «Mejora cualitativa de la política social y de empleo», DO C 311 de 7.11.2001.),

— los indicadores sociales (Dictamen sobre el tema «Los indicadores sociales».),

— la salud y la seguridad en el trabajo (Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)»; Dictamen sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos».),

— las pensiones y los jubilados (Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social — Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado». DO C 48 de 21.2.2002, «Crecimiento económico, fiscalidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la UE», DO C 48, de 21.2.2002, p. 89, «La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo», DO C 36, de 8.2.2002, p. 53.),

— la gobernanza («Gobernanza Europea».),

— el empleo en la escala local (Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Actuación local en favor del empleo — Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo». DO C 14 de 16.1.2001, dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo», DO C 149 de 21.6.2002.),

— los servicios sociales no lucrativos de interés general (Dictamen sobre «Los servicios sociales privados sin ánimo de lucro en el contexto de los servicios de interés general en Europa». DO C 311 de 7.11.2001.),

— los trabajadores de edad avanzada (Dictamen sobre «Trabajadores de edad avanzada». DO C 14 de 16.1.2001.),

— la juventud (Dictamen sobre el «Libro Blanco de la Comisión Europea — Un nuevo impulso para la juventud europea», DO C 149 de 21.6.2002.).

3.2. Llegado este punto, el Comité desea poner de relieve las siguientes preocupaciones:

3.2.1. La lucha contra la pobreza y la exclusión social será en lo sucesivo un componente esencial de la política social europea. Los planes de acción nacionales para la inclusión, presentados por los Estados miembros a la Comisión en junio de 2001, revelan una visión de la pobreza que no se limita a la indigencia monetaria, sino que toma en consideración el cúmulo y la sucesión de dificultades, privaciones o precariedades en materia de empleo, vivienda, salud, educación, cultura y acceso a los servicios. Este reconocimiento del carácter

multidimensional de la pobreza constituye un buen avance. El Comité subraya, sin embargo, la necesidad de ir más lejos en este sentido. No es suficiente que los Estados miembros enumeren sus políticas elaborando catálogos, tal y como se hizo en los planes presentados en 2001; sería conveniente seguir un planteamiento más global y prospectivo, conforme a los objetivos definidos en Lisboa en marzo de 2002.

A este efecto, es importante superar, más de lo que se ha hecho en la primera generación de planes, el marco de las medidas relativas al mercado de trabajo. Evidentemente el empleo es un dato importante de la integración social; pero no es el único. La estrategia europea de lucha contra la exclusión no debe reducirse a la Estrategia para el empleo, con independencia del carácter primordial de esta última. Lo que hay que tener en el «punto de mira», con independencia de su distancia, es el acceso al conjunto de los derechos fundamentales.

El CESE aprueba la adopción a finales de 2001 de un programa de acción comunitario destinado a reforzar la cooperación de los Estados miembros en el campo de la exclusión. El programa fue aprobado para el periodo comprendido entre los años 2002 y 2006 y recibió un presupuesto de 75 millones EUR repartidos entre cinco años. ¿Se trata de una cantidad suficiente con respecto a las dotaciones del Fondo Social Europeo, que es un instrumento financiero dedicado esencialmente a la estrategia primordial e indispensable para el empleo? ¿No hubiera sido mejor ampliar la vocación del FSE y respaldar así acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión?

3.2.2. El documento sometido a examen puede dar a entender que los «agentes sociales» no participan con tanta eficacia como haría falta para el cumplimiento de la Agenda social. Sobre este tema, el CESE tiene tres convicciones [1]:

a) Los interlocutores sociales, aun cuando puede instárseles a que sean todavía más voluntaristas, cumplen su difícil tarea con voluntad y determinación.

b) También se puede recomendar y desear que la defensa de las posturas y de los derechos adquiridos, en el «diálogo social» e independientemente de las justificaciones de una parte u otra, no deje en segundo plano las penalidades y preocupaciones de los más débiles y de las personas «sin derechos» más desfavorecidas. De lo contrario, se registraría un déficit grave de solidaridad a largo plazo en toda la Unión Europea. Entre otras preconizaciones, lo que se recomienda es que la Unión Europea sea más imaginativa y que preste una mayor atención a las cuestiones relativas al derecho de asilo y a la inmigración y que se preocupe más, y a tiempo, de lo que derivará, en materia social, de «la ampliación».

3.2.3. El Comité no encuentra todavía, o no lo suficiente, en este cuadro de indicadores el énfasis que convendría poner en el papel asumido en la «sociedad civil organizada» por los «servicios sociales privados sin ánimo de lucro» que contribuyen al interés general en Europa. El CESE, en uno de sus dictámenes, ha recordado, en particular, que en el seno de las instituciones comunitarias no se había tomado plena conciencia de la importancia de las acciones realizadas por estos servicios; de las responsabilidades y dificultades por ellos asumidas, a su manera, desde hace tiempo y de manera creciente, en materia sanitaria y social en muchos países de la Unión. En nuestros cuadros de indicadores existe un déficit de «indicadores» de pilotaje. No cabe duda de que el concepto y la expresión de «sector no comercial» o «tercer sector» son hasta ahora relativamente vagos. Pero esto no es un motivo para tardar en ver más claras las realidades palpables que cubren y designan, en particular en el ámbito de las asociaciones, fundaciones, cooperativas y mutualidades. No abordar las ONG, sino limitarse a evocarlas a través de algunas referencias y reverencias, vagas y convenidas, sería mantener una laguna, otra «imprecisión», en el proyecto social europeo; esto es, escatimar; perder el tiempo; tardar en optimizar un potencial valioso que es, al mismo tiempo, fuerte y frágil. Se trata de reconocer mejor el espacio que existe entre el «todo público» y el «todo lucrativo».

Un planteamiento similar es necesario en la configuración actual de la Unión, que, además, resultará útil en la perspectiva de su ampliación.

3.2.4. En lo que respecta a la aplicación de la Agenda social, todo el mundo se muestra de acuerdo con la necesidad de consultar y lograr la participación de la «sociedad civil organizada». ¿A qué se hace referencia con esta denominación? A los «agentes sociales», por supuesto, pero también a las organizaciones mencionadas en el párrafo anterior. Habría que tener en cuenta también a las agrupaciones no institucionales creadas y animadas por personas denominadas «excluidas» y de los sectores sociales minoritarios. Todas ellas son fuerzas vivas en mejor situación que nadie más para alertar, testimoniar y actuar frente a las situaciones que les afectan.

3.2.5. Al tratar la disparidad dentro del territorio de la Unión entre las regiones y en materia de desempleo y exclusión, el CESE pone de relieve la necesidad de reforzar la sinergia entre las políticas de empleo y las políticas regionales.

[1] Véase también el dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco general relativo a la información y la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea», DO C 258, de 10.9.1999, y el dictamen sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002», DO C 36, de 8.2.2002, p. 4.

3.2.6. El CESE recuerda la necesidad de avanzar en la difícil introducción de indicadores relativos a la Calidad.

3.2.7. El CESE recomienda actuar sin descanso sobre la Capacidad de adaptación en materia de empleo e inclusión social y subraya la necesidad de que es necesario aceptar un esfuerzo máximo y coordinado para desarrollar un espacio europeo integrado y eficaz de aprendizaje permanente [1].

4. **Conclusión**

4.1. Al comprometerse a correlacionar lo mejor posible las políticas económicas y las políticas sociales, la unión Europea ha querido señalar su identidad. Más allá de las palabras y los eslóganes, es un camino difícil. Pero no había otros, salvo decepcionar y fracasar.

4.2. El trámite de los «cuadros de indicadores» es indispensable. Quizás valdría más hablar, como hacen algunos, de «hojas de ruta», expresión que tiene más en cuenta las ideas de recorrido y de progresión.

4.3. Todo recorrido se revisa periódicamente, si es necesario, para confirmarse, modificarse o corregirse, teniendo en cuenta las realidades. Aún es demasiado pronto para hablar de la evaluación intermedia de la Agenda en 2003. Salvo para decir aquí y ahora que el CESE tiene intención de participar activamente en este ejercicio que no está tan distante. El presente dictamen sólo tiene como objetivo único iniciarlo por anticipado, señalar una fecha, y expresar su voluntad de contribuir al mismo en la mayor medida y lo mejor posible.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

---

[1] Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Memorándum sobre el aprendizaje permanente», DO C 311 de 7.11.2001.

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

(COM(2002) 225 final — 1999/0258 (CNS))

(2002/C 241/21)

El 23 de mayo de 2002, el Consejo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asuntos, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2002 (ponente: Sr. Mengozzi).

En su 392º Pleno, celebrado los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social aprobó por 118 votos a favor, 7 votos en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comisión ha presentado una propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre la reagrupación familiar que sigue a una propuesta de Directiva sobre el mismo tema presentada el 1 de diciembre de 1999 y que no tuvo continuidad después de pasar por el Parlamento (el 6 de septiembre de 2000), volver a la Comisión (el 10 de octubre de 2000) y pasar por el Consejo [1] (mayo de 2000, mayo de 2001 y septiembre de 2001), sin llegar a una conclusión.

1.2. El Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001 dirigió una invitación a la Comisión para que retomara este tema teniendo en cuenta, obviamente, las dificultades surgidas, sobre todo a nivel del Consejo.

1.3. La nueva propuesta de la Comisión, a pesar de que afirma formalmente el derecho a la reagrupación familiar, lo circunscribe en una serie de procedimientos más restrictivos que los previstos en la propuesta de Directiva de 1999. La propia formulación del artículo 1 de la propuesta resulta indicativa, ya que mientras que en la propuesta inicial el objetivo era «instituir un derecho a la reagrupación», en el texto actual pasa a ser «fijar las condiciones en las cuales se ejerce el derecho a la reagrupación».

1.4. Las modificaciones reflejan la orientación dominante manifestada en el debate en el Consejo. Resulta evidente, en particular, la preocupación por lograr que las legislaciones vigentes en algunos Estados miembros puedan tener reflejo en los artículos de la Directiva. En consecuencia, una norma que había sido concebida como un «marco de máximos» ha asumido el carácter de mínimo común denominador de las legislaciones ya en vigor en los Estados miembros.

2. Observaciones específicas

2.1. Es significativa la introducción (art. 3.6.) de la cláusula de mantenimiento del statu quo, en virtud de la cual los artículos 4.1, 2, 4.3, 7.1.c) y 8 «no tendrán por efecto la introducción de requisitos menos favorables que los existentes en cada Estado miembro en la fecha de la adopción de esta Directiva». Esta cláusula, si bien pone un límite al uso de la Directiva para revisar en sentido restrictivo algunas normas nacionales, denuncia también el hecho de que una serie de artículos de la propuesta modificada (los citados en el artículo 3.6) son bastante más restrictivos que las normas vigentes en diversos Estados miembros sobre el mismo tema.

Además, es necesario subrayar que la cláusula de mantenimiento del *statu quo* no impide a los Estados miembros modificar en sentido restrictivo sus legislaciones en la materia antes de la aprobación de la propuesta de Directiva que nos ocupa. En este sentido, es necesario que la Comisión incorpore al texto presentado una petición a los Estados miembros para que no modifiquen su legislación durante este período.

2.2. Las modificaciones propuestas más graves son las siguientes:

1) La condición de tener «una perspectiva fundada de obtener un derecho a la residencia duradera» (art. 3.1.), que, unida a la condición de tener un permiso de residencia de un año o más de validez, no permite ningún margen de maniobra cuando se trata de permisos de validez inferior a un año y de contratos todavía más cortos. Además, en un Estado miembro en el que el permiso de residencia esté vinculado al contrato de trabajo, es probable que los inmigrantes tengan, en el mejor de los casos, una contrato de duración breve y, en consecuencia, su permiso de residencia no llegue nunca a tener una «perspectiva duradera». Por consiguiente, el «derecho» a la reagrupación corre el riesgo de no poder ser ejercido nunca.

[1] Véase el dictamen del CES en el DO C 204 de 18.7.2000.

2) La excepción contemplada en el último párrafo del artículo 4.1 permite a un Estado miembro examinar si, en el caso de un menor que haya cumplido los doce años, se «cumple un criterio de integración, cuyo examen será previsto por su legislación existente en la fecha de la adopción de la Directiva». No está absolutamente claro cuáles podrían ser los «criterios de integración», pero sí parece claro que esta excepción responde a las exigencias de unos Estados miembros que desean realizar una selección cada vez mayor de las potencialidades de los inmigrantes más jóvenes en relación con sus necesidades productivas.

3) Los plazos para la respuesta a la solicitud de reagrupación se amplían de seis a nueve meses (art. 5.4), pero, en circunstancias excepcionales, un Estado miembro podrá prolongarlos hasta un año. El CESE opina que seis meses ya eran más que suficientes, y, por consiguiente, la ampliación de los plazos a nueve meses le produce perplejidad.

4) Los Estados miembros podrán exigir que el reagrupante haya residido legalmente en su territorio hasta dos años (art. 8, primer párrafo) pero, como excepción, se podrá llegar hasta los tres años entre la presentación de la solicitud y la expedición del permiso a los familiares, en caso de que el Estado miembro en cuestión tenga en cuenta, en su legislación, su «capacidad de recepción». Parece una obviedad señalar que esta definición es susceptible de una fuerte discrecionalidad y se presta a la aplicación de importantes criterios de elasticidad «política».

5) Los «vínculos familiares» podrán ser sometidos a verificaciones (art. 5.2) por medio de entrevistas y otras investigaciones a discreción de los Estados miembros. Suscita perplejidad el hecho de que estas verificaciones se tengan que sumar a la presentación de la documentación acreditativa de los lazos familiares; además, estas verificaciones pueden convertirse en un expediente que prolongue el curso del procedimiento, o pueden servir para fundamentar una respuesta negativa. Por consiguiente, pueden convertirse en auténticas vejaciones que acaben por lesionar la privacidad, sobre todo en el caso (art. 5.2 último párrafo) de que en vez de tratarse del cónyuge legalmente casado se trate de la pareja de hecho.

6) Por último, una consideración de orden general: las pequeñas modificaciones con efectos potencialmente perjudiciales para la dignidad de las personas son numerosas. Señalamos, a modo de ejemplo, en el Capítulo VII («Sanciones y recursos»), el art. 16, sobre todo el primer párrafo del punto b) y el cuarto párrafo del punto c), en los que se considera normal exigir que el ciudadano de un tercer país tenga un comportamiento moral irreprochable en el marco de sus relaciones familiares, lo que supone una clara discriminación respecto a lo que normalmente se pide a los ciudadanos comunitarios.

3. **Conclusiones**

3.1. De las observaciones específicas realizadas se puede deducir que el texto propuesto por la Comisión se resiente mucho de las dificultades surgidas durante dos años de debate entre los Estados miembros, o entre algunos de ellos, en el Consejo.

3.2. Por ello, el Comité manifiesta su decidida contrariedad frente a las importantes modificaciones introducidas en el texto de 1999. No obstante, el Comité no desea emitir formalmente un dictamen negativo sobre la propuesta, con la esperanza, más que con la convicción, de que esta última lectura lleve rápidamente a una conclusión de la tramitación de la propuesta y a la aprobación definitiva del documento.

3.3. El Comité recuerda con firmeza que el Consejo Europeo de Laeken, y antes todavía el de Tampere, confirmaron que la institución de normas comunes en materia de reagrupación familiar constituye un elemento importante de una auténtica política común de inmigración.

3.4. El Comité, por último, recuerda que la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea constituye una referencia que debe guíar a la legislación europea y a las legislaciones nacionales, y, aunque reconoce que los problemas abordados en la propuesta de Directiva son muy delicados y la especial sensibilidad de los ciudadanos europeos sobre estos temas, desea que también se resuelvan los problemas de la reagrupación familiar, así como que su resolución contribuya al proceso de integración social que debe acompañar a los fenómenos de inmigración que afectan a todos los Estados de la Unión Europea.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

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

(2002/C 241/22)

En su Pleno del 1 de marzo de 2001, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema «Rumania en la vía de la adhesión».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2002 (ponente: Sr. Bedossa).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio de 2002) el Comité Económico y Social ha aprobado por 124 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. Rumania inició las negociaciones del Acuerdo Europeo en mayo de 1992 y las concluyó en febrero de 1993. Tras la firma de un Acuerdo intermedio sobre comercio que entró en vigor en 1993, se convirtió en miembro asociado de la Unión Europea en febrero de 1995. Rumania presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea el 22 de junio de 1995. En consecuencia, el 17 de julio de 1995 el Consejo de Ministros, previa consulta a la Comisión, decidió aplicar el procedimiento contemplado en el artículo 49 del Tratado. El Acuerdo Europeo constituye actualmente el fundamento jurídico de las relaciones entre Rumania y la Unión.

1.2. En 1997, el Consejo Europeo de Luxemburgo encargó a la Comisión Europea que elaborara informes regulares sobre los progresos realizados por cada país candidato, documentos que son de una importancia particular en el proceso de las negociaciones de adhesión que de ellos dependen. La Comisión presentó en 1997, en la Agenda 2000, el primer dictamen oficial sobre la candidatura de adhesión de Rumania a la Unión Europea. El último informe periódico de la Comisión relativo a Rumania se publicó en noviembre de 2001 y se ha tenido en cuenta en la elaboración del presente dictamen de iniciativa.

2. **Observaciones generales**

2.1. El presente dictamen se propone presentar una visión general de la situación en que se encuentra Rumania en varios aspectos socioeconómicos. El CESE desea presentar la función y la opinión de los grupos de interés socioeconómico en el proceso de adhesión de Rumania.

2.2. Para que la adhesión de Rumania a la UE tenga éxito, es esencial que la función clave de la sociedad civil organizada en un Estado democrático no sólo se reconozca en teoría, sino también se integre en la práctica mediante el diálogo social (entre empresarios y sindicatos y, si es oportuno, el Gobierno) y el diálogo civil (comunicación bilateral y multilateral entre el Gobierno y las ONG y otros grupos de interés).

2.3. Este dictamen no tiene como objetivo la simple enumeración de los progresos realizados por Rumania desde el último informe periódico publicado por la Comisión en noviembre de 2001 o recordar las apreciaciones del Parlamento Europeo a este respecto, sino presentar la posición adoptada por el CESE a través de la evaluación de las situaciones encontradas.

2.4. *La evolución y el comportamiento de la sociedad civil organizada*

2.4.1. La ley de 1924 autoriza la creación de asociaciones y fundaciones en Rumania. El espíritu asociativo de la sociedad rumana se ha puesto de manifiesto en estos últimos años con la creación de nuevas asociaciones y fundaciones y con el incremento del número de ONG.

2.4.2. Esta ley favorable y la implicación de algunos agentes públicos y privados han facilitado la evolución positiva de la sociedad civil en Rumania. Esta evolución positiva se ha podido observar también en la implantación de las ONG, que al principio de su aparición estaban localizadas más bien en las zonas urbanas y que actualmente se encuentran también en las zonas rurales. En las relaciones de las ONG con las autoridades públicas se ha registrado otro progreso importante, pues comienzan a considerarlas como socios para la resolución de los verdaderos problemas socioeconómicos y no como «instigadores». Esto prueba que la sociedad rumana en general ha alcanzado una cierta madurez cívica.

2.4.3. Por el contrario, el aspecto negativo consiste en la gran escasez de medios financieros y de recursos humanos y materiales en relación con las necesidades reales de la sociedad civil rumana. Por otra parte, conviene señalar la reticencia de algunos ciudadanos —a causa de la mentalidad dominante en el período comunista— que tienen miedo a cualquier actividad «organizada».

2.4.4. En el año 2000, una disposición gubernamental que regula los aspectos de creación, organización y funcionamiento

de las asociaciones, fundaciones, ONG y otros organismos vino a establecer un nuevo marco normativo general de la sociedad civil organizada.

2.4.5. Con la creación del Consejo Económico y Social rumano en 1998 se reforzó el papel de los interlocutores sociales. Se han creado comisiones de diálogo social en cada ministerio y en cada prefectura. Estas comisiones deben ser consultadas sobre los temas de reestructuración económica y privatización.

2.4.6. El CESE destaca que el marco actual de diálogo civil en Rumania es insuficiente y que las ONG no pueden entrevistarse formalmente con el Gobierno.

2.4.7. Los representantes del CES rumano pidieron apoyo técnico al CESE con el fin de reforzar la sociedad civil organizada y atenuar las carencias de la gestión organizativa y las dificultades que de ello se derivan.

2.5. *La evolución del diálogo social y el papel CES rumano en esta evolución*

2.5.1. El Gobierno ha tomado conciencia de la importancia del diálogo social en Rumania. En este sentido se ha decidido a firmar un acuerdo social con los sindicatos y las confederaciones de empresarios en el que se establecen las prioridades sociales, económicas y legislativas comunes.

2.5.2. La presencia del interlocutor gubernamental del CES ha desempeñado un papel muy importante en el período de transición pero, pese a ello, sólo se le consulta sobre un número reducido de proyectos legislativos con repercusiones económicas y sociales importantes.

2.5.3. La modificación de la Ley 109/1997 sobre la organización y el funcionamiento del CES impone la continuación de la transferencia de competencias y responsabilidades a los interlocutores sociales. Aunque ya se ha hecho una declaración relativa a la transferencia de competencias, no se ha concretado ninguna fecha para su aplicación.

2.6. *Elementos recientes en el proceso de adhesión*

2.6.1. El Sr. G. Verheugen, Miembro de la Comisión encargado de la ampliación, declaró en su visita del 17 de diciembre de 2001 a Timisoara que Rumania puede contar todavía más con el apoyo de la Unión Europea dada su voluntad de acelerar sus preparativos para ponerse a la altura de los otros países candidatos más avanzados. En este marco, el 18 de diciembre el Gobierno rumano presentó su estrategia para acelerar las negociaciones de adhesión.

2.6.2. En abril de 2002, el Comisario Sr. Verheugen anunció que la Comisión Europea iba a proponer una estrategia más avanzada de preadhesión y una guía para todos los Estados candidatos que no pudieran concluir las negociaciones de adhesión este año. Entre ellos mencionó a Rumania y Bulgaria.

2.6.3. El 17 de enero de 2002, el Gobierno rumano aprobó un nuevo programa nacional especial con el objetivo de abrir todos los capítulos de las negociaciones en 2002 y finalizar el proceso en 2003 o, a más tardar, a principios de 2004.

2.6.4. El ministro de Asuntos Exteriores rumano pidió a la UE, en marzo de 2002, que presentara un nuevo calendario de negociaciones, así como las condiciones financieras precisas de su adhesión. Puso de relieve que el hecho de que Rumania no esté incluida en la planificación financiera hasta 2006 constituye un obstáculo importante para la adhesión que le impedirá por tanto incorporarse a la UE antes de 2006, en caso de que Rumania esté preparada antes de esa fecha.

3. **Observaciones específicas**

3.1. *Democracia y Estado de Derecho*

3.1.1. El poder legislativo, paralizado durante mucho tiempo, ha mejorado sensiblemente desde las elecciones de finales de 2000 con una iniciativa de reformar las dos cámaras a fin de acelerar el procedimiento de aprobación de los actos jurídicos prioritarios, entre los que se cuentan los textos relativos a la adhesión a la UE.

3.1.2. El Gobierno rumano nombró un ministro encargado de las relaciones con el Parlamento y Secretarios de Estado en todos los ministerios ejecutivos. También redujo el recurso a los reglamentos y a los procedimientos de urgencia con el fin de proteger los procedimientos legislativos.

3.1.3. Las reformas aplicadas desde las elecciones han mejorado considerablemente el funcionamiento del poder ejecutivo: se ha registrado un refuerzo de las estructuras responsables de la gestión del proceso de adhesión y de las nuevas medidas relativas a la administración local y la descentralización. Se ha observado también un esfuerzo de consulta de los interlocutores sociales, las ONG y el mundo de los negocios con objeto de mejorar la coordinación de la acción política, pero sigue siendo muy limitado.

3.1.4. El CESE considera que, a pesar de las medidas adoptadas para la reforma de la función pública, no se han registrado progresos sustanciales en este sector. Sigue siendo necesaria una estrategia de reforma global de la contratación, las políticas salariales y las estructuras de carrera, así como medidas para garantizar la independencia y la responsabilidad de los funcionarios.

3.2. *Otros intereses políticos del Gobierno: la lucha contra la corrupción*

3.2.1. Tras una serie de críticas oficiales de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, el Ministerio del Interior rumano presentó a principios de enero de 2002 un nuevo proyecto para combatir la corrupción. El proyecto sigue las normas de la UE, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y del Consejo de Europa.

A principios de marzo de 2002, Rumania introdujo otro medio para la lucha contra la corrupción: un sistema de licitaciones por vía electrónica.

3.3. *Evaluación del papel del Comité Consultivo mixto UE — Rumania (CCM)*

3.3.1. Después de tres años de experiencia de cooperación con el CCM, se puede considerar que Rumania ha cobrado una mayor conciencia de la importancia de la evolución del diálogo social y civil.

3.3.2. El CCM se ha revelado útil para los grupos de interés rumanos gracias a las reuniones y a los debates entablados a lo largo de este período. Ello ha permitido plantear concretamente la función de la sociedad civil organizada europea representada por el CESE.

3.3.3. Informe del viaje de estudios a Timisoara [1]

3.3.3.1. Por iniciativa de la Asociación de los Estados generales de los estudiantes de Europa, el CESE fue instado a pronunciar un discurso en el marco de la Conferencia internacional sobre las consecuencias de la ampliación de la Unión Europea en la sociedad civil. Los estudiantes de los países candidatos presentes mostraron un interés particular en este tema y participaron muy activamente en los debates. Los estudiantes consideran que el diálogo en la sociedad civil aún está poco desarrollado y que la existencia y la función del CES rumano también son muy poco conocidos.

3.3.3.2. Se establecieron algunos contactos entre el representante del CESE y los representantes de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas y del sector agrícola, quienes le comunicaron su deseo de realizar una economía de mercado viable. Todos mencionaron sus grandes preocupaciones (aumento del desempleo, escasez de la asistencia social por parte del Gobierno, escasez de programas de reinserción profesional, etc.) en cuanto a las consecuencias de esta economía. Consideran que el Gobierno actual no les consulta suficientemente acerca de estas cuestiones.

3.3.3.3. El representante del CESE pudo comprobar la presencia de la AID — ONG que tiene por objetivo estudiar con otras ONG locales la participación efectiva de las distintas estructuras en el diálogo social y civil. Se ha celebrado un debate sobre la necesidad de representación del Grupo III en el marco del CES rumano, pero al parecer los participantes actuales en los acuerdos tripartitos no están muy interesados en efectuar ningún cambio.

3.3.3.4. Se destacó el hecho de que otra ONG, el Centro de Asistencia Rural, cumple lo mejor posible su misión de facilitar el desarrollo sostenible y participativo de las comunidades rurales aumentando su capacidad individual e institucional para administrar sus recursos destinados al desarrollo.

3.3.3.5. El presidente del Centro de Recursos para la comunidad gitana también intercambió sus opiniones con el CESE, sobre todo en relación con la aplicación de la estrategia gubernamental para la mejora de la situación de los gitanos.

3.3.4. La situación de la agricultura [2]

3.3.4.1. A principios del siglo XX Rumania estaba entre los principales proveedores de productos agrícolas del mercado europeo. Durante los últimos once años, la agricultura rumana ha obtenido resultados bastante mediocres. La importancia del sector en este país no es desdeñable. El porcentaje de la población activa ocupada en el sector agrícola, estimado por la Comunidad Europea en un 42 %, es, entre otras, una de las consecuencias de la reestructuración del sector industrial y de la construcción.

[1] Véase el Informe de Tim Papé para el CCM UE-Rumania: «Visita a Timisoara (Rumania)», 30 de noviembre — 1 de diciembre de 2001.

[2] Véanse la nota del Sr. Nilsson «La agricultura» y el documento de trabajo del Sr. Neagoe «La agricultura» elaborados para la 4ª reunión del CCM UE- Rumania de noviembre de 2001.

3.3.4.2. Uno de los principales problemas de la agricultura rumana radica en su falta de especialización en cuanto a productos de exportación. Por otra parte, surgen otros obstáculos importantes con el retraso de la reforma agraria y la lenta armonización del Derecho rumano con el Derecho comunitario.

3.3.4.3. El CESE está preocupado por la situación actual en la que una proporción muy elevada de la población trabaja en el sector agrícola, compuesto por un enorme número de pequeñas explotaciones familiares con una economía de subsistencia. Esta situación es tanto más preocupante si se considera que, en las perspectivas presupuestarias para el período 2000-2006 fijadas por el Consejo Europeo de Berlín en 1999, no se tuvo en cuenta la aplicación de las ayudas directas a los agricultores de los futuros Estados miembros.

3.3.4.4. El 62 % de la tierra lo constituyen terrenos agrícolas que representan 15 millones de hectáreas, de las cuales el 80 % son cultivables. Una parte importante de las explotaciones agrarias son explotaciones privadas (85 %) que tienen una superficie media de 2,35 hectáreas. Eso quiere decir que se trata de una agricultura más bien familiar. Las grandes explotaciones agrarias, que representan alrededor de un 10 % de las tierras cultivadas, fueron objeto de una privatización bastante lenta y se observa que el mercado de las pequeñas explotaciones no funciona de manera coherente. El CESE destaca la necesidad de que se realicen inversiones y se reestructure el sector agroalimentario para crear empleos estables y justos.

3.3.4.5. Las organizaciones agrícolas en general no son muy fuertes, pero las organizaciones sectoriales por ramo de producción son más fiables desde el punto de vista financiero. Estas últimas continúan haciendo esfuerzos para tener una influencia positiva en las cuestiones fundamentales de la política agrícola.

3.3.4.6. Rumania es el segundo país candidato, después de Polonia, que se beneficiará de casi el 30 % del importe del programa de preadhesión Sapard. Actualmente se están llevando a cabo los preparativos para la acreditación de la agencia rumana Sapard.

3.3.4.7. Las conclusiones de los documentos de CCM UE-Rumania plantean una reflexión sobre la forma en que el CESE podría intervenir para apoyar a las organizaciones agrícolas en el futuro para que puedan encontrar su lugar en la sociedad civil organizada.

3.3.4.8. Con objeto de garantizar la preparación interna de las negociaciones sobre el capítulo de la agricultura, el ministro rumano de Integración Europea y el Ministro de Agricultura concedieron, durante el primer semestre de 2002, una atención especial a la consolidación de la capacidad administrativa del Ministerio de Agricultura y del Departamento para la Integración Europea y la Política Agrícola Común. Entre las prioridades del Gobierno en el ámbito de la agricultura podemos recordar: la traducción, aprobación y transposición del acervo, así como el control de los proyectos financiados por Phare 2000 y la adopción de medidas en los sistemas fitosanitarios y veterinarios. El Gobierno mencionó su firme voluntad de aplicar durante el año 2002 las medidas y los compromisos no cumplidos con anterioridad. Rumania ha presentado una posición de negociación sobre este capítulo el 10 de enero de 2002.

3.3.5. La cuestión del Danubio [1]

3.3.5.1. La UE prevé crear modos de transporte que puedan sustituir el transporte por carretera a fin de aliviar la congestión del tránsito rodado. Debido a la crisis de Kosovo, la navegación por el Danubio es uno de los sectores de la navegación marítima más afectados.

3.3.5.2. El CESE comparte la opinión expresada en el Libro Blanco sobre la política de transportes 2010 según el cual las infraestructuras son «un parámetro fundamental de la estrategia de desarrollo económico y de integración al mercado interior de los países candidatos».

3.3.5.3. Las vías navegables del Danubio se incluyen en las redes transeuropeas de transporte y forman parte del pasillo paneuropeo VII. No obstante, actualmente el Danubio no puede desarrollar todo su potencial debido, por una parte, a los problemas prácticos de infraestructura (después del conflicto de Yugoslavia, es imprescindible reparar el cauce y las orillas del río y adaptar su profundidad) y, por otra, a los problemas jurídicos (no está previsto un marco jurídico claro y preciso del derecho de navegación, el acceso al mercado por el Danubio y la libertad de prestación de servicios). Existen dos convenios, pero no se sabe a ciencia cierta cuál de los dos se aplicará en la perspectiva de la adhesión de Rumania.

3.3.5.4. Varios convenios internacionales cubren diversos aspectos de la navegación interior por el Danubio. Además, algunos acuerdos bilaterales entre los Estados miembros de la UE y Rumania hacen referencia a distintos aspectos de la navegación por esta vía fluvial. El CESE indicó que el aprovechamiento óptimo del Danubio es un problema horizontal que afecta a varios países candidatos y está convencido de que esta nueva percepción podría contribuir al máximo aprovechamiento del Danubio para que desempeñe el papel que merece como pasillo paneuropeo y río de la paz.

3.3.5.5. El CESE recomienda que el estatuto jurídico de estas disposiciones sea examinado en el contexto de las

[1] Para más detalles, véanse los documentos de trabajo sobre el Danubio de la Sra. Savopoulou para las reuniones 4ª y 5ª del CCM UE-Rumania (5-6 de noviembre de 2001 y 23-24 de mayo de 2002).

negociaciones de adhesión de Rumania, para que, a raíz de ésta, Rumania aplique solamente la legislación europea en cuanto a navegación interior.

4. **Otras observaciones**

4.1. *Rumania y los derechos humanos*

4.1.1. La reforma del sistema de ayuda a la infancia ha progresado bien y se considera satisfactoria. El presupuesto destinado a la ayuda a la infancia casi se ha duplicado con relación al año anterior y el número de servicios de ayuda a la infancia ofrecidos como alternativa al internamiento en instituciones ha aumentado. Los presidentes de los consejos generales han sido nombrados responsables de las instituciones vinculadas a la protección del niño. Se ha terminado la revisión de la traducción del Convenio de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, que contenía graves errores. El Gobierno aprobó también una estrategia revisada de protección de los niños necesitados para 2001-2004.

4.1.2. En junio de 2001, Rumania prohibió la adopción internacional de niños ante la presión de la UE (más concretamente, de un informe del Parlamento Europeo) que comparaba esta práctica al «tráfico de seres humanos» [1]. El ponente del Parlamento Europeo mencionó recientemente que Rumania ha aprobado medidas esenciales para la protección de los niños internados en instituciones y que en marzo de 2002 un grupo independiente encargado de revisar las adopciones internacionales redactó un nuevo informe a este respecto. El CESE considera que Rumania ha realizado progresos en lo referente a la protección de la infancia, pero las orientaciones destinadas a las organizaciones que trabajan con niños deben desarrollarse al nivel europeo para garantizar una normativa coherente.

4.1.3. La estrategia nacional destinada a la mejora de la situación de los gitanos es un documento elaborado en concertación con los representantes gitanos y fue acogida favorablemente por estos últimos. El CESE prestará una atención especial al grado de aplicación de esta estrategia por parte del Gobierno rumano.

4.1.4. En febrero de 2002, el Gobierno rumano y la delegación de la Comisión Europea en Rumania abrieron un centro de recursos para la comunidad gitana, con el fin de desarrollar una asociación entre las autoridades públicas locales, esta comunidad y las ONG. El centro forma parte de la estrategia del Gobierno rumano adoptada en 2001, que prevé también medidas relativas al acceso de los gitanos a la educación y a la enseñanza superior.

4.1.5. Por otra parte, la aprobación de la ley sobre la administración pública local reconoce el derecho de las minorías lingüísticas a beneficiarse de los servicios prestados por las autoridades locales en su lengua materna. La creación de una universidad húngara privada financiada con la ayuda del Estado húngaro está también en curso.

4.1.6. La modernización del sistema penal fue también objeto de una reforma importante con la creación de centros de libertad provisional. El código penal ha sido modificado en puntos esenciales y la legislación que consideraba la homosexualidad una infracción penal se ha suprimido. El Gobierno rumano ha aprobado un nuevo texto legislativo más claro con respecto al tratamiento de los solicitantes de asilo y los refugiados.

4.1.7. En marzo de 2001, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) nº 539/2001 que establecía los terceros países cuyos ciudadanos debían estar en posesión de un visado para cruzar las fronteras de la UE. El apartado 2 del artículo 8 de este Reglamento concede una exención de visado a los ciudadanos rumanos, pero la entrada en vigor de esta decisión estaba condicionada a la redacción de un informe de la Comisión Europea sobre las medidas que, entre otras, el Gobierno rumano preveía adoptar contra la inmigración ilegal, la repatriación de los residentes ilegales que se encuentran en la UE, la protección de las fronteras, etc. A partir del 1 de enero de 2002 el Consejo decidió suprimir la obligación del visado para los nacionales rumanos. Estos últimos tienen ahora el derecho a viajar sin visado en la zona Schengen.

4.1.8. Por otra parte, a principios de marzo de 2002, los Gobiernos británico y rumano decidieron crear una unidad de información para luchar contra la inmigración ilegal entre estos dos países. El Gobierno rumano está organizando desde el 15 de marzo de 2002 cursos de formación para sus funcionarios de policía (que serán responsables de la protección de las fronteras exteriores orientales de la UE tras la ampliación) en Derecho comunitario en materia de justicia y asuntos interiores.

4.2. *Estabilización macroeconómica*

4.2.1. Después de tres años de enfriamiento de la actividad económica, el crecimiento del PIB fue positivo en el año 2000 (1,6 %) y se aceleró en 2001 (4,9 % crecimiento del PIB real). De acuerdo con el programa económico de preadhesión de Rumania, aprobado por la UE y el FMI, para el año 2002 está previsto un crecimiento de 5 %. El Gobierno prevé mantener este ritmo de modo que entre 2002 y 2005 el crecimiento alcance el 5,5 %.

[1] A este respecto, un despacho del 8 de abril de 2002 precisaba que el Congreso de los Estados Unidos podía obstaculizar la adhesión de Rumania a la OTAN si el país no suspendía su moratoria sobre las adopciones internacionales de niños.

4.2.2. A pesar del aumento de las exportaciones [1] en 2002, el déficit por cuenta corriente ha seguido aumentando debido a las excesivas importaciones [2] Tras varios años de saneamiento presupuestario, el objetivo del Gobierno consistía en reducir ligeramente el déficit hasta alcanzar el 3,5 % del PIB en 2001. El déficit presupuestario consolidado para 2002 ya se fijó en el 3 % del PIB y este objetivo deberá mantenerse entre 2003 y 2005.

4.2.3. A pesar de que la inflación esté orientada a la baja, se mantuvo muy alta a lo largo del año 2001 (30,3 %). El objetivo para el año 2002 es hacerla descender hasta el 22 %.

4.2.4. En noviembre de 2001, Rumania presentó oficialmente su propuesta de negociación sobre la UEM comprometiéndose a reducir la tasa de inflación por debajo del 10 % a partir de 2004 y a introducir el euro como única moneda de referencia para el lei rumano. En este sentido, los representantes del Banco Nacional Rumano organizaron a finales de 2001 una campaña nacional de información sobre el euro.

4.2.5. En noviembre de 2001 la tasa de desempleo registrada en Rumania era del 7,1 %, y aumenta después de cada medida de reestructuración. Este año la cifra oficial de desempleo se situaba en el 12,4 % [3] mientras que el Gobierno rumano había previsto en su programa una estabilización de este porcentaje en el 9 % para el año 2002. Más de la mitad de las personas sin empleo son parados de larga duración. El CESE insiste en la necesidad de que el Gobierno rumano aporte mejoras concretas a esta situación.

4.2.6. En el campo de la economía, la privatización y las reestructuraciones de las grandes empresas estatales se acelerarán durante el año 2002: el Banco Comercial Rumano deberá ser íntegramente privatizado antes de finales de año; tres grandes empresas deficitarias (Romance, Siderurgica y Nitramonia) serán divididas en «entidades viables» y «no viables» en la primera mitad de 2002, con consecuencias económicas y sociales considerables. En el proceso de reestructuración también se ha tropezado con dificultades importantes en el sector de la agricultura.

4.2.7. El CESE insiste en que es preciso hacer un seguimiento de las consecuencias de estas reestructuraciones y pide al Gobierno rumano que establezca medidas concretas y plausibles para la reorientación profesional y que ofrezca un apoyo financiero más adecuado a las personas que se encuentran en una situación muy precaria.

4.2.8. El CESE confirma que Rumania debe velar especialmente por la disciplina financiera de las empresas, poniendo fin a la acumulación de atrasos y a la concesión de ayudas del Estado a las empresas inestables. Pero el CESE destaca una vez más la necesidad de prever medidas de acompañamiento a la reestructuración y la privatización de las empresas.

4.2.9. En conclusión, Rumania ha progresado en términos generales en la estabilización macroeconómica: el crecimiento se reanudó y las exportaciones aumentaron, pero se deberá reducir el déficit corriente y la fuerte inflación para atenuar los otros desequilibrios económicos aún existentes. El CESE observa que quedan muchos esfuerzos por hacer, pero que el Gobierno rumano es consciente de la necesidad de llevar a cabo el programa puesto a punto con el FMI y el programa económico de preadhesión.

4.3. *El desarrollo de las pequeñas y medianas empresas*

4.3.1. El 28 de marzo de 2000, Rumania presentó su posición de negociación sobre las PYME. Aceptó enteramente el acervo comunitario y no pidió ni período de transición ni derogaciones. Para eliminar los obstáculos a las PYME, el Gobierno rumano estableció una estrategia y un plan de acción mediante la simplificación de los procedimientos de registro y de licencia, la revisión del marco jurídico, la reducción de los impuestos y la simplificación del sistema fiscal, y también mediante el fomento de los contratos públicos.

4.3.2. Se organizaron programas de formación para empresarios y se creó una red nacional de asesorías para las PYME. El Gobierno constituyó un Fondo nacional de garantía para los créditos con el fin de mejorar el acceso de las PYME a los medios de financiación y se introdujo un sistema fiscal simplificado para las microempresas. Las PYME se benefician de exenciones fiscales en algunas importaciones y en la reinversión de los beneficios. Mediante la creación de una «ventanilla única» situada en las cámaras de comercio, las nuevas empresas podrán registrarse y obtener todas las autorizaciones necesarias en poco tiempo (20 días), pero existen todavía dificultades burocráticas.

---

(1) Las exportaciones registradas en Rumania en 2002 han aumentado en un 11,5 % con respecto a diciembre de 2001: las exportaciones hacia los países desarrollados extracomunitarios en un 2,9 % y hacia los países de la UE en un 2,6 %.

(2) Aunque han descendido en un 17 % en 2002 con respecto a diciembre de 2001, las importaciones siguen sobrepasando en número a las exportaciones.

(3) Este porcentaje es discutible, ya que no refleja enteramente la situación real que el CESE pudo comprobar en sus desplazamientos por Rumania (por ejemplo, el elevado número de jubilaciones anticipadas, trabajos estacionales de gran precariedad en el sector agrícola, etc.).

4.3.3. Por otra parte, en un informe publicado en junio de 2002 por el Consejo de inversores extranjeros en Rumania se registran cambios favorables en el procedimiento de consulta previa relativo a la legislación, los cuales se observan en el sector empresarial, la legislación destinada a acelerar la privatización y la creación del organismo para el fomento de inversiones extranjeras.

4.3.4. Para favorecer la promoción del sector, el Gobierno tomó también la iniciativa de crear un ministerio de las PYME y de las cooperativas que puso en marcha, a principios de 2002, cuatro programas específicos para las PYME por un importe de 87 billones de lei (ROL) añadidos al programa Phare 2002, que serán operativos, en principio, a partir del mes de julio de 2002.

4.3.5. El CCM ha examinado varios problemas relativos al desarrollo de las PYME en Rumania, en particular la evolución del marco legislativo y reglamentario de la organización y el desarrollo de este sector de actividad así como las cuestiones vinculadas a la deslocalización de las PYME de los países de la UE hacia Rumania. Se analizaron la amplitud del fenómeno así como los problemas económicos, regionales, sociales y de condiciones de trabajo en estas empresas [1].

4.3.6. El CESE destaca también el hecho de que el programa RICOP para el acompañamiento de las medidas estructurales (reestructuraciones industriales y sociales) se ha retrasado porque no se ha encontrado un gestor de los fondos. Esta medida tiene consecuencias no desdeñables, ya que este programa financiado por la Comisión Europea afecta a 68 empresas.

4.3.7. A pesar de todas estas medidas, el entorno empresarial requiere aún mejoras en los numerosos controles de distintos organismos que provocan la posible corrupción de los inspectores, en el sistema bancario caracterizado por los elevados tipos de interés y en los procedimientos de las garantías pesadas.

4.4. *La política social*

4.4.1. En octubre de 2001, el Gobierno rumano abrió las negociaciones sobre política social y aceptó enteramente la legislación comunitaria en vigor, al tiempo que consideraba que podrá aplicar este acervo desde el momento de la adhesión. Se organizaron actividades de sensibilización con los sindicatos, las asociaciones de empresarios, la sociedad civil y el público con respecto a la apertura de este capítulo.

4.4.2. Por otra parte, los representantes rumanos en Bruselas señalaron al CESE su entusiasmo por el hecho de participar en la Cumbre europea de Barcelona [2] como país candidato de pleno derecho y no solamente como observador, ya que por primera vez los quince Estados miembros y los trece países candidatos participaban activamente en una reunión de trabajo durante una cumbre europea.

4.4.3. La revisión del Acuerdo Social 2001 tuvo lugar en marzo de 2002. Este documento fue firmado por los interlocutores sociales representados por siete confederaciones patronales [3], tres confederaciones sindicales [4] y el Gobierno [5]. En opinión del CESE, este documento puede considerarse como la prueba de un principio de diálogo social y reconoce que presenta una estrategia proporcionada en materia social, pero expresa cierta reserva en cuanto a los signatarios de este acuerdo.

4.4.4. El CESE observa que el Acuerdo Social 2002 se firmó sin respetar las normas del diálogo social, en el que sólo deben intervenir los interlocutores sociales (patronal y sindicatos), mientras que este acuerdo no es más que el resultado de una concertación social llevada a cabo por el Gobierno que no obtuvo el acuerdo de todas las confederaciones sindicales [6].

4.4.5. Se ha dado un paso notable con la aprobación de una ley sobre la creación de una renta mínima garantizada que entró en vigor el 1 de enero de 2002. Esta ley establece que las personas más desfavorecidas perciban una ayuda social, pero por desgracia no es suficiente con respecto a las necesidades reales. La atribución de esta renta mínima garantizada está condicionada por un trabajo «de interés para la comunidad». El CESE considera que, no obstante, el Gobierno rumano ha intentado hacer un esfuerzo presupuestario estimado en 0,4 % del PIB para la aplicación de esta ley.

4.4.6. En términos generales, el CESE entiende que las medidas establecidas por el Gobierno rumano en el Acuerdo Social 2002 en materia de política salarial no corresponden a la realidad. Los salarios actuales, así como las jubilaciones, parecen ridículos en relación con los precios practicados en el mercado rumano.

---

[1] Documentos de trabajo sobre las orientaciones de la política de las PYME en la UE y en Rumania — DI 66/2002 (ponente: Sr. Kirschen), DI 73/2002 (ponente: Sr. Bulumete).

[2] Esta Cumbre europea se refería esencialmente a las cuestiones de política social.

[3] Conpir, CNPR, CNIMPMNR, CoNPR, PNR, UGIR y 1903.

[4] CNSLR-Fratia, CSDR y Meridian.

[5] El Primer Ministro, el ministro de Trabajo y Solidaridad Social y el Secretario de Estado.

[6] Por esa razón, el Bloque (BNS) y Cartel ALFA, dos Confederaciones sindicales signatarias del Acuerdo 2001, se han negado este año que a firmar el Acuerdo Social 2002.

4.4.7. Otras dos leyes, una sobre el sistema nacional de asistencia social y otra sobre la prevención y la lucha contra la marginación social, entraron en vigor en enero de 2002.

4.4.8. Por lo que se refiere a la aprobación de un nuevo código del trabajo, el debate está en curso actualmente, pero todavía no se ha tomado ninguna decisión particular en este ámbito. Se ha creado una Agencia Nacional para el empleo, pero no se conoce con precisión su eficacia.

4.4.9. El CESE observa que la aplicación de muchos aspectos del acervo de política social depende en la práctica de las acciones de las empresas y de sus empleados. La plena integración de sus organizaciones en las negociaciones de la adhesión hace posible la identificación de los posibles problemas en materia de legislación y aplicación y su solución en esta fase temprana. El CESE no está convencido de que esta integración profunda esté muy extendida en Rumania.

4.4.10. El CESE se pregunta sobre la evolución del diálogo social bipartito, la eficacia del plan nacional para el empleo, la preparación de la administración del Fondo Social Europeo en la perspectiva de la adhesión, la seguridad social, la protección de los consumidores, etc., y también por las cuestiones relativas a las disposiciones de aplicación de la legislación sobre la prevención de todas las formas de discriminación. El capítulo de política social se cerró temporalmente el 19 de abril de 2002.

4.5. *El medio ambiente*

4.5.1. El Gobierno rumano aprobó una posición de negociación sobre el medio ambiente a finales de octubre 2001 ([1]). Antes de la presentación de esta posición oficial, la Delegación rumana encargada de las negociaciones entabló varios debates con las autoridades locales, los interlocutores sociales, los partidos políticos y otros miembros de la sociedad civil, todos ellos interesados en la adopción del acervo comunitario en el área de medio ambiente.

4.5.2. Entre las prioridades del Gobierno figuran medidas de finalización de la armonización de la legislación y la transposición del acervo en ámbitos precisos como la evaluación del impacto en el medio ambiente o el acceso libre a la información medioambiental.

4.5.3. El CESE observa una ligera evolución en el desarrollo de las capacidades administrativas en este sector a través de los recientes programas de formación de funcionarios que trabajan en él y del plan de refuerzo de la capacidad administrativa adoptado por el Gobierno rumano en marzo de 2002.

([1]) En la que se solicitan 11 períodos de transición que varían de 3 a 15 años.

4.6. *La política regional*

4.6.1. Hay que señalar algunos progresos, en particular, en la mejora del dispositivo institucional. Rumania comienza por fin a examinar las prioridades a medio plazo de la política regional, en el marco de la asociación de adhesión.

4.6.2. Rumania ha desarrollado algunas estructuras para la puesta en marcha de los Fondos Estructurales. La política regional está encomendada, por una parte, al Secretario de Estado de inversión y desarrollo (para su programación y la gestión) y, por otra, al Secretario General del Ministerio (para los pagos). Se ha mejorado un tanto la gestión del control financiero. Se ha encargado al Ministerio de Desarrollo entre otras cosas la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y la gestión de los fondos de desarrollo regional y los fondos comunitarios de preadhesión para la cohesión económica y social. El Gobierno ha establecido once zonas de reestructuración industrial que deberán beneficiarse prioritariamente de la ayuda comunitaria en materia de cohesión social. Al objeto de tener acceso a los fondos regionales y estructurales, los interlocutores sociales deberán estar representados, con arreglo al principio de «asociación ampliada», en los órganos encargados de los programas regionales y nacionales, que son los verdaderos solicitantes y receptores de la financiación de la UE. En opinión del CESE, Rumania podría y debería fomentar sin demora la participación de los interlocutores sociales y, cuando se considere oportuno, de diversas ONG, en sus políticas regional y estructural.

4.6.3. En opinión del CESE, Rumania aún debe hacer esfuerzos importantes en el contexto de la estrategia europea para el empleo y en el proceso de integración social.

4.7. *Ayuda comunitaria*

4.7.1. Para prepararse para la adhesión, Rumania dispone de tres instrumentos de preadhesión financiados por la Comunidad Europea. En el marco del programa Phare (desarrollo de las instituciones), Rumania dispondrá en el año 2002 de una asignación de 242 millones EUR ([2]). En cuanto al programa Sapard, se le concederá también una asignación anual de 153 millones EUR para el período 2000-2006 ([3]). De conformidad con el programa ISPA, el presupuesto anual asignado a Rumania se situará entre 208 y 270 millones EUR ([4]).

([2]) Un 30 % de los fondos se invierten en medidas de «desarrollo institucional» y en proyectos de «twinning», y un 70 % estará destinado a las inversiones, la cofinanciación de proyectos de asistencia técnica, los «hermanamientos», la cohesión económica y social, etc.

([3]) Esta ayuda está destinada esencialmente al desarrollo y la diversificación de la economía rural, el desarrollo de los recursos humanos en agricultura, la infraestructura en agricultura, etc.

([4]) Esta ayuda se asigna al sector del medio ambiente de acuerdo con las directivas llamadas de «inversiones elevadas»: agua potable, tratamiento de las aguas residuales; y al sector de los transportes para la financiación de los proyectos relativos a las redes transeuropeas de vías férreas, carreteras, puertos, etc.

4.7.2. La aplicación del programa Sapard se basa en el Plan Nacional de Desarrollo agrícola y rural. En este sentido, el Gobierno rumano realizó importantes esfuerzos para la preparación de la autorización de la agencia SAPARD. El CESE destaca la falta de agilidad de los procedimientos administrativos impuestos por la UE a los agricultores de todos los países candidatos que desean obtener estos fondos.

4.7.3. Rumania participa también en programas multinacionales y horizontales financiados por Phare, como Taiex, el mecanismo en favor de las pequeñas y medianas empresas, el programa Access relativo a la sociedad civil, etc.

5. **Progresos realizados en la adopción y la aplicación del acervo comunitario**

5.1. *Situación actual*

5.1.1. En la actualidad, la UE ha abierto negociaciones con Rumania sobre 26 capítulos del acervo comunitario, de los cuales se han cerrado ya doce.

5.1.2. En términos generales, el CESE considera que Rumania ha seguido haciendo progresos en la adopción del acervo comunitario, pero que estos progresos no se corresponden forzosamente con mejoras de la capacidad administrativa y de la aplicación de este acervo.

5.1.3. En cuanto a la legislación sobre el mercado interior, el CESE señala pocos progresos si se exceptúa la aprobación de la nueva legislación sobre los contratos públicos. La capacidad administrativa ha mejorado un tanto en este sector, pero es preciso aún realizar esfuerzos.

5.1.4. En cuanto a la libre circulación de trabajadores (tema tratado en las discusiones del CCM UE-Rumania), se ha firmado un acuerdo bilateral con Portugal y existe también un acuerdo con Italia. Además se ha firmado otro acuerdo con Luxemburgo para el intercambio de personas en periodo de prácticas. Por lo que se refiere a la futura coordinación de los sistemas de seguridad social de estos trabajadores, Rumania debería establecer las estructuras administrativas adecuadas. El CESE recuerda la Decisión nº 93/569/CEE de la Comisión, de 22 de octubre de 1993, relativa a la libre circulación de los trabajadores en lo que respecta a la red europea de empleo EURES. Con esta Decisión, la Comisión insta a que se establezcan sinergias entre los servicios públicos, los entes locales y los interlocutores sociales, a fin de aumentar la transparencia del mercado laboral y fomentar la movilidad de los trabajadores en las zonas transfronterizas. El CESE recomienda a Rumania que persista en sus esfuerzos a fin de que el país se integre en esta red europea.

5.1.5. El Gobierno rumano presentó una estrategia industrial al mismo tiempo que un plan de acción que comprendía algunas medidas para la aplicación de la política industrial. Estos documentos se redactaron previa consulta a las «partes interesadas» [1] . El CESE insiste en cuanto a los métodos de aplicación de esta estrategia, su aplicación efectiva y, sobre todo, el seguimiento de las consecuencias sociales.

5.1.6. Con respecto a la aplicación del acervo en las pequeñas y medianas empresas, como se ha dicho más arriba el Gobierno ha realizado algunos progresos; sin embargo el CESE señala una vez más el retraso de la aplicación del Programa Ricop y la magnitud del fenómeno de deslocalización de las PYME de la UE hacia Rumania.

5.1.7. El CESE confirma que Rumania ha progresado considerablemente en la transposición del acervo en el sector de los transportes. Las observaciones que deben tenerse en cuenta serían la falta de medidas de armonización fiscal en los transportes por carretera, la seguridad marítima, la reestructuración de la compañía nacional aérea TAROM y la resolución del problema del Danubio.

5.1.8. En el sector de la agricultura, la reestructuración está apenas comenzando, no se han precisado las medidas complementarias del Gobierno rumano y la capacidad administrativa es especialmente limitada, a pesar de ciertos avances en la transposición de este acervo. Entre 2002 y 2004, el Gobierno rumano deberá adoptar medidas con el fin de sentar las bases jurídicas e institucionales del marco de aplicación de la PAC.

5.2. *Aplicación y transposición*

5.2.1. Los Estados miembros de la UE no sólo deben adaptar la legislación nacional a las normativas UE, es decir, transponer las normativas UE. El acervo comunitario debe también ejecutarse, es decir, llevarse a la práctica. Una gran parte de las normas que regulan el mercado interior se refieren de hecho a los productos y a la seguridad de los productos, los procesos de producción, el entorno laboral, la legislación laboral, etc., que sólo pueden ponerse en práctica en las empresas y por su propio personal.

5.2.2. Con miras a reforzar la aplicación del acervo comunitario, se están llevando a cabo en la actualidad proyectos de asistencia técnica jurídica destinados a magistrados, abogados y altos funcionarios rumanos en estrecha colaboración con expertos de la UE especializados en el tema.

---

[1] Asociaciones profesionales, sindicatos, empleados, funcionarios, sector privado, universitarios y otras instituciones públicas.

5.2.3. Las negociaciones de adhesión no sólo atañen a funcionarios y políticos. Los interlocutores sociales y otros representantes de la sociedad civil, como, por ejemplo, organizaciones de agricultores, consumidores, defensores del medio ambiente, etc., deben también participar y estar informados.

5.2.4. El CESE está convencido de que la participación temprana de los interlocutores sociales y diversas ONG garantizará una mejor comprensión de las normativas de la UE y su correcta aplicación.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los servicios de interés general»

(2002/C 241/23)

El 10 de enero de 2002, mediante carta del Sr. Prodi, la Comisión pidió al Comité Económico y Social que, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, elaborara un dictamen exploratorio sobre «Los servicios de interés general».

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2002 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 58 votos a favor, 11 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. El concepto y caracteres del servicio de interés general ha sido objeto de definición en diversos actos institucionales de la Comunidad [1], definición que, en esencia, sigue siendo válida hoy en día [2], y en consecuencia, considera que:

— servicio de interés general, abarca los servicios de mercado y no mercado que las autoridades públicas consideran de interés general y a los que imponen determinadas obligaciones de servicios públicos;

— servicio de interés económico general, se refiere a los servicios de mercado a los que los Estados miembros imponen determinadas obligaciones de servicio público en virtud de criterios de interés general.

1.1.1. También pueden distinguirse, dentro de los servicios de interés general, y como parte integrante del «modelo social europeo», las clases siguientes:

— Los servicios que impliquen el ejercicio de autoridad por parte de los poderes públicos, y que responden al concepto de «regalía».

— Los servicios sociales prestados por los propios poderes públicos a diferentes niveles, local, regional y estatal.

— Los servicios sociales prestados por entidades sin ánimo de lucro.

— Los servicios económicos de interés general, prestados bien por empresas de capital público, bien de capital privado o mixto.

[1] V. gr. Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa (DO C 281 de 26.9.1996, p. 3); Dictamen del CES 949/99, aprobado en el Pleno de 20 y 21.10.1999 (ponente, Sr. Hernández Bataller).

[2] Vid. respectivamente, la Comunicación de la Comisión de 29.9.2000 (COM(2000) 580 final y el Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Laeken de 17.10.2001 (COM(2001) 598 final).

1.1.2. Los servicios de interés general constituyen un concepto dinámico y evolutivo, que abarcan aquellos servicios de importancia para la vida cotidiana de las personas, y así entre otros con carácter enunciativo, se podrían incluir los transportes, los servicios de correos, telecomunicaciones, la radiodifusión, la cultura y la conservación del patrimonio, la educación, los hospitales, servicios sanitarios, los servicios sociales, los servicios portuarios, la recogida de residuos y el suministro de agua potable y energía, sobre todo, eléctrica [1] y de gas en red.

1.1.3. Los principales criterios que caracterizan a un servicio de interés general son, la igualdad de acceso, evitando toda discriminación; la continuidad del servicio; la adaptabilidad a las evoluciones necesarias. Estos servicios se basan en los principios y objetivos siguientes: la solidaridad, la universalidad; la seguridad; una tarificación equitativa; una calidad de servicio cuando el nivel debe ser especificado por la autoridad pública responsable; la eficacia, que debe ser verificada de forma objetiva; el control democrático, la transparencia y la responsabilidad pública de las decisiones de gestión de los resultados técnicos y financieros; y la concertación, especialmente, con los trabajadores y sus sindicatos y con los usuarios y consumidores y sus asociaciones representativas.

1.2. A su vez, la jurisprudencia del TJCE ha ido identificando una amplia gama de actividades económicas que son clasificadas como parte de dicha noción [2]. Recientemente, ha incluido entre las mismas la gestión de una de las ramas tradicionales de la seguridad social [3](el seguro de accidentes laborales y enfermedades profesionales), la organización de actividades feriales [4] para garantizar la calidad y la seguridad de la feria y el tratamiento de residuos de la construcción no peligrosos [5].

1.3. Debe reseñarse, en este sentido, que las instituciones comunitarias no tenían inicialmente atribuidas por los Tratados tareas específicas de definición y salvaguarda de los servicios de interés general en el marco del proceso de integración europeo. Sólo residualmente se ocupaban de esta cuestión al verificar la actuación estatal que podía colisionar con la libre competencia y las libertades económicas fundamentales del mercado interior.

1.4. La dinámica evolutiva de la integración europea, afianzada por los logros políticos de los Tratados de Maastricht y Amsterdam, a través del artículo 16 del TCE atribuye a la Comunidad, junto a los Estados miembros, la función de velar por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido. Por ello, resulta necesario un perfeccionamiento de la noción comunitaria de servicios de interés general [6], así como de sus objetivos y misiones, que deben establecerse en instrumentos jurídicos de naturaleza supranacional [7].

1.5. La Comisión considera a estos servicios como un componente esencial de las sociedades europeas, reconociendo la necesidad de intervención del sector público cuando la oferta del mercado resulta insuficiente, y para poder cumplir su misión requieren un equilibrio financiero, que se puede lograr mediante ayudas públicas compensatorias que pueden ser compatibles con el Tratado.

1.6. En su estrategia la Comisión ha considerado un planteamiento en dos fases. En una primera, establecer un marco comunitario para las ayudas estatales concedidas a las empresas encargadas de la gestión de los servicios de interés general. En una segunda fase, y después de evaluar la experiencia adquirida, podría adoptar un reglamento por el que se eximirá a ciertas ayudas en el ámbito de los servicios de interés general, es decir, una exención por categorías.

2. **Normativa sectorial**

2.1. En el sector de los transportes la normativa y las iniciativas adoptadas a nivel comunitario responden a objetivos diferentes aunque complementarios.

---

(1) En este documento se examinan los correspondientes a la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información.

(2) V. gr. el suministro de agua potable, el mantenimiento de la navegabilidad de una vía fluvial, el suministro ininterrumpido de energía eléctrica, las emisiones televisivas, los servicios postales básicos, la gestión de la red pública de telecomunicaciones, el mantenimiento de una ruta aérea deficitaria, etc.

(3) Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2002 (as. C-218/00). Anteriormente recayó una sentencia similar el 17.2.1993 en los asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91.

(4) Conclusiones del Abogado General Alber presentadas el 29.5.2001 en el asunto C-439/99, puntos 67-69 y 147-148. Sentencia del Tribunal de Justicia de la CE de fecha 15.1.2002 en el asunto C-349/99.

(5) Sentencia del Tribunal de Justicia de 23.5.2000 en el asunto C-209/98.

(6) El propio artículo 16 del TCE los configura entre los «valores comunes» de la Unión, y les atribuye un papel de «promoción de la cohesión social y territorial».

(7) Si la Comunidad es capaz de proteger los servicios de interés general con la misma intensidad que las libertades económicas y la eficiencia del mercado interior, culminará un estadio del proceso de la integración política que acrecentará su especificidad frente al resto de las organizaciones internacionales.

2.1.1. En cuanto a los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, el Reglamento (CEE) nº 1191/1969 del Consejo de 26 de junio otorga a las autoridades de los Estados miembros la facultad de celebrar contratos de servicio público con una empresa de transporte, para asegurar las frecuencias mínimas, capacidad, rutas, tarifas y horarios, continuidad del servicio.

2.1.2. La Comisión ha propuesto un nuevo marco [1] para ofrecer a los consumidores mejores servicios, mantener los costes bajo control y asegurar el más alto nivel de seguridad. Esta propuesta introduce el concepto de «competencia regulada», basada, esencialmente, en la renovación regular de derechos exclusivos en un mercado de acceso libre. El Comité juzgó positivos [2] los principales instrumentos introducidos en la propuesta de cara a la ordenación del mercado, en particular, la obligación de las autoridades competentes de proporcionar servicios públicos de transporte de viajeros adecuados; el establecimiento de criterios de calidad; una compensación financiera que cubra los gastos satisfechos para hacer frente a las exigencias de un servicio público; la compensación de los costes para las prestaciones delos servicio públicos; la garantía de los derechos exclusivos a plazo, y la organización de la competencia sobre licitaciones.

2.1.3. Se espera que la aprobación de las medidas propuestas incremente el nivel de satisfacción de los consumidores en el ámbito de todos los transportes urbanos y que pueda revitalizar la utilización el ferrocarril, que es el modo de transporte en el que la Comisión quiere presentar las medidas más ambiciosas.

2.1.4. En este sentido, mientras que el paquete de Directivas sobre infraestructuras puede elevar previsiblemente en el medio plazo el nivel de satisfacción de los usuarios, el CESE [3] comparte la idea de la necesidad de una intervención comunitaria: por razones institucionales, sociales, económicas y de política de transportes, la totalidad del sistema requiere un elevado grado de interconexión y de integración.

2.2.1. En el ámbito del transporte aéreo las obligaciones de servicio público impuestas a los servicios aéreos regulares [4] y, en especial, la elección de la ruta, ha obtenido por lo general resultados satisfactorios al conceder el servicio al operador que ofrece las mejores condiciones [5]. No obstante, y una vez finalizada la apertura gradual del mercado del transporte aéreo el 1 de julio de 1998, queda por especificar definitivamente un régimen jurídico y económico transparente de las obligaciones de prestación de los servicios regular a regiones periféricas, las islas y las regiones menos favorecidas.

2.2.2. Por otra parte, en el Libro Blanco sobre política de transportes [6] la Comisión apuesta por un servicio público de calidad, y ha presentado una propuesta para reforzar los derechos de los viajeros, especialmente en forma de indemnizaciones, cuando sean víctimas de retrasos o denegación de embarque por un abuso del exceso de reserva que practican las compañías aéreas [7], tal y como venía sucediendo con algunas indemnizaciones previstas en determinados trayectos ferroviarios.

2.3.1. En cuanto al transporte marítimo de cabotaje, el TJCE ha considerado compatible la existencia de operadores a los que se impone obligaciones de servicio público por parte de las autoridades con la suscripción por parte de éstas con otros operadores de los denominados «contratos de servicio público» [8]. En cuanto a la reforma del Reglamento (CE) nº 3577/92, el CESE [9] recordaba que en el tráfico de cabotaje insular de diversos Estados miembros se imponen obligaciones de servicio público que estipulan condiciones de regularidad, itinerario y frecuencia de las escalas que obligan a que la tripulación de los buques utilizados operen en régimen de dedicación exclusiva.

---

(1) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la intervención de los Estados miembros en materia de requisitos y adjudicación de contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y vía navegable. COM(2000) 7 final.

(2) Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la intervención de los Estados miembros en materia de requisitos y adjudicación de contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y vía navegable», COM(2000) 7 final, DO C 221 de 7.8.2001.

(3) Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional», COM(1999) 617 final, DO C 204 de 18.7.2000.

(4) Frecuencia mínima, horarios, tipos de aparatos utilizados y capacidad ofrecida; Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo de 23.7.1992.

(5) COM(2000) 182 final de 20.5.1999.

(6) Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad (COM(2001) 370 final).

(7) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y anulación o gran retraso de los vuelos (COM(2001) 784 final).

(8) Sentencia de 20.2.2001, Analir y otros, C-205/99.

(9) Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3577/92 por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo)» y la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre las condiciones aplicables a la dotación de los buques que presten servicios regulares de pasajeros y transbordadores entre los Estados miembros», (COM(98) 251 final, DO C 40 de 15.2.1999.

2.3.2. En cuanto a la regulación del acceso a los servicios portuarios y la financiación pública de los puertos que presentó la Comisión ([1]), el CESE ([2]) apoya la ampliación del deber de transparencia y de separación de contabilidades a todos los puertos de la red transeuropea de transporte, aunque le suscitan determinadas reservas otros aspectos de la propuesta.

2.3.3. La Comisión pretende desarrollar las infraestructuras necesarias para la realización de auténticas autopistas del mar, vinculando los distintos modos de transporte y garantizando la conexión entre el mar, las vías navegables y el ferrocarril, desarrollando sistemas de billete único.

2.4.1. Las Directivas relativas a la consecución del mercado único en materia energética, consistente en la Directivas 96/92/CE sobre electricidad y Directiva 98/30/CE sobre gas, permitieron la utilización de la red de transporte por operadores distintos así como el derecho de elección del suministrador a ciertas categorías de consumidores ([3]). Un impulso importante en dicho sentido vino dado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 1997 ([4]).

2.4.2. No obstante, los operadores históricos mantienen todavía partes importantes del mercado y el acceso de terceros operadores a la red de distribución se ve dificultado por denegaciones sin suficiente fundamento o insuficiencias en las infraestructuras, v. gr. falta de medios de interconexión. Como consecuencia, y aun apreciándose altos niveles de satisfacción con respecto a la calidad del servicio, los precios resultan a veces excesivos (salvo para los consumidores industriales), y en todo caso, diferentes entre los distintos Estados miembros ([5]).

2.4.3. La Comisión ha presentado nuevas propuestas para el sector ([6]) que el Comité ha apoyado en líneas generales, si bien ha subrayado la existencia de determinados inconvenientes que pueden surgir en el proceso de apertura de los mercados y que se refieren a la separación de actividades, las obligaciones de servicio público, la cohesión territorial y social y los efectos en el medio ambiente y el empleo ([7]).

2.5.1. En el sector de las telecomunicaciones se ha establecido la adopción de una definición precisa de servicio universal cuyo respeto se impone a los operadores y que no confiere necesariamente la atribución de derechos especiales. Dicha definición debe revisarse periódicamente para adaptarla a la rápida evolución tecnológica del sector ([8]), aunque la actual definición no incluye el acceso de banda ancha a Internet ni la telefonía móvil, que para un buen número de consumidores con renta baja constituye una alternativa aceptable a la telefonía fija ([9]).

2.5.2. La Comisión presentó unas nuevas propuestas en este ámbito de las telecomunicaciones, entre las que destaca la relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios ([10]), aunque el Comité ([11]) considera que el desarrollo rápido y publico a Internet debería ser incluido en el servicio universal, ya que resulta indispensable para el acceso a los servicios avanzados de las personas de baja renta, los sectores del voluntariado, las organizaciones sin ánimo de lucro y los usuarios de las regiones menos pobladas, con lo que se fomentarían los objetivos para la constitución de una sociedad de la información más acorde con los principios democráticos y sociales de la Unión Europea.

2.6.1. En el servicio postal, el marco regulador vigente ([12]) que establece el servicio universal y define más específicamente el «servicio universal mínimo» ha fomentado la eficiencia de los operadores y la calidad de los servicios tanto en la ampliación de la gama en general, como en la rapidez en la entrega del correo transfronterizo en particular.

([1]) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios. COM(2001) 35 final.

([2]) Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios», COM(2001) 35 final, DO C 48 de 21.2.2002.

([3]) Las Directivas establecen la apertura de mercados, el acceso a la red, la separación contable, el cálculo de tarifas, la obligación de aprovisionamiento y la posibilidad de que los Estados miembros determinen obligaciones de servicio público en cinco ámbitos concretos: protección del medio ambiente, seguridad, regularidad y calidad del suministro y política de precios.

([4]) Asuntos C-158/94, C-159/94 y C-160/94, respectivamente.

([5]) SEC(2001) 1998, p. 4, 7 y 34.

([6]) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 96/92/CE y 98/30/CE sobre normas comunes para los mercados interiores de la electricidad y del gas natural y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad (COM(2001) 125 final).

([7]) Dictamen del CES Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 96/92/CE y 98/30/CE sobre normas comunes para los mercados interiores de la electricidad y del gas natural y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad», COM(2001) 125 final, DO C 36 de 8.2.2002.

([8]) Directivas 97/33/CE, 97/13/CE y 98/10/CE.

([9]) COM(2000) 580 final, pp. 19-20.

([10]) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, COM(2000) 392 final.

([11]) Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas», COM(2000) 392 final, DO C 139 de 11.5.2001.

([12]) Directiva 97/67/CE.

2.6.2. El pasado 30 de mayo de 2000, la Comisión adoptó una nueva propuesta de Directiva [1] que pretende una mayor apertura del mercado y que ampliaba los derechos del consumidor incluyendo a todos los prestadores de servicios postales en lo concerniente al establecimiento de sistemas de tramitación de quejas y de solución extrajudicial de litigios. El Comité [2] aunque reconocía inevitable una mayor liberalización de estos servicios, opinaba que el proceso debía llevarse de forma controlada, teniendo en cuenta plenamente los intereses de las partes afectadas, especialmente por las repercusiones sociales colaterales del proceso.

2.6.3. Es previsible la evolución del sector en el medio plazo por el impulso de las nuevas tecnologías, v. gr. correo electrónico, dado el carácter evolutivo del servicio universal se podrá facilitar el acceso de todos los usuarios a estos servicios.

2.6.4. En la propuesta modificada [3], aunque se mantiene en esencia los términos de la propuesta de la Comisión existe dificultad para definir en el marco normativo supranacional el concepto de «servicios especiales».

2.7.1. En lo que concierne al sector audiovisual la Comisión ha fijado sus principios y líneas directrices de la nueva era digital [4], pronunciándose el CESE [5] que no se debe inaplicar la libertad de expresión y opinión, el pluralismo, la diversidad cultural y lingüística, la protección de los menores y la dignidad humana y la protección de los consumidores, entre otros, ya que está convencido de que su salvaguardia y refuerzo desempeñan un papel fundamental para la democracia.

2.7.2. Además, el Comité [5] consideraba que la radiodifusión como servicio público cumple unas funciones culturales, sociales y democráticas que redundan en beneficio de todos, y tiene por ello una importancia capital para garantizar la democracia, el pluralismo, la cohesión social y la diversidad cultural y lingüística. Por ello, lamenta no haber sido consultado, previamente a la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión [6].

2.8. El Comité ha fijado su posición [7] sobre el papel de los servicios sociales privados sin ánimo de lucro en el contexto de los servicios de interés general en Europa, destacando la gran función de éstos en la lucha contra las exclusiones sociales y a favor de la cohesión social y constatando que es difícil conciliar el respeto de la competencia con el de las características específicas de las actividades económicas ejercidas por los servicios sociales.

3. La situación tras el Consejo Europeo de Niza (del 7 al 11 de diciembre de 2000) y de Barcelona(del 15 al 16 de marzo de 2002)

3.1. Las reflexiones realizadas por el Comité sobre la situación creada a partir del Tratado de Amsterdam en el ámbito de los servicios de interés general [8] cobran mayor relevancia a la luz de la Proclamación formal por el Consejo Europeo de Niza de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE [9], cuyo artículo 36 reconoce el acceso a los servicios de interés económico general [10].

3.2. Por más que la Carta tenga transitoriamente un estatuto no vinculante —no obstante haber sido ya invocada en las Conclusiones de varios Abogados Generales del TJCE y en sentencias del Tribunal de Primera Instancia—, su carácter incitativo ofrece un fundamento jurídico suficiente para justificar la acción de los poderes públicos a nivel nacional y supranacional [11].

3.3. Asimismo, la Declaración de 11 de diciembre del Consejo Europeo de Niza relativa a los servicios de interés

(1) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 97/67/CE con el fin de conseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la Comunidad, COM(2000) 319 final.

(2) Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 97/67/CE con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la Comunidad», COM(2000) 319 final, DO C 116 de 20.4.2001.

(3) Propuesta modificada de 21.3.2001 (COM(2001) 109 final, DO C 180 de 26.6.2001).

(4) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital, COM(1999) 657 final.

(5) Dictamen del CES sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital», COM(1999) 657 final, DO C 14 de 16.1.2001.

(6) DO C 320 de 15.11.2001, p. 5.

(7) Dictamen del CES sobre el tema «Los servicios sociales privados sin ánimo de lucro en el contexto de los servicios de interés general en Europa», DO C 311 de 7.11.2001.

(8) Dictamen del CES sobre «Los servicios de interés general», DO C 368 de 20.12.1999.

(9) DO C 364 de 18.12.2000.

(10) El artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales establece lo siguiente: «La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal y como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión».

(11) Moreiro González, C: «La optimización de la acción institucional a favor de los DF y del Estatuto de Ciudadanía de la Unión» en Tratado de Niza (análisis y comentarios), Ed. Colex, 2002, pp. 113-133.

económico general subraya el lugar «preeminente» y el papel «irreemplazable» de los mismos en el desarrollo de la competitividad en Europa. Con tal finalidad, la Declaración establece varios objetivos que precisan, si no definen, las exigencias del servicio público en el ámbito europeo: protección de los intereses del consumidor, seguridad de los usuarios, cohesión social y ordenación del territorio y desarrollo sostenible.

3.4. En un sentido parecido inciden las Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona al abogar por la apertura a la competencia de los servicios públicos y las empresas de red, «teniendo en cuenta el requisito de satisfacer las necesidades de los usuarios y la necesidad de la transparencia en el mercado mediante unos instrumentos de regulación adecuados» (punto 17), con el objetivo de aumentar la eficiencia, garantizar un alto nivel de calidad y reforzar la sostenibilidad (punto 36).

4. **Observaciones generales**

4.1.1. La relevante misión que los servicios de interés general desempeñan en la vida diaria de los ciudadanos los configura como un valor propio del modelo social europeo, que goza de reconocimiento generalizado en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. Así, los sistemas de protección social, los sistemas de sanidad, las múltiples iniciativas asociativas no lucrativas en el sector sanitario y social, por ejemplo, constituyen todavía el esqueleto del modelo social europeo.

4.1.2. En este sentido, el progreso del proceso de integración política y económica en el seno de la Unión Europea reclama un conjunto de medidas cuyo planteamiento resulta oportuno en el actual contexto de revisión de los Tratados con el horizonte de 2004. A tal efecto, el Comité considera que debería incluirse en el artículo 3º del Tratado CE una referencia a la prestación de los servicios de interés general, como una de las acciones a desarrollar por la Comunidad para el cumplimiento de sus fines.

4.2. Es posible pensar en la definición legislativa de los servicios de interés general, incluyendo la enumeración no tasada de los valores sociales que justifican su existencia y de cuya promoción y protección han de ser indistintamente responsables los poderes públicos estatales y supranacionales, con un reconocimiento paralelo del vínculo entre el acceso a dichos servicios y la ciudadanía europea.

4.3. Junto con los principios comunes, el futuro marco comunitario debería articular un mecanismo que permita aplicar la subsidiariedad en este ámbito con criterios que introduzcan la «subsidiariedad funcional» ([1]), y no meramente la territorial. Ello incidiría, especialmente, en la función que desempeñan los gestores de las infraestructuras de red, que, con base en el sistema de regulación descentralizada impulsado por las Directivas de apertura de mercado, han multiplicado los procedimientos de autorización y control obstaculizando los intercambios de bienes y servicios entre los Estados miembros ([2]).

4.4. El Comité considera necesario que la Comisión presente una propuesta de Directiva marco que consolide los principios políticos relativos a los servicios de interés económico general, y que dote a los Estados miembros de la necesaria flexibilidad en la materia. Este instrumento jurídico debería resaltar la importancia que la Unión Europea atribuye a los servicios de interés general, la titularidad del acceso a estos servicios como un derecho inherente a la ciudadanía europea y, para alcanzar mayor seguridad jurídica, aclarar algunos de los conceptos pertinentes del Derecho comunitario, con pleno respeto del principio de subsidiariedad.

4.5. Para la base jurídica de la referida Directiva marco, la Comisión debería tener en cuenta diversos preceptos del Tratado CE, tales como el artículo 2, que define como fines de la Comunidad, entre otros, el promover un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, el desarrollo sostenible, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad; el artículo 3, en cuanto enumera los diferentes fines de la Comunidad; el actual artículo 16 del Tratado; los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y neutralidad, el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales, así como los artículos 86 y 87.

4.6. La propuesta de Directiva debería contemplar los motivos justificativos para el establecimiento del servicio. Los motivos de creación de un servicio de interés general pueden ser económicos y sociales. Entre los motivos económicos se encuentran el coste excesivo de una inversión necesaria; la escasez del bien o de los elementos necesarios para la producción del servicio, y el desarrollo sostenible. Entre los motivos sociales se incluyen la cohesión social para la reducción de los desequilibrios regionales y las desigualdades sociales y económicas, a fin de que cada uno pueda participar plenamente en la vida social; la igualdad de todos en lo que concierne al acceso a estos servicios y la satisfacción de sus derechos fundamentales; la lucha contra la discriminación social, y la equidad económica para la perecuación tarifaria o la puesta en práctica de tarifas sociales; mantener la demanda de los ciudadanos, especialmente con la introducción de medidas fiscales, y definir las reglas que permitan la participación de los ciudadanos a través de sus organizaciones en la evaluación de la accesibilidad y calidad de los servicios gestionados por adjudicación o concesión.

([1]) Propugnada por la Comisión en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, COM(2001) 428 final.

([2]) Un reciente ejemplo de la incertidumbre jurídica que genera el actual sistema nos lo ofrece la Sentencia del TJCE de 13.12.2001 en el asunto C-79/00.

4.7. El Comité es partidario de un equilibrio entre el interés general y la competencia. Las autoridades públicas a todos los niveles tienen la responsabilidad de buscar el mejor equilibrio entre la optimización del análisis coste-eficacia a corto y largo plazo, los fines de interés general del servicio afectado y de otros servicios que puedan resultar afectados, para que prevalezcan los criterios basados en un desarrollo sostenible económico, social y medioambiental.

4.8. En virtud de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, las autoridades públicas deben establecer las obligaciones de servicio público que permitan asegurar el cumplimiento de los fines específicos confiadas a las empresas gestoras de estos servicios, siempre que el desarrollo de los intercambios no quede afectado de forma contraria al interés de la Comunidad.

4.8.1. El Comité es partidario del mantenimiento del equilibrio económico financiero en la prestación del servicio y que la financiación por parte de los poderes públicos destinada a compensar a las empresas encargadas de la gestión de estos servicios de los costes derivados de las obligaciones de servicio público sea contemplada como compatible con las normas comunitarias en la propuesta de Directiva marco. Debe incluirse también el establecimiento de mecanismos de financiación especiales para obligaciones adicionales de estos servicios. En fin, debe subrayarse la diferencia de naturaleza que existe entre, de una parte, el principio de financiación pública soportado por el conjunto de los ciudadanos para las obligaciones impuestas y, de otra parte, los derechos exclusivos impuestos a la empresa que presta los servicios de interés general, para asegurar a la perecuación tarifaria entre actividades deficitarias el equilibrio deseable, y en este último caso es el usuario del servicio el que financia la solidaridad, y no el contribuyente. También existen otros modos, como la subvención cruzada y la atención de ayudas sociales.

4.8.2. La definición de un servicio de interés general deberá realizarse al nivel más apropiado y en complementariedad entre los diferentes niveles europeos, nacionales y territoriales. Además, incumbe a las autoridades públicas tener en cuenta las nuevas necesidades sociales y las evoluciones tecnológicas, especialmente las dimanantes de la sociedad de la información, para la definición de los fines y de las obligaciones de servicio público.

4.9. En el funcionamiento de estos servicios deben contemplarse, mediante la adaptación a sus características especificas propias, los principios siguientes:

— la igualdad de acceso, fundada en una prohibición de discriminación y prestando una atención particular a los grupos de consumidores más vulnerables, para evitar la exclusión social. La prestación debe ser suministrada con un precio abordable, equitativo, justificado y formado transparentemente.

— La continuidad del servicio, pues la prestación de estos servicios debe ser continua, regular e ininterrumpida, sin perjuicio de los supuestos de fuerza mayor y las posibles excepciones relevantes que puedan existir en las reglamentaciones sectoriales.

— La universalidad, en cuanto que suministrados de tal forma, incluso en los supuestos en los que esta obligación, por razones de consideración comercial o de rentabilidad, no lo hicieran aconsejables, como por ejemplo el servicio prestado en las zonas rurales, o regiones insulares, con retraso o en las ultraperiféricas.

— La calidad, pues las prestaciones de estos servicios deben responder a criterios tanto cuantitativos como cualitativos, definidos en sus reglamentos de base y evaluados de forma regular. El nivel de la calidad de los servicios debe ser asegurado por la autoridad pública responsable a nivel sectorial.

— La adaptabilidad, ya que la prestación de estos servicios deben ser regularmente adaptados a las prioridades políticas de la Comunidad y al estado de las necesidades sociales y de la colectividades territoriales, así como a los resultados de los progresos técnicos y económicos y a las exigencias imperativas fundadas en el interés general.

— Estos principios generales se completarán por los específicos existentes en cada sector e, incluso, en determinados supuestos, harán falta Directivas sectoriales específicas que completen la Directiva marco.

4.10. Debe establecerse un régimen de protección para garantizar los derechos de los consumidores y que puedan hacer efectivos sus derechos de forma rápida y eficaz. Especialmente, deben establecerse procedimientos de reclamación que respondan a las características de simplicidad, transparencia, rapidez e imparcialidad. En algunos servicios deberá generalizarse el establecimiento de sistemas de indemnización, reembolso y compensación automáticos y tasados para determinados supuestos, por ejemplo, tal y como existe actualmente en la sobreventa de billetes del transporte aéreo.

4.11. Deberá definirse el dispositivo de regulación de los diferentes servicios. Los reguladores podrán revestir la forma de administración, individual o de estructura colegiada para cumplir las funciones siguientes:

— evaluación que permita medir el servicio prestado a los usuarios,

— el control que sirva a la autoridad organizadora para verificar la gestión del operador elegido para la prestación, especialmente, para la fiscalización y sanción ante conductas impropias en la prestación de las obligaciones de servicio público.

— la regulación que permita a las autoridades competentes realizar las intervenciones con arreglo a límites legales claros, que no se efectuarían siguiendo las leyes de mercado.

4.11.1. Especialmente, para los supuestos en que el servicio se prestase por varios operadores, el regulador debe encargarse de controlar la actividad de los operadores, así como el respeto de los fines del interés general, el cumplimiento de las reglas de la competencia, las tarifas, la calidad del servicio, la protección de los consumidores, velando, si fuera necesario, por la atribución de la financiación pública ligadas a los cumplimientos de los fines del interés general, de conformidad con las disposiciones comunitarias, especialmente, las derivadas del funcionamiento del mercado único, cuya supervisión y control deben corresponder a la Comisión.

4.11.2. El derecho a la información debe asegurarse a los usuarios, asociaciones de consumidores, sindicatos, asociaciones medioambientales y todo grupo social interesado, y debe constar expresamente en el estatuto de los reguladores.

4.12. Cada autoridad pública, en virtud del principio de «libertad de elección del modo de gestión», elegirá el estatuto de los operadores de los diferentes servicios de interés general de los que sea responsable. Naturalmente, los operadores pueden elegir entre diversas formas de gestión de los servicios, bien de forma directa por la propia administración, bien de forma indirecta, mediante la gestión de una empresa pública, una empresa privada, una empresa de economía social, o una empresa de economía mixta.

4.12.1. El acto de atribución de la gestión de estos servicios deberá basarse, cuando se trate de adjudicar derechos especiales y/o exclusivos a empresas privadas, en las normas de licitación previstas en la legislación comunitaria, y con arreglo a los principios de publicidad, competencia y transparencia.

4.13. Las relaciones entre los operadores de estos servicios y las autoridades deben formalizarse en un contrato que defina, especialmente:

— los fines, los principios de tarificación y las modalidades esenciales de financiación de dicha empresa;

— los derechos especiales o, en su caso, exclusivos eventuales otorgados a estos operadores para permitirles asegurarlas el objeto del servicio;

— las cargas ligadas al ejercicio de las actividades deficitarias, que no puedan ser retribuidas sobre una base comercial normal, y que hayan sido impuestas a estas empresas con una finalidad de interés general, y que deben ser objeto de una compensación financiera equitativa. En base al principio de transparencia, debe existir una contabilidad separada de los gastos de las actividades de interés general, que deben ser claramente identificables de las otras actividades.

4.14. Para desarrollar la participación democrática y ciudadana, los gestores de los servicios de interés general deben consultar a los usuarios, especialmente a las asociaciones de consumidores, e implicarlas en la evaluación de los resultados de los servicios. Estas asociaciones, pertenecientes a la sociedad civil organizada, deben participar en la definición y evaluación de los servicios bajo las formas más adecuadas según los sectores y la naturaleza de los servicios, a fin de asegurar la cooperación de los prestatarios y la protección de los derechos de los ciudadanos en una prestación correcta de estos servicios, para que puedan estar presentes en los órganos de regulación.

4.15. La información, consulta y participación de los trabajadores y de sus representantes son esenciales para una modernización negociada de la organización de estos servicios. En el marco de la promoción del diálogo social y de la implicación de los representantes de los trabajadores y de sus sindicatos, deberá permitirse el desarrollo de modalidades de representación o instancias equivalentes. Para el Comité, la noción de interés general no debe disociarse de un sistema de relaciones industriales ejemplares, que son características del modelo social que es propio de la Unión.

4.16. El Comité considera conveniente la creación de un Observatorio de los servicios de interés general, que tenga por finalidad evaluar las condiciones en las cuales se prestan estos servicios en los Estados miembros, y que pueda servir para recoger información sobre los mismos y proceder, por una parte, a un intercambio de información entre los diferentes Estados miembros y, por otra, para fomentar la reflexión sobre su funcionamiento a nivel comunitario en el ámbito institucional.

4.17. El CESE considera que, en base a la distinción entre actividades económicas y no económicas, se debe excluir expresamente de la aplicación de las normas de competencia y de las disposiciones relativas al mercado interior los servicios relacionados con los sistemas educativos nacionales y la afiliación obligatoria al régimen básico de la seguridad social, así como aquellos que prestan las entidades de índole social, caritativo y cultural sin ánimo de lucro.

4.17.1. La defensa de los intereses culturales de los ciudadanos como servicio de interés general debe ser promovida por los poderes públicos, garantizando:

— un derecho a un acceso constante y protegido a determinados bienes culturales medios, como el libro o el sector audiovisual;

— un derecho al acceso de calidad para el servicio público de radiodifusión;

— un derecho a la protección general del entorno cultural de los servicios de la sociedad de la información, desde un punto de vista intelectual, estético y moral, y no meramente economicista.

4.18. El Comité manifiesta la necesidad de un enfoque específico en la prestación y financiación de los servicios públicos de radiodifusión, tendente a garantizar la protección de los derechos fundamentales, especialmente los de recibir y comunicar información, así como el respeto de los principios democráticos y el pluralismo, que pueden verse afectados por determinados procesos de concentración.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La enmienda siguiente, que obtuvo más de una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate.

Punto 4.4

Añádase la frase siguiente al final del punto:

«La Directiva también debería incluir salvaguardias eficaces contra las distorsiones del mercado interior. La Directiva marco señala los principios, pero no interfiere con la aplicación de las directivas específicas de los sectores, presentes o futuras, que regulan las obligaciones de servicio público o servicio universal en el sector, como en las telecomunicaciones y la energía.»

Exposición de motivos

El respeto del principio de subsidiariedad es importante y necesario, y probablemente casi siempre tendría escasos efectos en el funcionamiento del mercado interior. No obstante, debería señalarse claramente que deberán evitarse las posibles distorsiones al tiempo que se respeta el derecho de los ciudadanos a los servicios. En sectores de servicios con efectos evidentes en el mercado interior o efectos transfronterizos, como las telecomunicaciones y la energía, esto ya se ha tenido en cuenta al incluir disposiciones sobre obligaciones de servicio universal o servicio público en la actual Directiva y en los proyectos de directivas que regulan estos sectores, siguiendo en gran medida los mismos principios que deberían incluirse en una futura Directiva marco. Por supuesto, estas directivas sectoriales deberían aplicarse plenamente y respetarse como tales.

Resultado de la votación

Votos a favor: 22, votos en contra: 43, abstenciones: 1.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

— **la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de dictamen conforme»,**

— **la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado»,**

— **la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (mayoría cualificada)», y**

— **la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (unanimidad)»**

(COM(2001) 789 final — 2001/0313 (AVC) — 2001/0314 (COD) — 2011/0315 (CNS) — 2001/0316 (CNS))

(2002/C 241/24)

Los días 26 y 27 de febrero de 2002, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social acerca las propuestas mencionadas.

El Comité Económico y Social decidió designar ponente general para la preparación de este Dictamen al Sr. Hernández Bataller.

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 41 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. El Tratado CE en su artículo 211 establece que con el objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión «ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas». En su desarrollo se aprobó la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión [1], que establece entre sus objetivos la adopción de criterios no vinculantes para la elección de los procedimientos de comité, la simplificación de las condiciones para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, y la mejora de la participación e información del Parlamento Europeo acerca de dichos procedimientos.

1.2. La Declaración nº 2 del Consejo y de la Comisión relativa a la Decisión 1999/468/CE [2] prevé la adaptación automática de los procedimientos de tipo I (procedimiento consultivo); II a), II b) (procedimiento de gestión); III a) y III b) (procedimiento de reglamentación), estableciendo a su vez que la modificación de los procedimientos de salvaguardia deberá efectuarse de forma individualizada, en el curso de una revisión legislativa normal.

1.3. Los Consejos europeos de Lisboa (23 y 24.3.2000), Estocolmo (23 y 24.3.2001), Laeken (14 y 15.12.2001) y Barcelona (15 y 16.3.2002), reseñaron la necesidad de establecer una «estrategia coordinada» para simplificar el entorno reglamentario actualmente existente a nivel comunitario, encomendando a la Comisión la elaboración de un Plan de acción al respecto.

1.4. El «Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea» [3], contiene ciertas propuestas en dicho sentido que, en esencia, son recogidas y desarrolladas en las recientes Comunicaciones de la Comisión relativas a «una mejor legislación» [4], y al establecimiento del «Plan de acción» para «simplificar y mejorar el entorno reglamentario» [5], encomendado por el Consejo Europeo.

---

[1] DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.
[2] DO C 203 de 17.7.1999.
[3] COM(2001) 428 final.
[4] COM(2002) 275 final de 5.6.2002.
[5] COM(2002) 278 final de 5.6.2002.

En este contexto cobra un significado especialmente relevante la propuesta normativa que nos ocupa.

2. **La propuesta de la Comisión de 27.12.2001** ([1])

2.1. La propuesta afecta a los procedimientos de comitología de un amplio número de actos normativos en vigor:

I. Dos actos adoptados mediante el procedimiento de dictamen conforme.

II. Ciento cincuenta y dos actos adoptados mediante el procedimiento de codecisión.

III. Setenta y ocho actos adoptados mediante el procedimiento de consulta (mayoría cualificada).

IV. Setenta y dos actos adoptados mediante el procedimiento de consulta (unanimidad).

2.2. Sin embargo, no afecta ni a las disposiciones esenciales de los actos legislativos modificados ni a la aplicación de los mismos ni a la naturaleza de los comités previstos en el acto de base.

2.3. El objeto de la propuesta se limita a la adaptación de los actos legislativos por los que se crean los Comités, así como la de los actos legislativos que se refieren a dichos Comités, excluyéndose, en este sentido, los actos legislativos que ya hubieran sido adaptados mediante un acto de modificación del acto de Base.

3. **Observaciones generales**

3.1. Debe valorarse positivamente la oportunidad de la propuesta en cuestión que, junto con la previsible mejora del engranaje decisional vigente a nivel comunitario, enriquece igualmente el actual debate político de carácter constitucional sobre la reforma institucional y normativa de la UE.

3.2. No obstante, es necesario realizar algunas reflexiones con relación a su contenido.

3.2.1. La selección de los actos legislativos afectados por la propuesta parece haber tomado como criterio consideraciones de carácter estrictamente formal, sin ponderar otras consideraciones de alcance en el procedimiento legislativo comunitario y en especial para la posición que, como órgano consultivo, ostenta el CES en dicho proceso. Resulta necesario proporcionar criterios para la elección de los procedimientos de comité, con vistas a obtener una mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité.

3.2.2.1. Concretamente, la relación de procedimientos se ha establecido basándose en la lista de Comités encargados de asistir a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución, que fue publicada en su momento según lo previsto en el artículo 7.4 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999 ([2]).

3.2.2.2. La elaboración de dicha lista se realizó siguiendo criterios de publicidad y registro de un abundante elenco comitológico, pero no se establecen con claridad los criterios constitucionales por los que la Comisión asigna un comité a un determinado tipo de procedimiento.

3.2.2.3. La consecuencia más inmediata de ello es la reducción del número de procedimientos ventilados a través de los comités consultivos a sólo treinta y cinco del total de los más de trescientos actos contemplados en la propuesta.

3.3.1. Ciertamente, por su propia composición y finalidades, el único marco comitológico en el que puede representarse la opinión de los sectores socioeconómicos implicados y afectados por una propuesta normativa es el de los Comités Consultivos.

3.3.2. A mayor abundamiento, este papel residual al que pueden quedar definitivamente confinados los Comités Consultivos resulta tanto más paradójica por cuanto la propia Comisión, en su «Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea», propone la abolición de los Comités de Reglamentación y de gestión (p. 31).

3.4.1. Por otro lado, y aunque conforme con el objetivo de transparencia establecido en la Decisión 1999/468/CE del Consejo ya reseñada, se han establecido ya compromisos institucionales para mejorar la participación e información del Parlamento Europeo sobre el funcionamiento de la Comitología ([3]), la mera codificación técnica que realiza el acto que nos ocupa evita cualquier pronunciamiento de la Comisión a favor de un deseable compromiso de información al Comité Económico y Social.

3.4.2. Ello sería especialmente conveniente por cuanto, aún tratándose de nuevos actos de ejecución, su contenido e implementación puede resultar en algunos casos de interés para el objetivo y funcionamiento del «Observatorio del Mercado Único».

3.5.1. Aún conociendo el carácter limitado y coyuntural de la propuesta en cuestión —sólo abarca trescientos cuatro actos de un total de mil cuatrocientos actos que prevén procedimientos de comitología— el Comité, aun considerando

([1]) COM(2001) 789 final.

([2]) DO C 225 de 8.8.2000, p. 2.

([3]) Acuerdo Parlamento Europeo-Comisión de 17.2.2000, DO L 256 de 10.10.2000, p. 19.

que se trata de un asunto de índole constitucional, enfatiza la necesidad de abordar a corto plazo —ora en el marco de la Convención, ora en una próxima propuesta normativa de la Comisión— algunas cuestiones que siguen abiertas.

3.5.2. Entre otras, el Comité invita a los principales actores del procedimiento legislativo comunitario a que, junto con los extremos antes reseñados, se aborden cuestiones tales como el papel de las Agencias en los procedimientos decisorios de naturaleza ejecutiva y, más concretamente, su compatibilidad con el panorama comitológico actualmente vigente.

3.5.3. Igualmente, se deberían fijar los criterios de concordancia entre el procedimiento decisorio y la naturaleza del comité competente, dando preferencia a criterios de eficacia, transparencia y participación por encima de cualquier disputa interinstitucional por razón del ejercicio de sus competencias.

3.5.4. Finalmente, deberían extremarse las garantías de transparencia para facilitar, siempre que fuera jurídicamente pertinente, la óptima información de los Órganos Auxiliares acerca de las previsiones y el desarrollo de los procedimientos legislativos con implicaciones comitológicas y estimular la difusión de sus decisiones, y de ser posible, la participación de los representantes de la sociedad civil en los mismos.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la revisión del Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo»

(COM(2001) 745 final)

(2002/C 241/25)

El 13 de diciembre de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el Libro Verde mencionado.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité sobre este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2002 (ponente: Sr. Lagerholm).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 32 votos a favor y 8 votos en contra el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. Desde la adopción del Reglamento de concentraciones, la Unión Europea se ha ampliado de doce a quince Estados miembros, cuyos mercados están cada vez más integrados. Por otra parte, la competencia exclusiva de la Comisión Europea sobre las concentraciones que alcanzaban los umbrales se ha ampliado para abarcar todo el territorio del Espacio Económico Europeo (EEE). La introducción de la unión monetaria en 1999 supuso un nuevo impulso para la reorganización transfronteriza de las empresas europeas.

1.2. Nos hallamos ahora ante la perspectiva de una Unión Europea con un mayor número de Estados miembros a partir de 2004, y ante la realización de la unión monetaria con la fase final de la introducción del euro. Al mismo tiempo, se mantiene a un ritmo cada vez mayor la tendencia a la internacionalización, o incluso a la globalización, de empresas y mercados.

1.3. Paralelamente, el número de regímenes de control previo de las concentraciones crece en todo el mundo, con el consiguiente aumento de los costes derivados de la obligación de presentar una pluralidad de notificaciones.

1.3.1. El Reglamento de concentraciones se ha basado en el principio según el cual las concentraciones se valoran de conformidad con un criterio de «posición dominante en el mercado». El principal criterio alternativo de control de las operaciones de concentración, utilizado por varios sistemas jurisdiccionales importantes y contemplado actualmente en algunos Estados miembros, es el de la «disminución sustancial de la competencia».

1.3.2. El Libro Verde abre un debate sobre los méritos respectivos del «criterio de posición dominante» según se establece en el Reglamento de concentraciones y del «criterio de la reducción significativa de la competencia» utilizado en algunas otras jurisdicciones. Se reconoce el valor y la eficacia del criterio de posición dominante y se señala que ya se está produciendo una convergencia internacional en gran medida, independiente de cualquier armonización de las leyes.

1.3.3. La presente revisión del Reglamento de concentraciones es un complemento de la del Reglamento 17 (relativo a la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado) iniciada anteriormente. No obstante, existe una diferencia fundamental entre ambos sistemas, a saber, que en los casos de concentraciones con dimensión comunitaria, la Comisión tiene jurisdicción exclusiva, mientras que en el ámbito de las prácticas contrarias a la competencia la Comisión y los Estados miembros comparten dicha jurisdicción; la Comisión se propone reforzar esta jurisdicción paralela. A pesar de esta diferencia, se tiene debidamente en cuenta la revisión del Reglamento 17 con objeto de que ambas revisiones formen parte de una modernización de gran alcance del marco normativo europeo en el ámbito de la competencia ([1]).

2. **Observaciones de carácter general**

2.1. Desde la entrada en vigor del Reglamento de concentraciones se han notificado a la Comisión cerca de 2 000 concentraciones (véase el punto 8 del Libro Verde), de las que se bloquearon 18 y, aproximadamente, 150 obtuvieron luz verde previa aceptación de unas condiciones determinadas. En algunos casos, las partes implicadas han vuelto a presentar la solicitud aun a sabiendas de que la Comisión se opondría a la adquisición. Resulta evidente, pues, el escaso peso de las intervenciones desde un punto de vista estadístico. No obstante, los datos muestran también la aplicación de un amplio procedimiento administrativo para detectar los escasísimos casos que ocasionan graves problemas en materia de competencia. A esto cabe añadir que en toda la UE existen otros mecanismos similares de ámbito nacional, que pueden generar un número de notificaciones hasta diez veces superior. Además, cada vez son más los sistemas de estas características que existen fuera de las fronteras comunitarias. Por consiguiente, como ya ha resaltado anteriormente el Comité ([2]), se pone aún más de manifiesto la importancia de simplificar las formalidades, imprimir una mayor claridad y coordinar los distintos sistemas (véase el punto 3.1.2).

2.2. Pero la importancia del control de las operaciones de fusión no se deriva únicamente, ni primordialmente, del número de casos tramitados formalmente. Está claro que lo que influye en primer lugar son las acciones estructurales que se proponen, y aquellos casos en que las autoridades deciden intervenir revisten a menudo una gran significación para el conjunto de la economía.

2.3. Considerando todo esto, el Comité valora positivamente la iniciativa de la Comisión de entablar un debate con el fin de mejorar todo el sistema europeo de control de las operaciones de concentración y recabar así ideas constructivas a este respecto. La agilización y simplificación del procedimiento europeo para el control de las fusiones han de constituir uno de nuestros objetivos.

2.4. Las evaluaciones que se efectúan con arreglo a las normas de control de las operaciones de concentración son inevitablemente complicadas, y se ven dificultadas cada vez más por los rápidos cambios que registran las condiciones económicas como consecuencia, entre otros aspectos, de la mundialización. Como ya ha señalado anteriormente ([1]), el Comité señala que todas estas circunstancias destacan la necesidad de desarrollar las estructuras económicas y productivas para garantizar una mayor competitividad de la economía comunitaria global en los mercados mundiales.

2.5. El control de las operaciones de concentración ha de analizarse también en función de la economía global para tener en cuenta la constante y creciente presión internacional que afrontan las empresas europeas en el ámbito de la competitividad. El Comité desea resaltar la importancia de que las evaluaciones de una adquisición se basen en minuciosos análisis de mercado de carácter global y que, por lo tanto, no se limiten únicamente a tener en cuenta las condiciones que se dan en Europa. El Comité ha subrayado en reiteradas ocasiones que no se debe llevar a cabo una delimitación demasiado estricta de los mercados y que la Comisión debería tener más en cuenta el hecho de que los mercados sufren continuos cambios y se extienden ([3]).

([1]) El Comité constata que el Libro Verde plantea algunos problemas de traducción, por lo menos en el punto 13 de su introducción.

([2]) Dictamen del CES de 10.7.1996, DO C 295 de 7.10.1996, p. 17.

([3]) Entre otros, dictamen de 6.7.1994, DO C 388 de 31.12.1994; ponente: Sr. Petersen.

2.6. Ante esta perspectiva, las repercusiones en el ámbito de la competitividad deben seguir siendo un punto central de las evaluaciones relacionadas con el control de las operaciones de concentración. El objetivo de la política de competitividad consiste, ante todo, en velar por el interés de los consumidores. Algunos de los planteamientos que prevalecen en otros ámbitos políticos no deberían dar pie a medidas contraproducentes. Naturalmente, el Comité es consciente de la gran variedad de cuestiones económicas y sociales que plantean los cambios estructurales. No obstante, es imposible abordar todas estas cuestiones en el marco del control de adquisiciones, por lo que se debe hallar una interacción entre la política general de competencia y otros ámbitos como la política regional, la inversión en el campo de la investigación y la educación, la política laboral, la política de protección a los consumidores, etc.

2.7. Se ha de considerar la reestructuración como algo necesario para garantizar a largo plazo la pujanza de la economía y evitar así, entre otros aspectos, una situación de desempleo generalizado. Como se desprende del artículo 127 del Tratado CE, el objetivo consiste en alcanzar un alto nivel de empleo mediante la formulación y aplicación de las políticas y medidas comunitarias. Por consiguiente, se debe tener presente a los trabajadores en todo lo relacionado con las adquisiciones, algo que redunda en su legítimo interés (véase el punto 3.3.17.). Sin embargo, el Comité recuerda que –al igual que ocurre cuando se recaban puntos de vista de otras partes interesadas– todo ello deberá ajustarse a unos plazos estipulados y respetar estrictamente la confidencialidad necesaria. En cualquier circunstancia, y como principio fundamental, se debe limitar la intervención estatal en los procesos de reestructuración a aquellos casos en los que se pueda establecer, con un elevado grado de seguridad, que una determinada operación de concentración supondrá una distorsión grave y duradera de la competencia. El Comité abordará con mayor detalle estas cuestiones cuando examine, más adelante, los aspectos sustantivos recogidos en el Libro Verde (véase el punto 3.2).

3. **Observaciones de carácter específico**

3.1. *Aspectos jurisdiccionales*

A. La dimensión comunitaria; ampliación de las competencias de la Comisión

3.1.1. El Comité constata con satisfacción que la Comisión ha recabado de manera precisa y rigurosa la opinión de las partes interesadas y que ha analizado el funcionamiento de los umbrales actuales prestando atención al problema que plantean las notificaciones paralelas, con especial hincapié en el hecho de que este tipo de procedimientos puede acarrear dificultades específicas a las pequeñas y medianas empresas.

3.1.2. En este contexto, el Comité desea expresar nuevamente su apoyo al principio de autoridad única, y señala una vez más que se debe considerar que las concentraciones con importantes repercusiones transfronterizas tienen una dimensión comunitaria ([1]).

3.1.3. De la información contenida en el anexo I del Libro Verde y del análisis de la Comisión se desprende con toda claridad que el apartado 3 del artículo 1 no cumple los objetivos que se perseguían en el momento de su creación, en 1997. Las notificaciones paralelas representan un problema cada vez mayor, que perjudica tanto a las empresas como a las autoridades de competencia, y resulta evidente que se debe hallar cuanto antes una solución adecuada a este problema.

3.1.4. El Comité coincide con las conclusiones de la Comisión en el sentido de que es poco probable que modificando los criterios vigentes, recogidos en el apartado 3 del artículo 1, o el artículo 22, se logren los resultados previstos (véanse los puntos 51 a 53 del Libro Verde).

3.1.5. Por consiguiente, el Comité respalda la propuesta de someter automáticamente a la jurisdicción comunitaria los asuntos que impliquen notificación en tres o más Estados miembros (punto 57 del Libro Verde). En la práctica, el resultado de un procedimiento de estas características se ajustaría en mayor medida a la idea de dimensión comunitaria (punto 3.1.2). No obstante, el Comité considera que la propuesta no llega lo suficientemente lejos para resolver el problema de manera eficaz. Así pues, considera que se debería establecer la obligación de notificación múltiple en dos o más Estados miembros. Habida cuenta de que las notificaciones nacionales no son siempre obligatorias, se debería formular este criterio de modo que la carga de la prueba en materia de concentración pudiera recaer (en la jurisdicción nacional) en dos o más Estados miembros.

3.1.6. Por las razones que se recogen en el Libro Verde (véase la nota a pie de página nº 10), debería corresponder a las autoridades nacionales de competencia (ANC) juzgar quién ha de hacerse cargo de la prueba. Dada la importancia que reviste la rapidez en el examen de estas cuestiones, el Comité respalda la propuesta de crear un procedimiento de «silencio administrativo» con plazos muy breves. El resultado de tal procedimiento sería definitivo y vinculante, e imposibilitaría que cualquier autoridad nacional de competencia que hubiera rechazado su derecho a efectuar la carga de la prueba pudiera hacerlo en una fase posterior.

3.1.7. Una solución más radical consistiría en eliminar los umbrales del Reglamento de concentraciones, aunque —para que las competencias comunitarias no pasaran a depender completamente de las legislaciones nacionales y la idea de dimensión comunitaria no perdiera su valor— esta medida exigiría la coordinación de los umbrales existentes en los Estados miembros a escala nacional.

([1]) Dictamen del CES de 25.10.1995, ponente: Sr. Petersen, DO C 18 de 22.1.1996. Dictamen del CES de 10.7.1996, ponente: Sr. Bagliano, DO C 295 de 7.10.1996.

3.1.8. Con la plena aplicación del mercado interior se deberán armonizar los diversos sistemas y crear otro sistema integrado, especialmente con vistas a la ampliación. Por ejemplo, sería posible lograr una convergencia de los umbrales de volumen de negocios estableciéndolos en función del PIB de cada Estados miembro.

3.1.9. La Comisión está en lo correcto (punto 68 del Libro Verde) cuando sostiene que se debería consolidar el grado de alineamiento de las normas de control. El Comité considera que, en una Europa con integración económica, no existen motivos razonables para aplicar distintas normas en aquellos casos que sean de interés comunitario. O se armonizan los sistemas nacionales de control mediante el Reglamento de concentración o se permite que las autoridades nacionales de competencia apliquen directamente dicho Reglamento cuando no se respeten los umbrales en tres (dos) o más Estados miembros (véase la «reforma de modernización»). Una vez que dispongamos plenamente de un mercado interior, no debería existir tanta necesidad de controlar las notificaciones de empresas relativamente pequeñas, y habría que adaptar correspondientemente los umbrales nacionales. El Comité solicita a la Comisión que emprenda acciones para armonizar tanto los aspectos sustantivos como los procesales.

B. Remisiones a los Estados miembros

3.1.10. En líneas generales, el Comité desea expresar sus reservas en lo relativo a las remisiones toda vez que estos procedimientos comprometen la actual situación de equilibrio entre la jurisdicción comunitaria y la subsidiariedad ([1]). Ciertamente, este argumento no tiene tanto peso cuando se trata de casos sin grandes repercusiones transfronterizas, pero el Comité estima que, de cualquier modo, estas remisiones no son aceptables si entrañan incertidumbre jurídica o un retraso no desdeñable en el examen de los casos.

3.1.11. Así pues, se debe simplificar el criterio recogido en el artículo 9 y modificar los plazos de la manera correspondiente. Asimismo, el Comité respalda las orientaciones generales de la propuesta de la Comisión (punto 81 del Libro Verde), aunque no cree que sea necesario desestimar el criterio de posición dominante. Parece razonable que el Estado miembro que presente la solicitud deba demostrar, por lo menos, que el caso implica con cierta probabilidad una posición dominante en dicho país. En caso de que no pudiera hacerlo, no parece justificada la remisión de un caso de estas características, ya contemplado en el Reglamento de concentraciones. De cualquier modo, se debe acortar en una semana el plazo para la remisión.

([1]) Dictamen del CES de 10.7.1996 (punto 7.7.1), DO C 295 de 7.10.1996.

3.1.12. De acuerdo con el Libro Verde (punto 82), las partes notificantes no deben resultar perjudicadas por el hecho de que un asunto sea objeto de remisión. El Comité está completamente de acuerdo en este punto y, por consiguiente, también en la propuesta de que se apliquen los plazos y el procedimiento relativos al Reglamento de concentraciones. A su vez, todo ello debería obligar a las autoridades de competencia destinatarias de las notificaciones a aceptar el formulario CO sin tener que solicitar una nueva notificación conforme a la normativa nacional. El Comité considera que en estos casos se deben aplicar las disposiciones comunitarias y señala que, en líneas generales, se ha de realizar un continuo esfuerzo para coordinar y armonizar a escala internacional los procedimientos para el control de las adquisiciones.

3.1.13. No obstante, el planteamiento de que las partes no deben resultar perjudicadas y el principio general de que la tramitación de las operaciones de concentración ha de ser clara y global (por ejemplo, mediante la «autoridad única») obligan también a cuestionar el sistema de remisiones parciales. El Comité considera que este sistema adolece de los mismos (si no peores) defectos y puntos débiles que el sistema de notificaciones paralelas y, por lo tanto, estima que no debe permitirse, ni por criterios geográficos, ni en relación con determinados aspectos de una fusión. Todo ello significa que, si la Comisión remite un asunto, lo hará a una autoridad nacional, por lo que el Estado miembro receptor deberá asumir competencias exclusivas al respecto.

3.1.14. La Comisión sostiene que debería tener competencias para remitir casos cuando lo hace por propia iniciativa (punto 81 b) del Libro Verde) con arreglo a los mismos criterios aplicables a los Estados miembros solicitantes. Si bien el Comité admite que es un argumento lógico, duda que, en la práctica, esta medida marque alguna diferencia: difícilmente podrá la Comisión «obligar» a un Estado miembro a aceptar un asunto que no quiere abordar.

C. Remisiones conjuntas a la Comisión

3.1.15. Las deficiencias del apartado 3 del artículo 22 quedan claramente de manifiesto en el Libro Verde. Es evidente que las disposiciones son obsoletas y que han fracasado los intentos para mejorar su funcionamiento. Si se otorgara a la Comisión una jurisdicción automática a través de la normativa propuesta para tres países, ello significaría que la remisión conjunta la llevarían a la práctica únicamente dos Estados miembros. De este modo, parece aún más difícil que las normas contribuyan a resolver los problemas que plantea la pluralidad de notificaciones. Si lo que se pretende es mantener la norma, el Comité opina que la remisión debería contar con el beneplácito de las partes. No obstante, como ya se ha

mencionado anteriormente en el punto 3.1.5, el Comité defiende la implantación de una jurisdicción automática cuando se vean afectados dos o más Estados miembros. En tal caso, el apartado 3 del artículo 22 sería completamente superfluo.

D. El concepto de «concentración»

3.1.16. Por lo que respecta a las participaciones minoritarias, el Comité considera que no deben figurar en el Reglamento de concentraciones si no constituyen un elemento básico para controlar las empresas implicadas. A este respecto, el control es el criterio más pertinente y adecuado para decidir el ámbito de aplicación del Reglamento. La introducción de ambigüedades se traduciría en incertidumbre jurídica y elevaría el número de notificaciones, lo cual difícilmente redundaría en beneficio de nadie. El Libro Verde no recoge ningún indicio de que las participaciones minoritarias (con o sin solapamientos de las gerencias) ocasionen problemas de importancia que no puedan ser resueltos de manera eficaz por medio de los artículos 81 y 82 del Tratado.

3.1.17. Las alianzas estratégicas pueden tramitarse en el marco del Reglamento de concentraciones, como se puso de manifiesto con motivo del asunto Alitalia-KLM (punto 112 del Libro Verde). No obstante, se trata más bien de una excepción a la regla, toda vez que las alianzas de este tipo no suelen tener un carácter estructural. Hoy por hoy, el Comité no considera justificado ampliar en este sentido el ámbito de actuación del Reglamento de concentraciones y se muestra de acuerdo con las conclusiones recogidas en el punto 113 del Libro Verde.

3.1.18. En 1998 se introdujo una modificación para incluir las denominadas empresas en participación de carácter cooperativo con plenas funciones («EPCCPF») en el ámbito de aplicación del Reglamento. La experiencia ha demostrado lo acertado de esta medida y el Comité coincide con la Comisión en que no existen motivos para abordar nuevamente esta cuestión.

3.1.19. Sin embargo, el Comité estima que sí se debe actuar en lo relativo a las empresas en participación con funciones parciales (punto 123 del Libro Verde) aunque, naturalmente, no todos los casos de este tipo recaen dentro del ámbito de aplicación del Reglamento de concentraciones. Como indica la Comisión, estas empresas —por lo general— se prestan menos a un control previo que otras empresas, como las de investigación y desarrollo. Sin embargo, algunas empresas en participación con funciones parciales plantean cambios permanentes en sus estructuras y grandes inversiones, todo lo cual podría motivar su notificación. Esto es especialmente cierto por lo que respecta a las empresas en participación con funciones parciales y activos productivos. Para evitar notificaciones innecesarias, y teniendo presente que estas empresas conjuntas se encuentran en una zona intermedia entre las medidas estructurales y las actividades de cooperación, la notificación debería ser voluntaria en tales casos. En caso de que no se presentara ninguna notificación se debería aplicar el artículo 81 del Tratado.

3.1.20. Por lo que respecta a las transacciones múltiples, el Comité respalda en principio la posición de la Comisión. Las transacciones que, aun teniendo un carácter múltiple desde un punto de vista formal, revelen un vínculo económico y una conexión temporal deberán considerarse constitutivas de una sola concentración. Sin embargo, el Comité advierte del peligro que reviste la introducción de modificaciones en las disposiciones actuales si no se lleva a cabo antes un análisis meticuloso de sus consecuencias. Es imprescindible resolver algunas cuestiones de carácter extremadamente técnico, y no siempre es fácil prever las consecuencias prácticas de estas medidas. Además, existe el riesgo de tramitar equivocadamente como uno solo algunos casos que, en realidad, constituyen transacciones distintas.

3.1.21. La Comisión propone, por ejemplo, que se incluyan en el Reglamento las «adquisiciones soterradas», aunque el funcionamiento de esta medida en la práctica no termina de convencer al Comité. Tampoco está claro cómo se tramitarán aquellos casos en los que la adquisición no da lugar a operaciones de control; de hecho pueden darse casos de este tipo sin ninguna intención estructural. Por lo que respecta a las adquisiciones «hostiles», el Comité considera que la regla debe estribar en mantener la neutralidad en la medida de lo posible sin favorecer a ninguna de las partes.

3.1.22. Según el punto 144 del Libro Verde, la Comisión quiere dejar de someter a examen determinadas transacciones de capital de riesgo mediante una ampliación del ámbito de aplicación del apartado 5 del artículo 3. El Comité respalda esta idea como un paso para reducir el número de notificaciones innecesarias. Cualquier evaluación que se efectuara de ahora en adelante exigiría más detalles técnicos acerca de la propuesta de modificación.

3.1.23. La Comisión señala la falta de coherencia entre el apartado 3 del artículo 3 y el apartado 4 del artículo 5, que viene motivada por las definiciones de los conceptos control y grupo. En principio, el Comité considera que esta falta de coherencia es insatisfactoria y, aunque raras veces ocasiona problemas en la práctica, cree que se debería corregir. Es evidente que el aspecto fundamental ha de residir en el control. Cabría la posibilidad de reformular el apartado 4 del artículo 5 para que una empresa pasara a considerarse parte de un grupo cuando éste controlara a la empresa (en los términos expresados en el apartado 3 del artículo 3).

3.2. *Aspectos sustantivos*

A-B. Los criterios sustantivos: aumento de la eficacia

3.2.1. Ante todo, el Comité valora positivamente que la Comisión haya emprendido el debate sobre una cuestión que no sólo es crucial en lo relativo a la regulación, sino que atañe también a importantes aspectos en términos de aplicación.

3.2.2. En el contexto actual de mundialización de la economía y teniendo también presente aumento de la reestructuración transregional, el Comité desearía hacer hincapié en la necesidad de alcanzar una mayor armonización internacional.

3.2.3. En este orden de cosas, el Comité sostiene que es importante destacar algunos aspectos centrales de los cambios que están teniendo lugar actualmente en la economía mundial.

3.2.4. La mundialización influye radicalmente en la vida económica y en toda la sociedad, lo cual implica unos cambios de carácter fundamental y permanente. En muchos de los sectores de interés estratégico para el crecimiento, el empleo y el bienestar en Europa, la mundialización acarrea la obligación inexorable de que mejoren sus posibilidades de adaptación. A este respecto, la reestructuración desempeña un papel crucial. Hay que recordar que la economía europea sigue teniendo unas estructuras demasiado disgregadas en comparación con otras importantes regiones y, en especial, los Estados Unidos. Así, el ritmo de crecimiento europeo va a la zaga del estadounidense.

3.2.5. La presión de la competitividad mundial aumenta de manera progresiva, con lo que las fronteras y los mercados nacionales revisten una importancia cada vez menor. Igualmente, el desarrollo de productos y tecnologías avanza con mayor rapidez, al igual que las preferencias de los clientes. Todo esto, junto con una mayor libertad de elección, impulsa las ventajas de la producción a gran escala frente a otros sectores, como el de la I+D y el marketing. Las reestructuraciones de las empresas (tanto internas como externas) se producen con una rapidez cada vez mayor, y tanto los sectores como las propias empresas se están acogiendo a nuevos modelos de integración y combinación.

3.2.6. La liberalización general de los mercados y el menor número de barreras comerciales acrecientan la presión competitiva, ya que los agentes globales tienen capacidad y aptitudes para actuar en todos los mercados. La producción puede tener lugar en cualquier punto del planeta, mientras que las modernas tecnologías informáticas permiten prestar servicios a larga distancia. Así pues, las empresas pueden encontrarse con competidores de distintas procedencias. Además, las empresas europeas han de hacer frente a menudo a la competencia de otras empresas muy poderosas.

3.2.7. Por todo ello, es crucial que el clima empresarial europeo permita potenciar la competitividad. Así pues, aunque la política económica ha de mantener viva la presión transformadora, también deberá facilitar la reestructuración de las empresas en entidades verdaderamente eficaces. Si no se actúa en este sentido, será imposible alcanzar el objetivo fijado en la cumbre de Lisboa, esto es, hacer de la Unión Europea «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».

3.2.8. En este contexto, el Comité considera evidente la necesidad de disponer de un planteamiento a más largo plazo y de mayor dinamismo a la hora de evaluar una propuesta de concentración. Los hechos ponen de manifiesto y confirman lo ya expresado por el CESE [1]: esta necesidad es importante para delimitar un mercado determinado y, aun más, para pasar la prueba de la competencia. Lo esencial de este asunto estriba en mantener el control de las concentraciones en función de la realidad económica, y no en conseguir una protección más laxa de la competencia. Naturalmente, el Comité es consciente de que la evaluación de concentraciones no es una ciencia exacta y de que puede ser complicado captar la dinámica del mercado, pero todo esto hace aún más importante abordar la cuestión; es algo inevitable, y el Comité sostiene que es completamente viable. De manera particular, el Comité desearía reseñar que todo esto es absolutamente necesario para evitar los efectos contraproducentes que pudiera entrañar el examen de una adquisición determinada y que se otorgara, sin motivo alguno, una ventaja estructural a importantes países competidores, como los EE.UU. El Comité solicita a la Comisión que comience a trabajar en este sentido sin ninguna dilación.

3.2.9. Todo ello plantea la siguiente cuestión: ¿se adapta mejor el denominado «criterio DCC» a una perspectiva dinámica? Además, es obvio que la convergencia internacional tiene un valor intrínseco.

3.2.10. El Comité concuerda con la Comisión en que existen muchas semejanzas entre el criterio de dominación y el criterio DCC (punto 162 del Libro Verde). El Comité sostiene que estas diferencias están relacionadas, en su mayor parte, con la aplicación y la interpretación, y no tanto con su carácter conceptual. El segundo aspecto del criterio de dominación se vincula especialmente a unos análisis y evaluaciones orientadas desde un punto de vista económico, y proporciona un elevado grado de flexibilidad y margen para la libertad de evaluación [2], características éstas que se reconocen a menudo en el criterio DCC.

3.2.11. El Reglamento de concentraciones se aplica con ayuda de una serie de criterios de evaluación que coinciden, en líneas generales, con lo contemplado en el criterio DCC. El problema de este Reglamento reside en el hecho de que, en un plano teórico, no proporciona ningún modelo analítico completo y bien fundamentado en el que se puedan inscribir los factores y criterios utilizados. Así pues, es posible considerar que, hoy por hoy, no es tan apto para tener en cuenta los factores dinámicos y los demás aspectos que se han mencionado anteriormente. No obstante, todo parece indicar que la tarea consiste, casi exclusivamente, en desarrollar un método de aplicación.

---

[1] Dictamen del CES de 10.7.1996, DO C 295 de 7.10.1996.

[2] Véase, por ejemplo, el asunto Kali/Salz de 14 de mayo de 1975, Rec. de Jurisprudencia 1975, p. 499.

3.2.12. Parece que existe, sin embargo, una diferencia discernible e importante en cuanto a las ventajas que revisten las concentraciones en términos de eficacia. En cualquier caso, no resulta claro el margen que permite, hoy por hoy, la legislación comunitaria para examinarlas. Es frecuente que entre los motivos legítimos subyacentes a una propuesta de concentración figure precisamente el objetivo de lograr un efecto de estas características. Habida cuenta de que estas ventajas redundan en interés de los consumidores y fomentan el objetivo de la eficacia en el conjunto de la economía, el Comité no logra comprender por qué no se tienen en consideración. Una vez más, la inclusión explícita de la eficacia en el Reglamento de concentraciones parece completamente justificada, además de que esta medida podría contribuir a una mayor armonización.

3.2.13. Para finalizar, el Comité considera que la anhelada adaptación a una norma global puede alcanzarse recurriendo a la cooperación internacional y prestando una atención especial a la segunda parte del apartado 3 del artículo 2. Además, el Comité no estima necesaria una transición al criterio DCC ya que esta medida acarrearía incertidumbres jurídicas innecesarias. Manteniendo el criterio de dominación se logra evitar la aparición de divergencias entre el Derecho comunitario y las normas nacionales de los Estados miembros en materia de adquisiciones. El Comité desea asimismo resaltar las ventajas de que los conceptos del Reglamento coincidan con las demás normas de competencia (artículo 82). Además, cabe señalar que las posibilidades de intervención abarcan ya en la actualidad situaciones en las que varias empresas ocupan conjuntamente una posición dominante. Como conclusión, no se debe incorporar el criterio DCC en el Reglamento de concentraciones. Además, el Comité desearía recalcar la importancia de redoblar los esfuerzos para coordinar de manera pragmática los procedimientos europeos y estadounidenses, ya que la tramitación paralela de los casos supone una pesada carga para las partes.

C. Procedimiento simplificado

3.2.14. El Comité felicita a la Comisión por el éxito del procedimiento simplificado (punto 174 del Libro Verde) y le solicita que desarrolle este procedimiento, por ejemplo, recurriendo a un formulario CO resumido. Además, el Comité estima que no se deben permitir las remisiones cuando se recurra a este formulario simplificado en la tramitación de los casos. Así pues, se debe modificar el apartado 2 del artículo 9 en consecuencia.

3.2.15. El Comité respalda enérgicamente la idea de eximir a las concentraciones «inofensivas» de todo el proceso (punto 177 del Libro Verde). No obstante, el Comité alberga algunas dudas acerca de la propuesta de exenciones en bloque, que podría dar lugar a más problemas que soluciones.

3.2.16. Además, el concepto de «umbral de minimis» también reviste algunas ventajas, aunque sigue sin estar claro cómo funcionará en la práctica y cuáles serán sus repercusiones jurídicas. El Comité considera interesante la propuesta de los «mercados pequeños» (punto 178 del Libro Verde), pero señala que debe desarrollarse aún más. Además, el Comité señala que los actuales umbrales no deben derivar en la aplicación de los sistemas normativos nacionales, con las consiguientes notificaciones paralelas, etc.

3.3. *Aspectos procesales*

A. Notificación — Hecho que da lugar a la misma

3.3.1. Como se explica en el punto 182 del Libro Verde, a las empresas les interesa normalmente que la notificación se produzca cuanto antes para llevar a cabo la concentración. En este punto también se señala que no se mantiene el plazo actual de una semana. Así pues, el Comité considera que se ha de suprimir dicho plazo y permitir que sean las partes las que decidan cuando quieren presentar la notificación. Asimismo, se debe tener presente que la notificación no puede tener lugar antes de que las partes estén en condiciones de proveer la información necesaria de conformidad con el formulario CO.

B. Suspensión de las concentraciones

3.3.2. El Comité opina que los casos similares deben ser tramitados de la misma manera y, por lo tanto, no presenta objeciones a la propuesta de ampliación del apartado 3 del artículo 7. No obstante, el Comité también desearía reiterar que, cuando se produce un caso típico de litigio entre las partes (véase el punto 3.1.2.1), las normas han de ser lo más neutrales posibles. Así, cualquier modificación que se introduzca debe ir encaminada a lograr esta neutralidad.

C. Cómputo de los plazos

3.3.3. El Comité constata claramente la simplificación que conllevará el uso consecuente de días laborables en lugar de días civiles. Sin embargo, este cambio no debe dar lugar, en la práctica, a una ampliación de los plazos.

D. Eficacia administrativa

3.3.4. Resulta obvio que, a efectos de las partes, el principio de autoridad única significa que la notificación se ha de presentar en un solo lugar. Por lo tanto, el Comité no cree que sea adecuado atribuirles la responsabilidad de remitir copias a los Estados miembros. En su lugar, la Comisión podría crear un sistema de intercambio electrónico de información —como se prevé en la reforma de «modernización»—, que debería cumplir naturalmente unas garantías fiables en materia de confidencialidad. Por motivos de orden práctico, la notificación electrónica debería ser optativa.

E. Notificaciones incompletas

3.3.5. El Comité constata con satisfacción la caída en el número de notificaciones declaradas incompletas como consecuencia de las directrices de 1999 (punto 199 del Libro Verde). No obstante, el Comité estima que se deben establecer unos plazos como cuestión de principio. Otra posibilidad sería la introducción de una norma para que, tras un período determinado, la declaración de notificación incompleta exigiera el beneplácito del Consejero Auditor.

F. Procedimiento aplicable a los compromisos

3.3.6. El Libro Verde describe y explica adecuadamente los problemas que plantea el procedimiento actual (por ejemplo, en su punto 207). A modo de resumen, se puede afirmar que, en ocasiones, las partes se ven «aprisionadas» entre un pliego de cargos tardío y el plazo final. Por consiguiente, el Comité apoya la introducción de una norma para suspender el cómputo de los plazos, siempre y cuando su puesta en marcha corresponda plenamente a las partes.

3.3.7. El valor de una disposición de estas características se pondría claramente de manifiesto en la segunda fase, aunque también debería ser posible utilizarlo en la primera. El Comité no comprende por qué la Comisión podrá disponer de la posibilidad de denegar una solicitud en la primera fase (punto 219 del Libro Verde) cuando los plazos sean cortos. En líneas generales, se precisa más tiempo en la segunda fase, y el Comité podría aceptar la posibilidad de prorrogar el plazo hasta treinta días, siempre y cuando sea un mecanismo al que no sea necesario recurrir plenamente. Además, la norma habrá de ser flexible en la medida en que las partes deberían poder aprovechar el número suficiente de días sin necesidad de recurrir al período completo. Asimismo, habría que conceder el mismo número de días tanto a la Comisión como a los Estados miembros.

3.3.8. Igualmente, el Comité presiente que los problemas se podrían resolver más fácilmente si la Comisión se mostrara más activa a la hora de asesorar a las partes sobre las acciones necesarias para la aprobación de una operación de concentración.

3.3.9. Otras de las modificaciones procesales que deberían someterse a consideración es el establecimiento de un plazo para la presentación de pliegos de cargos.

G. Apartado 4 del artículo 8 — Suspensión de concentraciones realizadas

3.3.10. El Comité no está convencido de que este problema tenga importancia desde un punto de vista práctico, y comparte la interpretación que hace la Comisión de las disposiciones correspondientes.

H-I. Disposiciones de aplicación; tasas de tramitación

3.3.11. Habida cuenta de que el Reglamento de concentraciones no contempla una prohibición para el ejercicio de actividades, el Comité estima que toda analogía con el Reglamento 17 es incorrecta e irrelevante, y no ve ningún otro motivo para justificar la necesidad de las acciones y sanciones que se han indicado.

3.3.12. El Comité se opone claramente a la introducción de tasas de tramitación y considera que son los servicios de la Comisión los que —con cargo al presupuesto— han de correr con los gastos, en especial cuando se trata de acciones relacionadas con la aplicación de la legislación.

J. Procedimiento con garantías y «equilibrio de intereses»

3.3.13. Bloquear una concentración es una medida de gran alcance. Consiguientemente, se debería lograr en la práctica una mayor implicación de los tribunales. Aunque es cierto que se han presentado algunas apelaciones, las partes siguen todavía considerando que ésta no constituye una alternativa realista. Si bien cabe, naturalmente, agradecer las mejoras introducidas en el procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, el Comité considera que aún es demasiado pronto para juzgar sus resultados.

3.3.14. En numerosos países es necesaria una decisión judicial para bloquear una concentración. En el actual sistema comunitario, la Comisión desempeña un doble papel puesto que es la que examina los casos y la que adopta las decisiones. Así pues, el Comité opina que existen motivos para abordar esta situación ateniéndose a las garantías del procedimiento. El Comité considera que, por una cuestión de principios, se pueden esgrimir argumentos de peso en contra de una situación en la que el mismo órgano que la ha sometido a examen es el encargado de adoptar unas decisiones que podrían tener grandes repercusiones económicas. Al mismo tiempo, el Comité es naturalmente consciente de que no se pueden introducir cambios profundos en la ordenación vigente sin someterlos previamente a un examen meticuloso, y de que una reforma de estas características exigiría mucho más tiempo del que se prevé en la actualidad. Atendiendo a la importancia que reviste la cuestión de los principios en este caso, el Comité desearía solicitar a la Comisión que entablara un debate más a fondo para dirimir cuál será el sistema más satisfactorio y adecuado con el paso del tiempo.

3.3.15. En opinión del Comité, también hay margen para mejoras de carácter «interno». Es necesario reforzar el papel del Consejero Auditor para que pueda vigilar la totalidad del procedimiento. Este Consejero Auditor ha de ser independiente de la DG Competencia y deberá poder actuar por propia iniciativa o previa reclamación de una de las partes de la adquisición. Los recursos deberán aumentarse en manera proporcional a los costes.

3.3.16. La Comisión resalta en el Libro Verde (puntos 242 a 244) la importancia de recabar también otros puntos de vista en el proceso, tanto los de las asociaciones de consumidores afectados por la propuesta de una concentración, como los de los trabajadores, y se plantea cuál es el modo más eficaz para actuar en este sentido. Por lo que respecta a numerosas fusiones de empresas, el Comité está de acuerdo en que es importante que todas las partes implicadas puedan expresar sus puntos de vista —especialmente los trabajadores y los consumidores, aunque en numerosas ocasiones también deberán hacerlo los entes locales y regionales—. Se trata, pues, de encontrar un sistema que permita aunar los esfuerzos para agilizar y simplificar el procedimiento de control de las fusiones. Una vez que haya entrado en vigor, la nueva directiva sobre información y consulta a los trabajadores obligará en numerosos casos a las empresas afectadas a informar y someter a consulta de sus trabajadores los efectos que pudiera tener la concentración en cuestión. La información que origine este proceso permitirá a la Comisión recabar con mayor facilidad los puntos de vista de los trabajadores. Sería necesario prever que la consulta tenga lugar siempre y con anterioridad a la aprobación definitiva de la concentración.

3.3.17. Aunque es evidente que la Comisión debe brindar en todo momento a los trabajadores de las empresas directamente afectadas por una operación de concentración la oportunidad de expresarse, el Comité considera que la Comisión debería realizar también esfuerzos para recabar valoraciones de las organizaciones patronales de ámbito europeo relacionadas con los sectores implicados. En numerosas ocasiones, estas organizaciones están en condiciones óptimas para evaluar con un carácter más global las repercusiones a largo plazo que una propuesta de concentración determinada podría tener de cara a la situación del empleo.

3.3.18. Es importante, no obstante, que el Reglamento de concentraciones se aplique teniendo presente en todo momento su objetivo de fomentar la competencia, aumentando así la eficacia y la competitividad de la economía europea. Ello implica lograr una aplicación del Reglamento que haga posible que los efectos positivos a largo plazo para la competitividad, el crecimiento y el empleo constituyan precisamente un motivo para permitir una concentración de empresas, incluso cuando ésta pudiera tener a corto plazo algunas repercusiones negativas en el ámbito de la competencia.

Bruselas, 17 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La siguiente enmienda (modificada ligeramente por el ponente), que obtuvo al menos un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 3.3.16

Finalícese este punto con la siguiente frase:

«... Se trata, pues, de encontrar un sistema que permita aunar los esfuerzos para agilizar y simplificar el procedimiento de control de las operaciones de concentración.»

Punto 3.3.17

Nueva formulación de este punto, tomando en consideración el texto suprimido al final de punto 3.3.16

3.3.17.

«Por lo que respecta a los trabajadores y sus representantes, la Directiva sobre el comité de empresa europeo y la Directiva sobre la información y consulta de los trabajadores ya regulan suficientemente la cuestión de los derechos de los trabajadores a ser instruidos y escuchados sobre las posibles consecuencias de las operaciones de concentración previstas. De esta manera, los trabajadores de las empresas directamente afectadas y, en la medida en que lo deseen, los representantes de los trabajadores de las ramas afectadas a escala europea tienen la posibilidad de expresar su opinión. Las informaciones recogidas en este procedimiento pueden ayudar a la Comisión a evaluar las repercusiones que tendrá un cierto proyecto de concentración para los trabajadores.»

Exposición de motivos

En primer lugar, es lógico que se trate la consulta a los trabajadores en un punto separado y, en segundo lugar, se debería hacer una referencia más clara a la actual situación jurídica a escala europea.

Resultado de la votación

Votos a favor: 18, votos en contra: 21, abstenciones: 2.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo a los trabajadores autónomos»

(COM(2002) 166 final — 2002/0079 (CNS))

(2002/C 241/26)

El 28 de mayo de 2002, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2002 (ponente: Sra. Schweng).

En su 392º Pleno, celebrado los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio), el Comité Económico y Social aprobó por 77 votos a favor, 32 votos en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. El Programa comunitario de seguridad, higiene y salud en el trabajo para el período 1996-2000 ya preveía que se examinaría la necesidad de una propuesta de Recomendación del Consejo sobre salud y seguridad en el trabajo para los trabajadores autónomos. La Comisión presentó, en 1996, al Comité consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el trabajo una primera propuesta de Recomendación para que emitiera su dictamen al respecto. Este Comité aprobó en total dos dictámenes sobre el tema; en el primer dictamen, de 1997, se pedía a la Comisión Europea que elaborara un informe sobre la organización de la seguridad y la protección de la salud de los trabajadores autónomos en los Estados miembros, con el fin de poder determinar mejor las posibles líneas de actuación.

1.2. Una vez que la Agencia europea de Bilbao elaboró este informe para la Comisión Europea, el Comité consultivo aprobó en 1999 un segundo dictamen en el que examinaba el contenido de la propuesta de la Comisión. El Comité consultivo propuso que se formulasen y delimitasen entre sí las distintas disposiciones de modo más claro. La Comisión siguió en gran medida las recomendaciones de este Comité.

1.3. También se consultó a los interlocutores sociales europeos, en el marco del procedimiento del diálogo social, sobre la dirección y el contenido de una posible iniciativa comunitaria.

2. **Contenido de la Recomendación**

2.1. La propuesta de Recomendación de la Comisión prevé los siguientes puntos: los Estados miembros deben reconocer los derechos y deberes de los trabajadores autónomos, y proteger su salud y seguridad de igual modo que en el caso de los asalariados. Los trabajadores autónomos deben ser incluidos especialmente en el ámbito de aplicación de las disposiciones jurídicas sobre seguridad y protección de la salud; estas disposiciones, en caso necesario, deberían ser adaptadas a la situación especial de los trabajadores autónomos.

2.2. Los trabajadores autónomos deberán tener acceso a determinados servicios y organismos con el fin de que puedan obtener información y asesoramiento sobre la prevención de riesgos laborales para la salud y la seguridad. Además, los trabajadores autónomos deberán tener acceso a acciones de formación continua sobre medidas de seguridad y protección de la salud, sin que ello signifique que tengan que soportar importantes cargas económicas.

2.3. Los Estados miembros deberán garantizar la vigilancia apropiada de la salud de los trabajadores autónomos en función de los riesgos a que estén sometidos. A la hora de elaborar nuevas medidas legislativas, deberán tenerse en cuenta las experiencias de otros Estados miembros. Además, los Estados miembros deben realizar un control y seguimiento adecuados del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en la materia y comunicar a la Comisión, cuatro años después de la aprobación de la Recomendación, las medidas adoptadas para su aplicación.

3. **Observaciones generales**

3.1. Hasta ahora, sólo dos Estados miembros, Portugal e Irlanda, han incluido a los trabajadores autónomos en el ámbito de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de salud y seguridad en el trabajo. En estos dos países, los trabajadores autónomos reciben el mismo trato que los asalariados. Ello ocurre también, parcialmente, en Dinamarca, el Reino Unido y Suecia.

3.2. En los demás Estados miembros, las disposiciones jurídicas en materia de salud y seguridad en el trabajo no son de aplicación para los trabajadores autónomos, con excepción de aquellos sectores en los que existe una necesidad de coordinación con los trabajadores por cuenta ajena [por ejemplo, en las obras, para las que existe también una Directiva específica de la UE ([1])].

3.3. La Comisión ha elegido como fundamento jurídico para su propuesta de Recomendación el artículo 308. Argumenta para ello que el artículo 137 del Tratado únicamente prevé la Directiva como instrumento de acción jurídica. Como argumento adicional, el Comité desea señalar que el artículo 137 sólo prevé medidas para «la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores», por lo que se excluyen las medidas destinadas a los autónomos.

3.4. La Comisión parte del principio de que los trabajadores autónomos tienen el mismo derecho que los asalariados a proteger su salud. El Comité acoge favorablemente este punto de vista, pero desearía señalar una diferencia fundamental entre autónomos y asalariados: un asalariado se encuentra integrado en las prácticas de trabajo de una empresa y no puede configurar su entorno laboral de forma autónoma.

3.5. La Comisión, en esta Recomendación, no se dirige a los llamados «falsos autónomos», es decir, aquellas personas registradas, ciertamente, como trabajadores autónomos, pero que a menudo tienen una relación con una tercera parte que podría ser calificada de relación laboral entre un empleador y un trabajador dependiente. El Comité consultivo pidió a la Comisión en su dictamen de 1999 que señalara, mediante la correspondiente aclaración, que estos «falsos autónomos» ya entran en el ámbito de aplicación la Directiva marco. La Comisión ha clarificado este punto en repetidas ocasiones, aunque sólo de forma oral. El CESE recomienda que la Comisión formule por escrito esta aclaración lo antes posible. Además, la Comisión debería esforzarse por mejorar la definición de los «falsos autónomos», con el fin de combatir los abusos más eficazmente.

3.6. De acuerdo con el cuarto considerando de la propuesta, son autónomos los trabajadores que ejercen su actividad profesional fuera de una relación de trabajo con un empleador o, más generalmente, fuera de toda subordinación a una tercera persona (por ejemplo, los profesionales liberales, las sociedades unipersonales o los agricultores). Un autónomo puede decidir por sí mismo qué encargos y trabajos acepta, de qué forma los lleva a cabo y qué medidas de precaución adopta, así como qué riesgo desearía asumir. Por ello, su margen de decisión es sensiblemente mayor que el de un trabajador asalariado.

3.7. Para poder juzgar por sí mismo si determinadas actividades entrañan un riesgo, es indispensable que el autónomo tenga acceso a las informaciones correspondientes. Debería alentarse a los autónomos a que realicen por sí mismos una estimación del riesgo.

4. **Observaciones particulares**

4.1. El Comité valora positivamente que la Comisión haya presentado un instrumento no vinculante. Además, respalda su planteamiento de reconocer a los trabajadores autónomos no sólo derechos, sino también determinadas obligaciones por lo que respecta a su propia salud y seguridad. En primer lugar, y siempre que sea necesario, el trabajador autónomo debería protegerse contra sí mismo. En segundo lugar, se debe disuadir todo intento por parte de los trabajadores autónomos de extraer un beneficio competitivo frente a los que sí respetan las políticas existentes de salud y seguridad. El Comité observa que, hasta la fecha, la inclusión de autónomos en la legislación en materia de seguridad y protección de la salud se ha limitado a aquellos casos en que pueden causar un perjuicio a trabajadores asalariados. Se trata de un principio que ya ha sido integrado en las Directivas sobre obras y sobre equipos de trabajo.

4.2. Además, el Comité señala que la Directiva marco 89/391, incorporada a las legislaciones nacionales por los Estados miembros, establece derechos y obligaciones para trabajadores y empresarios. En el caso de un autónomo, ¿quién va a realizar una evaluación del riesgo de su puesto de trabajo? ¿Quién ha de ser responsable de la información y de la formación? Esta clara división que se establece en la Directiva marco ya no sería posible si se incluyera a los autónomos.

([1]) Directiva 92/57/CEE del Consejo de 24 de junio de 1992 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles.

4.3. Sería deseable que la Recomendación del Consejo no sólo previera medidas legislativas, sino también medidas que contribuyeran a aumentar la concienciación de los trabajadores autónomos sobre su propia salud y seguridad. Un ejemplo de tales medidas podrían ser campañas nacionales de información sobre seguridad y salud de los autónomos, diferenciadas en función de los sectores. Además, podría considerarse la integración de la seguridad y la protección de la salud de los trabajadores autónomos en las directrices de política de empleo, así como la elaboración de los indicadores correspondientes (tasa de siniestralidad de los autónomos, etc.).

4.4. El Comité acoge con satisfacción y apoya las recomendaciones sobre el acceso a servicios y organismos, para que pueda garantizarse que los autónomos dispongan de informaciones importantes para ellos. El Comité se congratula asimismo de que se recomienden medidas de formación continua, así como que ni la información ni la formación supongan para los trabajadores autónomos cargas económica disuasorias. El Comité, sin embargo, va aún más lejos y pide encarecidamente que la información y la formación tengan para los autónomos el menor coste posible.

4.5. En relación con la recomendación sobre la vigilancia de la salud de los autónomos, el Comité opina que es importante que la recomendación no entrañe nuevas cargas administrativas para los autónomos. Se debería alentar a los autónomos de forma eficaz a someterse a una vigilancia de su salud.

4.6. Respecto a la recomendación sobre un control y una supervisión adecuados para velar por la aplicación de la legislación sobre autónomos, el Comité señala que, también en la propia Recomendación objeto de examen, las medidas legislativas no deberían ser contempladas como el único instrumento para regular las condiciones de trabajo de los autónomos. Se podría tener en cuenta este deseo añadiendo la palabra «eventuales» antes de las medidas legislativas pertinentes.

4.7. El Comité acoge con satisfacción la décima recomendación de la Comisión, según la cual los Estados miembros deberán informar sobre la eficacia de las medidas que adopten a raíz de la Recomendación. También considera conveniente que, en sus informes sobre los progresos realizados, los Estados miembros examinen las disposiciones de sus legislaciones nacionales en materia de protección de los trabajadores asalariados en las que la inclusión de los trabajadores autónomos plantee especiales dificultades. Asimismo, en dichos informes también deberían examinarse las posibles distorsiones de la competencia. Estos informes nacionales deberían ser resumidos por la Comisión en un informe de síntesis y ser examinados por el Comité consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el trabajo.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

1. El mantenimiento del siguiente pasaje del Dictamen de la Sección, que ha sido pedido por al menos un cuarto de los votantes, fue rechazado a raíz de una enmienda aprobada por la Asamblea:

Punto 4.1

El Comité acoge con satisfacción que la Comisión haya presentado un instrumento no vinculante, aunque lamenta que no tenga suficientemente en cuenta la diferencia entre trabajadores autónomos y asalariados, en la medida en que para los autónomos recomienda a los Estados miembros que reconozcan no sólo derechos, sino también obligaciones, por lo que respecta a su propia salud y seguridad. El Comité estima que sólo debería incluirse a los autónomos en la legislación en materia de seguridad y protección de la salud en aquellos casos en que puedan causar un perjuicio a trabajadores asalariados ([1]). Se trata de un principio que ya ha sido integrado en las Directivas sobre obras ([2]) y sobre equipos de trabajo ([3]).

Resultados de la votación sobre la supresión del texto

Votos a favor: 62, votos en contra: 47, abstenciones: 9.

2. **Enmienda rechazada**

La siguiente enmienda, que ha obtenido al menos un cuarto de los votos, ha sido rechazada en el curso de los debates:

Punto 4.5

Añádase al final de este punto el texto siguiente:

«El Comité pide a la Comisión que examine las posibilidades de vigilancia eficaz que pueden desarrollarse en línea con ello y teniendo en cuenta lo que se ha afirmado arriba en el punto 4.1.»

Exposición de motivos

Véase la enmienda l relativa al punto 4.1.

Resultado de la votación

Votos a favor: 55, votos en contra: 56, abstenciones: 7.

([1]) De acuerdo con la Directiva marco 89/391, el empresario debe señalar al trabajador si existe algún riesgo para él.

([2]) Directiva 92/57/CEE del Consejo de 24 de junio de 1992 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles.

([3]) Directiva 2001/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, por la que se modifica la Directiva 89/655/CEE del Consejo relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo» ([1])

(2002/C 241/27)

El 30 de abril de 2002, de conformidad con los artículos 149 y 150 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el proyecto mencionado.

El Comité Económico y Social decidió designar al Sr. Zöhrer ponente general para preparar los trabajos en este asunto.

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 120 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del proyecto de la Comisión

1.1. El proyecto de Reglamento sobre ayudas en favor del empleo sustituirá a las actuales Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al empleo. Propone conceder una exención a determinados tipos de ayudas autorizados en dichas Directrices, en concreto la ayuda a la creación de nuevos empleos y la ayuda destinada a alentar a las empresas a contratar categorías de trabajadores desfavorecidos, como los parados de larga duración o los trabajadores discapacitados. Respecto a las Directrices actuales se clarifican las condiciones en las que se declaran exentas las ayudas y se equiparan a las condiciones vigentes para las ayudas concedidas a la creación de empleo en nuevos proyectos de inversión. El proyecto de Reglamento también declara exentas las ayudas para cubrir los costes permanentes que implica el empleo de trabajadores discapacitados.

1.2. Muchas de las medidas de mercado laboral adoptadas por los Estados miembros para fomentar la creación de empleo o la contratación de trabajadores desfavorecidos no están incluidas en la definición de ayudas estatales. En particular, no constituyen ayudas estatales medidas generales como la reducción de la fiscalidad laboral o de los costes sociales, que se aplican de forma automática a todas las empresas de un Estado miembro que contraten, por ejemplo, parados de larga duración. El proyecto de Reglamento se aplicará exclusivamente a las medidas que constituyen ayudas estatales de conformidad con la definición del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE, ya que se favorece a unas empresas en relación con otras.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité da su acuerdo de principio al proyecto de la Comisión, puesto que contribuye a cumplir los objetivos de la política de empleo de la UE al clarificar las condiciones jurídicas en que pueden concederse ayudas al empleo sin notificación previa a la Comisión. Ello contribuye también a la simplificación administrativa.

2.2. En la política social y económica de la UE se ha dado, con razón, cada vez más importancia al fomento del empleo. Como señala la Comisión en la Exposición de motivos, los Estados miembros tienen un interés legítimo en la aplicación de medidas que incentiven a las empresas a incrementar su niveles de empleo, sobre todo el de los trabajadores desfavorecidos.

2.3. En el considerando nº 6, la Comisión señala que las medidas generales que no falsean la competencia al favorecer a determinadas empresas o la producción de determinados bienes no constituyen ayuda estatal. En la práctica es de temer que se planteen problemas en la delimitación de las ayudas en el sentido del Reglamento objeto de examen y tales medidas generales. En interés de la seguridad jurídica convendría establecer una definición clara.

Por ello, el Comité propone a la Comisión que publique una descripción detallada de las medidas generales de fomento en forma de aclaración. En casos de duda, el Comité recomienda a los Estados miembros que procedan a una aclaración previa con los servicios de la Comisión.

2.4. La importancia fundamental de la seguridad jurídica queda patente también en las controversias que afectan a la aplicación del Reglamento sobre las ayudas a la formación y, más concretamente, en lo que se refiere a los fondos de formación sectoriales creados por los interlocutores sociales en algunos países.

2.5. En este contexto, el Comité quiere destacar dos aspectos a los que, a su juicio, el proyecto de la Comisión presta demasiada poca atención.

2.5.1. A juicio del Comité, el Reglamento propuesto debería aplicarse también a las ayudas que se conceden para proyectos de «empleo protegido». Por lo general, éstas persiguen objetivos de carácter predominantemente social garantizados por la legislación nacional y, por lo tanto, sus actividades no son equiparables a las de una empresa comercial. En el Reglamento deberían tenerse en cuenta estas necesidades mediante la inclusión de este tipo de ayudas y la elaboración de una definición de «empleo protegido».

([1]) DO C 88 de 12.4.2002, p. 2.

2.5.2. Estudios sobre este tema demuestran que son precisamente las empresas de la economía social (como, por ejemplo, las cooperativas y asociaciones) las que pueden contribuir activamente a la creación de nuevos puestos de trabajo. Las instituciones de la UE han reconocido en numerosas ocasiones la enorme relevancia de las empresas de la economía social. Baste con citar algunos de los ejemplos más recientes, como el Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas o el documento de trabajo de la Comisión Europea sobre las cooperativas en la Europa empresarial.

2.5.3. Para hacer justicia al papel singular que desempeñan estas empresas, el Comité propone que sean tenidas en cuenta para la concesión de la máxima intensidad de ayuda posible.

3. **Observaciones particulares**

3.1. *Artículo 2 — Definiciones*

3.1.1. Pequeñas y medianas empresas

3.1.1.1. El anexo I, en el que figura la definición de PYME, se remite a la Recomendación de la Comisión, de 3 de abril de 1996, relativa a la definición de pequeñas y medianas empresas. Deberá garantizarse que, durante el período de vigencia del Reglamento en cuestión, se tendrá en cuenta toda posible modificación de esta Recomendación y que el anexo podrá adaptarse sin tener que recurrir a un nuevo trámite legislativo.

3.1.1.2. El Comité suscribe las disposiciones más favorables para las PYME. No obstante, no puede aceptar que las grandes empresas de las regiones consideradas no asistidas sean excluidas de las disposiciones relativas a la «creación de empleo» por el simple motivo de que las grandes empresas «no experimentan dificultades especiales» (Considerando 21). Al igual que las pequeñas empresas, las grandes empresas pueden verse confrontadas con dificultades especiales que justificarían su derecho a obtener ayuda a la creación de empleo.

3.1.2. Jóvenes

3.1.2.1. En el proyecto de la Comisión se incluye a todo joven menor de 25 años que no haya tenido antes un primer empleo fijo remunerado. El Comité señala que en algunos Estados miembros hay también jóvenes que en el curso de una formación profesional dual ya tuvieron un contrato de trabajo, aunque de un tipo especial, pero que, después de concluir su formación, no han vuelto a trabajar y no encuentran empleo. Debería incluirse en dicho artículo a esta categoría de jóvenes.

3.1.3. Trabajadores de más edad

3.1.3.1. El Comité considera que los límites de edad propuestos son demasiado rígidos, ya que, por un lado, en los Estados miembros se aplican distintos límites de edad (que en muchos casos difieren en función del sexo) y, por otro, la situación en los diferentes sectores o regiones puede variar. Por tanto, el Comité propone que, siempre que exista al respecto una normativa nacional de validez general, se opte por una definición que permita una gestión más flexible en los Estados miembros.

3.1.4. Mujeres

3.1.4.1. El período de tiempo de dos años para calcular la tasa media de desempleo parece demasiado largo. Si se quieren introducir medidas correctoras a tiempo, debería ser suficiente un año como período de referencia. Además, debe tenerse en cuenta también que una tasa de desempleo femenino por encima de la media no tiene por qué ir necesariamente unida a una tasa de desempleo general superior a la media comunitaria. El Comité, por tanto, propone la siguiente definición:

3.1.4.2. Cualquier mujer de un área geográfica (NUTS II) en la que el paro femenino medio haya superado por lo menos el 150 % de la tasa media de desempleo en el área afectada durante al menos un año civil.

3.1.5. Trabajadores discapacitados

3.1.5.1. La definición elegida por la Comisión es demasiado restrictiva. Además la Comisión, al afirmar «y que, sin embargo, esté en condiciones de incorporarse al mercado laboral», excluye las ayudas a instituciones que contratan discapacitados en el marco de los «empleos protegidos», ya que esa formulación se refiere exclusivamente al mercado de trabajo regular. El Comité, por tanto, propone la siguiente definición:

— personas consideradas discapacitadas con arreglo a la legislación nacional.

3.2. *Artículo 4 — Ayudas a la creación de empleo*

3.2.1. En principio, está justificada la propuesta de la Comisión de permitir que la intensidad de la ayuda en zonas que puedan beneficiarse de la ayuda regional a tenor de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 sea distinta a la de las zonas que no cumplen esta condición.

3.2.2. Para el cálculo de la intensidad de las ayudas, la Comisión opta por los métodos que se aplican también para las ayudas regionales. Estos cálculos resultan de difícil comprensión para las personas no versadas en la materia y en la práctica siguen planteando dificultades, ya que se mezclan cálculos brutos y netos. Por ello, el Comité propone que se someta esta cuestión a un debate general y se procure introducir un método más sencillo para el próximo período de planificación.

3.2.3. Por otra parte, el Comité no entiende el tratamiento diferenciado que se da al sector del acero respecto de otros sectores de la economía. Si se crean nuevos empleos y se conceden ayudas por ellos, esto debería ser independiente del sector en el que se creen estos puestos de trabajo. De ahí podrán excluirse únicamente aquellos sectores que en el artículo 1 «Ambito de aplicación» se definen como excepciones.

3.3. *Empresas de la economía social*

3.3.1. Las empresas de la economía social (cooperativas, asociaciones, etc.) tienen a menudo un papel destacado en la creación de empleo. En muchas ocasiones, independientemente de la situación económica de una región, operan en áreas que no disponen de sectores económicos tradicionales o que se hallan en crisis.

3.3.2. El sector social potencia también la cohesión y la integración social. La actividad de las cooperativas y asociaciones fomenta la integración profesional y social de personas y grupos sobre los que, por circunstancias personales difíciles, pende la amenaza de la exclusión.

3.3.3. Por último, las empresas de la economía social tienen una importancia a veces decisiva en zonas que se hallan en crisis por reestructuraciones industriales o sociales o están afectadas por el éxodo rural. En estos lugares constituyen centros dinámicos para un desarrollo local y regional sostenible.

3.3.4. Por ello, el Comité propone que en el artículo 4 se consigne un límite máximo general de 20 puntos porcentuales para la intensidad de la ayuda que se conceda a las empresas de la economía social.

3.4. *Artículo 6 — Costes adicionales de empleo de los trabajadores discapacitados*

3.4.1. Los regímenes de ayuda a la contratación de trabajadores discapacitados descritos en el artículo 6 del proyecto de Reglamento se refieren únicamente a la contratación de discapacitados dentro del mercado de trabajo normal, es decir, en empresas cuyo objetivo es la obtención de beneficios.

3.4.2. No se tiene en cuenta la contratación de discapacitados en el marco de proyectos de empleo protegido. Puede tratarse de instituciones que desempeñan también una actividad económica, pero que cumplen una función predominantemente social y no están orientadas a la obtención de beneficios.

3.4.3. Para tener en cuenta estos proyectos de acuerdo con su función social, el Comité propone que se declaren también exentas de notificación en su conjunto las ayudas que fomenten la creación y el mantenimiento de dichas instituciones (incluidos los costes de administración y los costes de transporte).

3.5. *Artículo 11 — Transparencia y control*

3.5.1. El Comité advierte de que la obligación de los Estados miembros de documentar las ayudas concedidas no debe traducirse en una acumulación de trámites administrativos para las empresas que impliquen cargas burocráticas y financieras adicionales.

3.6. *Artículo 12 — Entrada en vigor y período de vigencia*

3.6.1. El período de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006 propuesto por la Comisión está en consonancia con el período de planificación de los fondos estructurales. Para darle continuidad, la Comisión debería emprender en tiempo útil una revisión del Reglamento, de manera que al concluir el período de vigencia pueda entrar en vigor un nuevo Reglamento.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 1254/96/CE por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía»

(COM(2001) 775 final — 2001/0311 (COD)) [1]

(2002/C 241/28)

El 21 de marzo de 2002, el Consejo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información se encargó de preparar los trabajos del Comité en este asunto. De conformidad con los artículos 20 y 50 del Reglamento Interno se nombró al Sr. von Schwerin ponente general.

En su 392º Pleno celebrado los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 77 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Con este paquete de medidas en materia de infraestructura energética, la Comisión Europea responde a la siguiente petición realizada por el Consejo Europeo de Estocolmo (23 y 24 de marzo de 2001) en sus conclusiones: «La creación de un mercado interior de servicios que funcione con eficacia es una de las prioridades más importantes de Europa (...) Además, ello debe ir acompañado de un marco para el desarrollo de unos mercados transfronterizos eficaces respaldados por una capacidad suficiente de infraestructuras.»

1.2. La razón objetiva de esta nueva iniciativa es el hecho de que no se está satisfecho con los resultados de los trabajos realizados hasta la fecha en materia de liberalización y de apertura de los mercados en el sector de la energía. El mercado interior europeo de la energía sigue viéndose perjudicado por numerosos obstáculos y discriminaciones. La Comisión señala que el reparto de la capacidad infraestructural de gas y de electricidad y los métodos de tarificación difieren mucho entre los distintos Estados miembros y suelen ser causa de discriminaciones y restricciones de la libre competencia.

1.3. Son también causas fundamentales de esta situación, junto a los más diversos intereses nacionales (a veces de protección), las distintas formas de incorporar las directivas sobre el mercado interior en los distintos Estados miembros, donde por lo general se acostumbra a distinguir entre redes de electricidad y de gas. Además, la Comisión constata, sin más, la ausencia de las infraestructuras necesarias para el intercambio transfronterizo de energía. El mercado interior de la energía al que se aspira se ve obstaculizado en la actualidad por una serie de cuellos de botella y por unas capacidades de interconexión inexistentes o demasiado escasas.

2. Contenido de las propuestas de la Comisión

2.1. Para superar estos obstáculos, la Comisión propone en su Comunicación un plan de acción con trece medidas concretas [2] destinadas a lograr los siguientes objetivos:

— mejorar la utilización de las infraestructuras existentes, especialmente mediante unas normas más transparentes para la gestión de los cuellos de botella y la tarificación;

— crear un marco regulador estable y favorable para las nuevas infraestructuras;

— reorientar el apoyo económico de la Comunidad a los proyectos prioritarios;

— una sensibilización y movilización política general por las cuestiones de infraestructura energética a todos los niveles; compromiso político a nivel comunitario y nacional;

— garantizar el abastecimiento de gas a Europa.

2.2. Sobre la base del plan de acción, la Comisión propone como medida esencial de este paquete «infraestructura energética» la revisión de las orientaciones relativas a las RTE en el sector de la energía. Para ello, se introducen en primer lugar nuevas prioridades o se redefinen otras.

---

[1] El documento COM(2001) 775 final contiene también la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Infraestructura energética europea», así como el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones sobre la aplicación de las orientaciones para las Redes Transeuropeas de Energía durante el período 1996-2001, sobre los que también trata el presente Dictamen.

[2] Para consultar la lista exhaustiva de estas medidas, véase la Comunicación de la Comisión, puntos 3.1 a 3.6.

Entre estas prioridades se encuentran las siguientes:

— el acompañamiento de la realización del mercado interior (completando los eslabones que faltan y respondiendo a los problemas de congestión);

— la inclusión de los centros de producción de energías renovables;

— la interoperabilidad de los sistemas eléctricos con las redes de los países candidatos a la adhesión;

— el desarrollo de las infraestructuras de gas, y

— la conexión de las regiones periféricas.

2.3. Además de estas prioridades de base, en las orientaciones revisadas se pone de relieve una categoría de proyectos especialmente importante para la realización del mercado interior de la energía y/o la seguridad del abastecimiento, a saber, los proyectos prioritarios de interés europeo. Siete de estos proyectos prioritarios de interés europeo tienen que ver con los problemas transfronterizos de congestión y de capacidad en el sector de la electricidad, mientras que cinco están relacionados con el sector del gas (véase el anexo 1 de la propuesta). Con el fin de apoyar más eficazmente estos proyectos, la Comisión ya ha propuesto aumentar del 10 al 20 % el límite de financiación previsto en el Reglamento relativo a las ayudas financieras en el ámbito de las RTE [1]. Las otras propuestas de modificación de las orientaciones en materia de RTE tienen que ver con la ampliación de la definición de los proyectos de interés común (diez proyectos en vez de los 90 actuales) y la integración de la definición detallada de los proyectos en las especificaciones de los proyectos de interés común.

3. **Observaciones generales**

3.1. El sector energético ha adquirido en los últimos años una importancia cada vez mayor para el conjunto de las economías; las economías europeas, en particular, se caracterizan por una dependencia en aumento respecto a proveedores de energía exteriores. Dentro de la Unión Europea, el consumo de energía aumenta de forma diferente, a veces en la misma medida que el crecimiento económico. La producción de «energías endógenas» es insuficiente para cubrir estas necesidades [2]. Este es el auténtico problema, la insuficiente disponibilidad de fuentes energéticas autóctonas. Las condiciones básicas para su solución serían las siguientes:

— garantizar el abastecimiento a largo plazo;

— una utilización presidida por la eficacia y el ahorro;

— preservar el medio ambiente;

— atenuar los riesgos;

— unos costes aceptables para la economía en términos absolutos y relativos (competitividad).

3.2. La energía constituye en la actualidad un factor fundamental para la competitividad y el desarrollo económico de Europa. Por ello, el principal objetivo de la política energética de la UE es garantizar a todos los usuarios el abastecimiento energético a un precio asequible al mismo tiempo que se garantiza la protección del medio ambiente y se favorece una competencia leal en el mercado europeo de la energía.

3.3. La creación del mercado interior de la energía es un objetivo prioritario de la política energética de la Comunidad. Europa debe disponer del mercado de la energía más eficaz, más seguro y más competitivo. Se han adoptado medidas para garantizar la transparencia de los precios finales a los consumidores y para facilitar el tránsito de gas y de electricidad entre las grandes redes de la Comunidad; a estas medidas siguió, en 1996 y 1998, la adopción de Directivas por las que se establecieron disposiciones comunes para el mercado interior del gas y de la electricidad, con el objetivo de garantizar la libre circulación de la electricidad y del gas en la Comunidad. La liberalización de los mercados del gas y de la electricidad, que se abrieron de forma más o menos rápida en los distintos Estados miembros, en primer lugar para los grandes consumidores, así como los retrasos en algunos Estados miembros en la instauración de una autoridad reguladora, condujeron en la UE a diversos grados de liberalización efectiva y, por tanto, a una competencia todavía insuficiente.

3.4. De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, que pidió una realización acelerada del mercado interior del gas y la electricidad, la Comisión presentó en marzo de 2001 una propuesta relativa a la liberalización acelerada y completa de los mercados de la energía, en la que se prevé, a partir del 1 de enero de 2005, el suministro de gas y electricidad a todos los clientes por parte del proveedor de su elección. Se trata de la Comunicación de la Comisión sobre la realización del mercado interior, la propuesta de Directiva por la que se modifican las normas comunes del mercado interior de la electricidad y del gas natural, y la propuesta de Reglamento sobre las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad. La propuesta de la Comisión establece mejores condiciones para una competencia auténtica y leal y para la creación de un mercado interior que ofrezca garantías a los ciudadanos, proteja el medio ambiente y garantice un abastecimiento de energía seguro y a un precio razonable.

3.5. En el Consejo Europeo de Barcelona del pasado mes de marzo, los Estados miembros lograron alcanzar un acuerdo para la liberalización completa de los mercados del gas y la electricidad a partir del año 2004, mientras que los restante ámbitos quedaron pendientes de decisión hasta la cumbre de la primavera del año 2003. El Parlamento Europeo, en su primera lectura de la propuesta de Directiva del pasado 13 de marzo, apoyó estas fechas objetivo.

---

(1) Véase el documento COM(2002) 134 final.

(2) Para un análisis más detallado, véase el Libro Verde de la Comisión «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» COM(2000) 769 final y el Dictamen del CESE al respecto (CES 705/2001).

3.6. La propuesta de Decisión tiene por objeto modificar algunos artículos de las actuales orientaciones sobre las redes transeuropeas de energía. Los objetivos de las actuales orientaciones son la interconexión, la interoperabilidad y favorecer un mayor desarrollo de las redes transeuropeas de energía.

3.7. Por lo que se refiere a la electricidad, los costes del transporte y de la red son muy importantes, incluso mucho más, en la actualidad, que los costes de producción propiamente dichos de la energía eléctrica en las centrales, y la distancia también tiene importancia en los mismos. Además, existen pérdidas en el transporte a causa de la distancia. Por ello, junto a la cuestión de las redes, también hay que considerar la cuestión de una buena cobertura territorial de las centrales. Además, en el ámbito de la energía, también hay que tener en cuenta, por supuesto, todas las consideraciones actuales en relación con soluciones ecológicas.

3.8. La revisión de las orientaciones propuesta por la Comisión muestra un desplazamiento de las prioridades en los proyectos de interés común. Se ponen claramente de relieve los proyectos que se estiman útiles desde la óptica de un determinado funcionamiento del mercado interior de la energía, deseable desde el punto de vista de la política reglamentaria. La Comunidad debe completar este enfoque con una contribución más activa a la financiación de los proyectos de interés común.

3.9. Con sus propuestas, la Comisión asume también en parte una competencia reglamentaria, que, de todas formas, no puede conducir a cambios en la división del trabajo establecida entre la Comunidad y los Estados miembros. En opinión del Comité, tampoco deberían sentarse las bases para una amplia subvención a favor de proyectos de infraestructuras. Las consecuencias podrían ser distorsiones de la competencia entre empresas e importantes redistribuciones entre los consumidores en determinados Estados miembros.

3.10. El punto de partida de las propuestas de modificación lo constituye la afirmación de que, como consecuencia de la apertura de los mercados y en razón de las transformaciones en la competencia en el mercado interior de la energía, han surgido nuevas prioridades en materia de redes transeuropeas. Los considerandos de la propuesta de la Comisión dan la impresión de que las nuevas normas de competencia por las que se rige el mercado interior han revelado un déficit sustancial en infraestructuras de transporte [1]. No es el caso del gas natural, cuya red de distribución cubre toda Europa. El gas natural está disponible en la mayoría de las regiones de Europa, y esta disponibilidad debería ampliarse a las regiones periféricas y ultraperiféricas de la UE, en aquellos casos en los que tenga sentido desde un punto de vista técnico y económico; en su caso, el Fondo de Cohesión también podría contribuir a ello.

3.11. En cualquier caso, los déficit de infraestructuras se pondrían de manifiesto si la política en materia de distribución tuviera por objetivo ofrecer a todos los consumidores unas posibilidades de arbitraje prácticamente ilimitadas entre diferentes fuentes de gas. Para poder realizar esta política sería necesario que en cualquier lugar de Europa el gas de una fuente determinada pudiera ser completamente sustituido por el gas de otra fuente.

3.12. La consecuencia sería una importante demanda de infraestructuras, las cuales, sin embargo, no serían utilizadas en la práctica, y tampoco serían necesarias para el abastecimiento. Sin embargo, hasta la fecha no se ha llevado a cabo ningún proyecto de gasoducto sólo por razones de arbitraje, sino que todo proyecto ha respondido siempre a necesidades concretas de abastecimiento. Este enfoque, combinado con subvenciones a favor de proyectos de interés común, daría lugar a enormes distorsiones de competencia entre las diferentes empresas del sector del gas y a unos efectos de redistribución entre los Estados miembros.

4. **Observaciones particulares**

4.1. El Comité apoya en sus líneas generales las modificaciones propuestas a la Decisión nº 1254/96/CE por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía. El Comité se congratula de que la Comunidad no establezca sus prioridades atendiendo a consideraciones a corto plazo, sino en el contexto de la garantía de un desarrollo sostenible.

4.2. No obstante, en relación con las modificaciones, el Comité opina que los siguientes puntos son motivo de reflexión:

4.2.1. En la exposición de motivos de la propuesta, la Comisión pide que los proyectos prioritarios de interés europeo sean objeto de un esfuerzo especial, sobre todo por parte de los Estados miembros afectados. Teniendo en cuenta los «ejes prioritarios para las redes eléctricas y de gas natural» que se mencionan en el documento, no habría que deducir de esta afirmación que la propuesta establece, por fin, un marco de acción concreto que imponga a los Estados miembros la obligación de realizar determinados proyectos. La única obligación que se impone a los Estados miembros es la de fomentar de forma adecuada las medidas previstas por las orientaciones relativas a las RTE y contribuir a su realización.

4.2.2. En la exposición de motivos se utiliza en varios puntos el concepto de seguridad de abastecimiento. Debería clarificarse que, de acuerdo con el artículo 154 del TCE, en materia de infraestructuras energéticas sólo puede tratarse de seguridad técnica del abastecimiento. En el marco de las prioridades políticas, y en ausencia de un capítulo sobre energía en el TCE, no sería aceptable la introducción de instrumentos de regulación adicionales para la seguridad del abastecimiento, ámbito de competencia que corresponde a las políticas energéticas nacionales.

[1] A este respecto se señala que las líneas de transporte deben servir sobre todo para garantizar el abastecimiento y, por razones tanto ecológicas como económicas, no se destinan al transporte habitual.

4.2.2.1. La Comisión propone un umbral del 10 % para la capacidad de interconexión transfronteriza. El Comité estima que esta cifra es arbitraria y no refleja la gran diversidad de las situaciones de los Estados miembros en términos de capacidades de producción y de reservas.

4.2.2.2. Los análisis de la situación en las fronteras realizados por la Comisión subrayan en varias ocasiones la responsabilidad de los contratos a largo plazo en la actual falta de capacidades; se trata de algo contradictorio con las consideraciones relativas a la rentabilidad de las inversiones y la seguridad del abastecimiento. El deseo de limitar estas legítimas preocupaciones no puede sino perjudicar el desarrollo de las interconexiones.

4.2.2.3. La Comisión menciona a justo título las dificultades medioambientales para el desarrollo de las redes transeuropeas. Es ésta una situación que tiende más bien a empeorar, y tanto la Comunidad como los Estados miembros tienen que contribuir a mejorar la aceptación de las obras por los ciudadanos. El Comité subraya que los discursos que tienden a sobrevalorar las soluciones energéticas descentralizadas y de escasa densidad, como lo son la mayor parte de las veces las energías no renovables, animan a la opinión pública a obstaculizar las soluciones concentradas que exigen importantes obras de transportes.

4.2.3. En el nuevo párrafo a) del artículo 4, la Comunidad se atribuye un papel activo en relación con el desarrollo de infraestructuras energéticas, mientras que hasta ahora su papel se ha limitado a la definición del marco de referencia. El objetivo debe ser desarrollar las infraestructuras de transporte de energía de tal forma que apoyen el funcionamiento del mercado interior de la energía y la cohesión económica y social, especialmente mediante la solución de los problemas que padecen las interconexiones nacionales y otros cuellos de botella y respondiendo a las nuevas necesidades resultantes de la liberalización de las redes. El Comité desea señalar, en primer lugar, que por lo que se refiere al gas, al contrario de lo que sucede con la electricidad, no existen especiales problemas en los puntos de interconexión de las distintas redes. Por otra parte, también se plantean al respecto dudas sobre si la coordinación de las inversiones en infraestructuras, que hasta ahora ha tenido éxito, puede seguir funcionando (por encima de la dinámica del mercado) en un entorno liberalizado. En lugar de este enfoque, la Comunidad parece preferir una planificación centralizada para solucionar los problemas que presuntamente generará la liberalización.

4.2.4. Por lo que respecta al párrafo b) «conexión de los centros de producción de energías renovables», el Comité opina que concretar los criterios sería muy útil y necesario, ya que por principio resulta del todo razonable el uso de recursos destinados a las RTE u otras medidas adecuadas en el contexto de la voluntad política de fomentar las energías renovables.

4.2.5. Por lo que se refiere a los proyectos prioritarios de interés europeo para el gas y la electricidad enumerados en el anexo 1, el Comité se congratula de la inclusión en el debate de estos interesantes proyectos. También es importante que, en el contexto de esta iniciativa, se subraye explícitamente la importancia de un marco más claro y estable. El Comité, no obstante, desea señalar que el hecho de que estos proyectos clasificados reciban importantes subvenciones de la UE entraña el peligro de dar la impresión de control público y planificación centralizada de las inversiones.

5. **Observaciones finales**

El Comité, en resumen, acoge favorablemente la propuesta por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía, y la apoya en lo esencial, con la salvedad de lo señalado en las observaciones generales y particulares.

La misión de los Estados miembros y de la Comunidad consiste en garantizar un marco reglamentario estable que permita la construcción de líneas de transporte de la energía económicamente justificadas, y que, por consiguiente, ofrezca también incentivos a las inversiones. Los Estados miembros y la Comunidad pueden, y deberían, crear un clima propicio a las inversiones. Para sus decisiones de inversión, las empresas necesitan un marco reglamentario fiable que refleje las condiciones económicas específicas del mercado en el que operan.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La enmienda siguiente, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 3.7

Añádase un nuevo punto 3.7 con el texto siguiente:

«La liberalización y apertura progresivas del mercado de la electricidad y la creciente expansión del comercio de la electricidad han dado lugar a una explotación diferente y a veces muy intensa de las redes de distribución. Ejemplos claros de esta situación son las anticuadas redes existentes de la conexión norte-sur, congestionadas permanentemente y al límite técnico de su capacidad de distribución. Por esa razón, el CESE acoge positivamente la iniciativa de la Comisión de potenciar el desarrollo de la capacidad transfronteriza de distribución en el sector de la electricidad. Para poder lograr este objetivo es necesario que también algunos Estados miembros desarrollen suficientemente su capacidad nacional. »

Exposición de motivos

Especialmente para el sector de la electricidad, las nuevas orientaciones tienen una gran importancia y ello debe especificarse claramente en el dictamen.

Resultado de la votación

Votos a favor: 17, votos en contra: 35, abstenciones: 7.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La estrategia de cohesión económica y social de la UE»

(2002/C 241/29)

El 12 de julio de 2001, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió emitir un dictamen sobre: «La estrategia de cohesión económica y social de la UE».

El Subcomité «La estrategia de cohesión económica y social de la UE», encargado de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de junio de 2002 (ponente: Sr. Christie).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 84 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Los Fondos Estructurales en su contexto

1.1. Desde 1988, las medidas estructurales de la UE se han regido por cuatro principios: concentración de los esfuerzos, programación de la asistencia económica, adicionalidad por parte de los Estados miembros, y cooperación en la elaboración y aplicación de las medidas de asistencia económica regional. La Comisión ha sostenido en sucesivos informes (el último de ellos el Segundo informe sobre la cohesión) que las medidas aplicadas por los programas estructurales han permitido una reducción constante de las disparidades económicas y sociales existentes entre las regiones. Por tanto, no es sorprendente que los progresos hacia la convergencia hayan sido mucho más nítidos en las regiones que pueden optar a ayudas del Objetivo 1 conforme a los reglamentos de los Fondos Estructurales. Aunque la renta per cápita de las regiones más prósperas de la UE sigue siendo muy superior a la registrada en las regiones más pobres, los datos muestran que desde 1988 la renta per cápita en las regiones más pobres de la UE se ha acercado a la media de la Unión.

1.2. El impacto de las reformas de 1988 ha sido considerable, especialmente en las regiones menos favorecidas de la UE, en las que se han logrado avances significativos en la cohesión económica.

1.2.1. Los Fondos Estructurales han avanzado considerablemente hacia sus objetivos en lo que se refiere a la cohesión económica, medida por las disparidades regionales en la renta per cápita. Los datos presentados por la Comisión en su «Segundo informe sobre la cohesión económica y social» muestran que la renta per cápita en los tres Estados miembros más pobres de la UE (Grecia, Portugal y España) ha aumentado desde el 68 % de la media de la UE en 1988 hasta el 79 % en 1999. Sin embargo, aun en el caso de que la convergencia siguiera a este ritmo, la Comisión calcula que, debido a la naturaleza a largo plazo de este proceso, harán falta otros 20-30 años para eliminar las disparidades en la renta per cápita entre estos países y la media actual de la UE.

1.2.2. La cohesión social, medida por los cambios en el desempleo regional, ha resultado ser un problema de más difícil resolución. A pesar del gran impulso de creación de empleos que registra la Unión desde mediados de los noventa, con un descenso de la tasa de paro desde más del 11 % al 8 % aproximadamente, las disparidades regionales en materia de desempleo aumentaron a lo largo de esa década tras la reducción que tuvo lugar en los años de alto crecimiento del empleo a finales de la década de los ochenta. Tal como apunta el «Segundo informe sobre la cohesión económica y social», la media del desempleo en las regiones con las tasas más bajas fue del 3 % en 1999 (aproximadamente igual que a principios de la década de los setenta) y del 23 % en las regiones con las tasas más elevadas (muy por encima del valor de principios de la década de los setenta). El primer informe sobre la cohesión económica y social indica que, aunque el porcentaje de población con trabajo en el 10 % de las regiones más ricas de la UE registró una media del 77,2 % en el año 2000, dicho porcentaje fue sólo del 46 % en el 10 % de las regiones más pobres.

1.2.2.1. Un punto muy positivo ha sido el ligero descenso en el número de personas pertenecientes a la categoría de desempleados de larga duración (personas sin trabajo durante más de un año), porcentaje que ha descendido desde el 49 % al 46 % del total de desempleados entre 1997 y 1999. Sin embargo, tal como sucede con otros aspectos del desempleo, el paro de larga duración varía notablemente entre distintas zonas de la UE y va desde el 60 % en el sur de Italia, en algunas regiones de Grecia y en Bélgica hasta menos del 20 % en algunas regiones de Austria, el Reino Unido y Finlandia. Reducir el índice de desempleo de larga duración resulta particularmente difícil, incluso durante periodos de crecimiento económico relativamente fuerte.

1.2.2.2. El desempleo entre los jóvenes es otra característica del mercado laboral de la UE. El desempleo juvenil superó el 30 % en España, Finlandia e Italia en 1999, mientras que en algunas regiones de Italia y España superó incluso el 50 %.

1.2.2.3. A pesar de que se ha venido reduciendo el desempleo femenino desde comienzos de los años noventa —en el año 2000 se situaba por debajo del 10 %—, en numerosos Estados miembros y regiones aún persiste un gran desfase en función de cada sexo. Es evidente que este problema particular se verá agravado con la ampliación, por lo que una tasa de empleo más elevada entre las mujeres seguirá constituyendo para el conjunto de la UE una fuente de considerable potencial en términos de crecimiento.

1.3. Los progresos en los mercados de trabajo de la UE muestran los obstáculos que todavía hay que superar si la Unión quiere cumplir las metas de empleo fijadas en la cumbre de Lisboa de hace dos años. En aquella ocasión, la UE se fijó el objetivo de aumentar el porcentaje laboral hasta el 70 % para el año 2010 (desde el 63,8 % en 2000) y de aumentar el porcentaje de mujeres trabajadoras hasta el 60 %. Posteriormente, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE han ofrecido un respaldo aún mayor a estos objetivos con motivo de las cumbres de Niza y Barcelona.

1.3.1. No existe ninguna duda de que las políticas de cohesión económica y social de la UE son aspectos vitales para la consecución de las metas de empleo fijadas en Lisboa. Las políticas estructurales de la UE son un mecanismo clave para mejorar el potencial de crecimiento económico en las regiones menos desarrolladas y con industrias en declive y, por lo tanto, para mejorar las posibilidades de creación de empleo de dichas regiones.

1.4. A corto plazo, sigue habiendo una serie de problemas a la hora de continuar avanzando hacia una mayor cohesión económica y social.

1.4.1. En primer lugar, el mantenimiento de un índice elevado de creación de empleo depende de que se siga registrando un crecimiento económico relativamente fuerte en las economías de la UE. La desaceleración de la economía estadounidense, junto con las consecuencias económicas de los ataques terroristas del 11 de septiembre y la continua incertidumbre en los mercados financieros mundiales, han afectado negativamente a las economías de la UE hasta el punto de que las previsiones de crecimiento económico para el año próximo han tenido que ser corregidas a la baja. Los datos actuales sugieren que el crecimiento económico de la UE en 2001 fue del 1,7 % en comparación con la previsión inicial del 3 %.

1.4.2. En segundo lugar, y a pesar del alto nivel de desempleo, se ha registrado últimamente escasez de mano de obra en muchas de las economías de la Unión. Esto apunta a la aparición de un déficit de cualificaciones. La mejor forma de hacer frente a este déficit consiste en diseñar políticas proactivas que, con la participación de todos los agentes —trabajadores y empresarios incluidos—, permitan adaptar las capacidades de la mano de obra a las circunstancias cambiantes del desarrollo económico.

1.4.3. En tercer lugar, existe preocupación por la falta de flexibilidad de los mercados laborales de la Unión Europea, que —se argumenta— frena la contratación de personal adicional por parte de las empresas por temor a no poder reducir fácilmente la plantilla al cambiar las condiciones económicas.

1.4.4. En cuarto lugar, las disparidades regionales del desempleo podrían crecer en el caso de que aumentara la incidencia de las crisis económicas sectoriales, cosa especialmente probable en las regiones con una gran dependencia de las actividades agrícolas y pesqueras. Las nuevas reformas de la Política Agrícola Común generarán inevitablemente más pérdidas de puestos de trabajo en las regiones rurales, lo que ampliará las diferencias sociales entre esas regiones y la media de la Unión Europea.

1.4.5. Todos los factores señalados anteriormente ponen de relieve la necesidad de seguir aplicando políticas activas de fondos estructurales en las regiones desfavorecidas de la UE.

1.5. El avance hacia una mayor cohesión económica y social en la UE es el esfuerzo más importante de la Unión para solucionar los problemas de la pobreza. Aunque el esfuerzo realizado por la Unión por medio de los Fondos Estructurales no es más que un pequeño elemento dentro de todo el paquete de medidas destinadas a luchar contra la pobreza (la mayoría de las cuales son nacionales), sigue siendo cierto que el aspecto de creación de empleo y de promoción de la actividad económica de los Fondos Estructurales es un elemento visible y eficaz en el amplio frente de lucha contra la pobreza en la UE.

1.5.1. Entre los principales factores vinculados con bajos niveles de renta de forma persistente se encuentran el desempleo, un bajo nivel educativo y un alto índice de dependencia económica dentro de la familia. Aunque existen otros factores demográficos que también son significativos y que van más allá del ámbito de actuación de la política de la UE, es de prever que el crecimiento económico continuado y el aumento de los niveles de empleo reduzcan la proporción de personas con rentas bajas. Es en este ámbito donde los Fondos Estructurales de la UE tienen más posibilidades de contribuir eficazmente a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

1.6. Esta panorámica del contexto y de los logros de los Fondos Estructurales demuestra que éstos siguen siendo un aspecto básico de las políticas de la UE destinadas a aumentar la tasa de crecimiento económico, promover el empleo y luchar contra la exclusión social en las regiones menos favorecidas de la Unión. Resulta también evidente que todavía queda mucho por hacer en lo que a la cohesión económica y social se refiere en las diversas regiones de la UE.

1.7. Pero la importancia de lograr un mayor grado de cohesión económica y social se puede valorar considerando no sólo los beneficios que revierten en la sociedad de la UE como resultado de ello, sino también las consecuencias derivadas de no mejorar dicha cohesión. En ese caso, es decir, si se redujeran las políticas de cohesión económica y social de la UE, se echaría a perder una condición fundamental para el desarrollo de la cohesión en nuestra sociedad, al tiempo que el bienestar material de los grupos marginales y excluidos de la sociedad tendría muchas probabilidades de deteriorarse, todo lo cual podría disminuir el grado actual de solidaridad política

de la Unión. Como demuestra el actual debate sobre la «gobernanza», la UE tiene que probar su capacidad para satisfacer las necesidades fundamentales de los ciudadanos. Cualquier reducción del esfuerzo de la UE por lograr una mayor cohesión económica y social menoscabará su credibilidad como sistema político y económico capaz de satisfacer las aspiraciones del ciudadano.

2. **Los grandes retos con que se enfrentan las políticas de cohesión económica y social de la UE**

2.1. Un elemento clave del futuro debate sobre el porvenir de los Fondos Estructurales será el fundamento para mantener o aumentar el papel de la UE en la implantación de políticas de cohesión económica y social. El Comité opina que la UE debería conservar su papel central en el diseño y distribución de los Fondos Estructurales. Esto no sólo asegurará la consolidación y el desarrollo ulterior de los logros alcanzados hasta la fecha por las actividades estructurales, sino que también resultará adecuado en el contexto de los retos a la cohesión económica y social que, con toda probabilidad, irán surgiendo en el futuro.

2.2. Ampliación. La próxima ampliación de la UE incorporará hasta diez países caracterizados, en líneas generales, por bajos niveles de renta per cápita, problemas de desempleo y retraso económico (aunque existen destacadas excepciones entre los países candidatos y dentro de ellos). Aunque la incorporación a la UE mejorará por sí misma las perspectivas económicas de estos países y de los quince actuales (gracias a las mejores oportunidades comerciales y a la inversión extranjera directa), sin una ayuda económica positiva como la de los Fondos Estructurales es muy improbable que el proceso económico de recuperación sea suficientemente rápido para cumplir las legítimas aspiraciones de los ciudadanos de estos países. Además, las ventajas de los Fondos Estructurales van más allá de su aspecto financiero e incluyen lecciones clave sobre desarrollo económico que se han aprendido desde su reforma en el año 1988. Es esencial que la UE mantenga la capacidad de supervisar los esfuerzos de desarrollo económico regional para asegurarse de que las técnicas de mejores prácticas se aplican a los nuevos Estados miembros.

2.3. Globalización. Es inevitable que el fenómeno de la globalización siga intensificándose. En el contexto de las actividades de los Fondos Estructurales, esto tendrá probablemente dos efectos en la UE. En primer lugar, la globalización cambiará la estructura del empleo de la UE en todos los sectores productivos a medida que las compañías internacionales vayan ajustando sus estrategias de compra y venta a la luz de las nuevas oportunidades que irán surgiendo con la progresiva liberalización del comercio internacional de bienes y servicios. Por consiguiente, la UE puede que vea aumentar con el tiempo los retos planteados por el reajuste económico, es decir, los retos para la cohesión económica y social. En segundo lugar, las inversiones de las empresas dentro de la UE podrían disminuir al trasladarse las empresas nacionales y extranjeras a otros lugares para explotar oportunidades de inversión más rentables. El reto para el empleo y para el crecimiento de la renta en la UE aumentará en la medida en que aumenten las inversiones hacia el exterior de la UE o que desciendan las inversiones hacia el interior.

2.3.1. En este contexto, y dada la relativa debilidad de los Estados miembros para diseñar políticas capaces de corregir los posibles desequilibrios económicos, será cada vez más importante realizar un esfuerzo de cohesión coordinado y conjunto en toda la UE.

2.3.2. El Comité resalta, en particular, la necesidad de emprender acciones con cargo a los Fondos Estructurales para reducir desequilibrios regionales en términos de competitividad y productividad; solamente entonces todas las regiones de la UE podrán aprovechar las oportunidades que brinda el avance de la globalización. Este objetivo concuerda con la estrategia de Lisboa y apunta al desarrollo de los recursos humanos como componente central de una futura estrategia económica y de cohesión.

2.4. Desequilibrios entre el núcleo y la periferia. Si tenemos en cuenta la ampliación y el proceso de globalización al mismo tiempo, es más que probable que la consecuencia económica general sea una exacerbación de la dinámica centro-periferia en la UE en general. Se trata de un tema sobre el que ya ha hablado el Comité y que ha sido explícitamente reconocido por la Comisión en el «Segundo informe sobre la cohesión económica y social».

2.4.1. A menudo se habla de dualismo económico para describir una economía caracterizada por un núcleo económico próspero, dinámico y con alto nivel de empleo, flanqueado por una periferia de crecimiento lento, con mucho desempleo y retrasada económicamente. De hecho, esto describe una situación en la que dos economías bien diferentes (y potencialmente divergentes) coexisten en un territorio económico unificado. El problema en estos casos es que si se deja a las fuerzas del mercado actuar ellas solas, es muy probable que, en lugar de invertir el proceso que conduce al dualismo económico, acaben por consolidarlo. El riesgo es que el dualismo económico socave el potencial productivo a largo plazo de la región en su conjunto al destruir el potencial productivo y competitivo de la periferia. También podría dar lugar a una divergencia inaceptable en la cohesión económica y social.

2.4.2. Aunque el hecho de estar en la zona económica central supone ventajas para las empresas, la finalidad de las políticas de cohesión económica y social es aumentar el atractivo relativo de las regiones periféricas. La mejor forma de lograrlo no consiste en imponer restricciones a las decisiones de localización de las empresas, sino continuando con el desarrollo y la aplicación de políticas que aumenten la competitividad de las regiones periféricas: invirtiendo en capital humano, modernizando la infraestructura económica (sistemas de comunicación y de transporte) y adoptando medidas que sirvan para aumentar el atractivo general del lugar (centros de investigación y educación, mejora del medio ambiente, etc.).

2.4.3. El argumento decisivo a favor de seguir perfeccionando y desarrollando las políticas estructurales de la UE es que, de otro modo, las ventajas económicas de la globalización sólo beneficiarán a unas pocas regiones centrales de la Unión. Al mismo tiempo, las numerosas regiones periféricas (incluyendo las zonas de montaña y las comunidades isleñas más desfavorecidas) tienen todas las de perder; y no necesariamente en términos absolutos, pero desde luego sí en términos relativos. Aunque la dispersión espacial de la actividad económica por la UE no ha cambiado significativamente durante los últimos 20-30 años, los efectos combinados de la unión monetaria europea, la ampliación a los PECO y la rápida aceleración de la globalización conducirán con toda seguridad a una mayor concentración de la actividad económica durante la próxima década aproximadamente. Por este motivo, hay fuertes razones para ampliar las acciones estructurales a nivel de la UE con el fin de afrontar estos nuevos desafíos, potencialmente muy importantes.

2.5. Estabilidad macroeconómica. El avance hacia la cohesión económica y social se verá facilitado en gran medida si se lleva a cabo con un fondo de estabilidad macroeconómica y de crecimiento económico sostenido. La culminación de la tercera fase de la unión económica y monetaria se ha traducido en una mayor estabilidad económica y política en el conjunto de la UE y ha impulsado el papel de la UE en la economía mundial. No obstante, el único modo de hacer avanzar en el futuro la necesaria política económica europea pasará por unas directrices de la Comisión Europea más eficaces en materia de política económica general y por una mayor coordinación de los procedimientos con decisiones vinculantes. Consiguientemente, la amalgama de política macroeconómica a escala comunitaria —aplicada de modo que refleje las estructuras divergentes de los Estados miembros— deberá reforzarse y complementarse con una política estructural a todos los niveles. En el caso de que se produjera una crisis asimétrica que afectara de modo desigual a la UE, la estabilidad económica podría verse comprometida en unos pocos países en aras de la estabilidad de la mayoría.

2.5.1. Hasta la fecha, la UE no ha desarrollado ningún instrumento de política económica destinado explícitamente a estabilizar los niveles de empleo o de renta en el nivel del Estado miembro o de la región. Dado el carácter «talla única» de la política monetaria de la zona euro y las limitaciones impuestas por el Pacto de estabilidad y crecimiento sobre las políticas de estabilización en los Estados miembros (es decir, la limitación del déficit presupuestario), es posible que aumenten a medio plazo las demandas que gravitan sobre las políticas estructurales de la UE. En su estado actual, estos fondos están mal preparados para hacer frente a perturbaciones repentinas en el nivel de empleo o de renta de los Estados miembros lo cual puede hacer que los ciudadanos de la UE se planteen el papel de la Unión en la lucha contra perturbaciones económicas imprevistas o su incapacidad para hacer frente a este tipo de problemas.

2.5.2. Aunque las conclusiones de Lisboa y el método abierto de coordinación tienen mucho de positivo, en última instancia la UE quizá tenga que considerar un mayor compromiso con las acciones estructurales (y, quizás, ampliarlas para que incluyan una función estabilizadora) con el fin de proporcionar una ayuda adecuada a los Estados miembros o a las regiones que tengan unos problemas económicos que, de otro modo, no se podrían combatir adecuadamente.

2.6. Modelo social europeo. El modelo social europeo y la economía social de mercado siguen siendo elementos básicos en los acuerdos económicos y sociales de la UE. Al facilitar la participación de todos los agentes en el proceso decisorio económico y social, estos acuerdos sirven para promover los principios de solidaridad y de inclusión social entre los ciudadanos de la Unión. El modelo social europeo es, básicamente, el principal marco para luchar contra la pobreza y la exclusión social en los Estados miembros de la UE. Cualquier paso que se dé para cambiar radicalmente este esquema puede dañar la cohesión y trabar aún más las acciones estructurales de la Unión.

2.6.1. Al mismo tiempo, es importante que los acuerdos del modelo social europeo continúen apoyando el funcionamiento de los mercados laborales de la Unión alentando la cultura empresarial, que es necesaria para impulsar el proceso de crecimiento económico. El empleo y, por lo tanto, la inversión de los sectores público y privado, sigue siendo el arma más eficaz en la lucha contra la exclusión social y la pobreza, especialmente entre los grupos de la sociedad con más dificultades para encontrar un empleo, como son las mujeres, los jóvenes, los parados de larga duración y otros grupos sociales marginados o desfavorecidos. Por este motivo, las políticas del mercado laboral de la UE deberían seguir desarrollándose de manera coherente con una economía activa, basada en el mercado y capaz de superar los retos de una mayor competencia internacional.

2.6.2. Por esta razón, es importante que se sigan reformando las prácticas del mercado laboral de la Unión siempre que sea necesario y cuando ello contribuya al crecimiento del empleo y al progreso hacia las metas de cohesión económica y social. En último término, esto permitirá que las acciones

estructurales de la UE se concentren de lleno en las regiones más necesitadas. Esta postura concuerda con las conclusiones de la cumbre de Lisboa, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a modernizar el modelo social europeo.

2.7. Unión Monetaria. A pesar de que la unión monetaria supondrá considerables ventajas económicas para la UE, sigue existiendo el riesgo de que las regiones en crisis económica tengan dificultades a la hora de combatir el consiguiente aumento del desempleo local. Al mismo tiempo, las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento podrían limitar la medida en que los gobiernos nacionales pueden ayudar directamente a la región afectada. En este sentido, los Fondos Estructurales podrían desempeñar en el futuro una función mayor que la que han tenido hasta la fecha.

3. **El futuro de las políticas de cohesión económica y social**

3.1. Es evidente que, en la actualidad, la sociedad y la economía de la UE se hallan ante muy diversos retos y que el debate sobre el futuro de los Fondos Estructurales después del año 2006 debe tenerlo en cuenta. Para ayudarnos a preparar nuestra respuesta a estos retos, resulta útil considerar, en primer lugar, cinco cuestiones subyacentes que deberá responder el futuro debate sobre la política que conviene aplicar. Dichas cuestiones son:

3.1.1. Los ciudadanos europeos, ¿están dispuestos a comprometerse, más allá del año 2006, a mantener los esfuerzos que han realizado desde las reformas política y financiera de 1988 para lograr un mayor grado de cohesión económica y social en todo el territorio de la Unión?

3.1.2. ¿Están dispuestos a seguir después del año 2006, con el mismo enfoque de cohesión económica y social, que el que ha prevalecido desde 1988; un enfoque que se levanta sobre los cuatro principios de concentración, programación, cooperación y adicionalidad?

3.1.3. ¿Cómo podemos incorporar las lecciones aprendidas en el pasado al diseño y a la aplicación de las futuras políticas de cohesión, es decir, acuerdos para las mejores prácticas?

3.1.4. ¿Qué papel debe desempeñar la Comisión en las futuras políticas de cohesión? ¿Vamos a mantener los esquemas actuales en los que la Comisión gestiona el diseño y la aplicación de las políticas junto a los Estados miembros, o deben adquirir éstos una función más destacada dentro de este proceso?

3.1.5. ¿Qué función debe adjudicarse a los agentes sociales y económicos en cualquiera de los programas reformados para el diseño y la aplicación de las políticas de cohesión?

3.2. La cohesión en el futuro. La cohesión económica y social es una obligación fijada por el Tratado de la Unión Europea y no debería verse comprometida por consideraciones a corto plazo. El Comité siempre ha considerado que esto implica que los Estados miembros deben estar preparados para financiar un presupuesto de la Unión hasta el punto necesario para lograr este objetivo. Esto puede exigir una revisión del límite de los gastos de los Fondos Estructurales como parte del gasto total fijado en la cumbre de Berlín. Además, queda claro que los objetivos de empleo fijados en la cumbre de Lisboa son coherentes con las actividades de los Fondos Estructurales de la Unión y podrán ser fomentados por las mismas y, en particular, las medidas diseñadas específicamente para mejorar la competitividad económica de las regiones atrasadas y de las regiones en declive industrial.

3.2.1. Las regiones con niveles de renta per cápita reducidos requieren transferencias fiscales considerables para lograr niveles similares de consumo público y privado en y entre los Estados miembros. Si queremos evitar una dependencia a largo plazo, deben adoptarse medidas para asegurar que las regiones más pobres cuenten con las condiciones necesarias para su desarrollo económico y para asegurar a sus poblaciones el acceso a una calidad de servicios públicos similar a la que disfrutan otras regiones.

3.2.2. Todo esto quiere decir que las acciones estructurales de la UE después del año 2006 deben ser financiadas, dirigidas y gestionadas adecuadamente si se quiere que sigan cumpliendo su objetivo. El límite actual del total de los Fondos Estructurales que se puede aplicar a un Estado miembro (4 % del PIB) podría tener que revisarse en función de las necesidades de desarrollo económico regional de los Estados solicitantes. Al mismo tiempo, es muy importante que estos países tengan la capacidad de absorber la ayuda de los Fondos Estructurales por medio de programas económicos de desarrollo que contribuyan positivamente al desarrollo económico de la región y que no repercutan negativamente en las condiciones locales del mercado de trabajo o de capitales.

3.3. Los cuatro principios de la cohesión económica y social. Con arreglo a los datos presentados por la Comisión (en su Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social y en su Primer Informe Provisional sobre la cohesión económica y social), el Comité considera que se deben mantener los cuatro principios subyacentes de los Fondos Estructurales y desarrollarlos durante el periodo de financiación posterior a 2006.

3.3.1. De estos cuatro principios, el futuro de la concentración será probablemente el más polémico. Teniendo en cuenta los retos planteados por la ampliación, parece haber un consenso cada vez mayor (compartido por el Comité) de que el Objetivo 1 de los Fondos Estructurales debe mantenerse después de 2006, y no sólo para los países candidatos. Sin embargo, el límite del 75 % per cápita del PIB a efectos de la elegibilidad para el Objetivo 1 podrá ser revisado al alza para asegurar a las regiones que en la actualidad pueden optar a las ayudas y cuyas necesidades se prolongarán más allá del año 2006 que no perderán dicha elegibilidad debido al efecto estadístico de la ampliación, que reducirá la media del PIB de la UE y que, por lo tanto, colocará a algunos Estados beneficiarios por encima del límite de elegibilidad.

3.3.1.1. En la revisión subsiguiente debería prestarse especial atención a las necesidades especiales de las islas y de las regiones montañosas, ultraperiféricas y escasamente pobladas de la UE.

3.3.2. Del mismo modo, también deberá considerarse el futuro del Objetivo 2. Desde las reformas impulsadas por la Agenda 2000, el Objetivo 2 incluye no sólo zonas industriales en declive, sino también zonas urbanas y rurales y zonas dependientes de la pesca. El Comité considera que debería mantenerse la categoría de ayudas del Objetivo 2, aunque podría ser necesario revisar el grado de ayuda (es decir, la cuantía de las ayudas de los Fondos Estructurales y la definición de proyectos elegibles).

3.3.2.1. Seguir reconociendo las ayudas territoriales del Objetivo 2 se debe no sólo a los problemas continuados de desarrollo económico que sufrirán con toda probabilidad las regiones que puedan optar a las ayudas, sino que parte también del hecho de que los Fondos Estructurales de la UE representan un dispositivo clave para mantener el respaldo de las políticas regionales de cada país y para contar con financiación privada destinada a las labores de desarrollo económico regional. Además, las políticas de la UE constituyen un importante mecanismo con el que los Estados miembros pueden incorporar enfoques de «mejores prácticas» sobre el desarrollo económico regional en sus propias políticas. En estos dos sentidos, las políticas estructurales de la UE aportan un valor añadido considerable para las regiones del Objetivo 2.

3.3.3. También es básico que el compromiso de la UE para el desarrollo de los recursos humanos por medio de las medidas horizontales establecidas en el Objetivo 3 de los Fondos Estructurales siga siendo una prioridad. Gracias a estas medidas, la UE podrá aumentar el porcentaje de población con trabajo y el crecimiento económico a largo plazo y alcanzar las metas fijadas en la cumbre de Lisboa.

3.4. Técnicas de mejores prácticas para el desarrollo económico regional. Como el Comité ha afirmado previamente, las políticas estructurales de la UE y los reglamentos derivados de las mismas dejan margen para difundir políticas de mejores prácticas de desarrollo económico regional por toda la Unión. Aunque es improbable que un único enfoque funcione en todos los Estados miembros (debido a las diferencias en las potenciales condiciones económicas locales), la Comisión tiene bastante información sobre qué enfoques dan los mejores resultados y cuáles son los menos eficaces. Revierte en el interés de todos que la Comisión utilice esta información para diseñar los reglamentos de los Fondos Estructurales para después del año 2006 y para las medidas administrativas de acompañamiento de dichos reglamentos.

3.4.1. Un ejemplo de ello pueden ser las lecciones aprendidas del desarrollo económico de los nuevos Estados federados alemanes y la importancia de dicha experiencia para los PECO candidatos.

3.5. Función de la Comisión. ¿En qué medida debe cambiar la función de los gobiernos de los Estados miembros (tanto nacionales como subnacionales) en el diseño y la aplicación de los programas de los Fondos Estructurales? El Comité sigue estando convencido de que la supervisión de los Fondos Estructurales a nivel comunitario ha sido un elemento clave para el éxito que han tenido éstos hasta la fecha y, en concreto, en las regiones del Objetivo 1. Como ya se ha afirmado anteriormente, la Comisión no sólo puede responsabilizarse del desembolso de fondos comunes, sino que también debe desempeñar un papel crucial a la hora de garantizar que los programas de desarrollo regional sean coherentes con las metas y objetivos de los Fondos y que todas las autoridades receptoras utilicen técnicas consideradas como las «mejores prácticas».

3.5.1. Para recuperar el atraso de las regiones más pobres es indispensable contar con una política proactiva en materia de capital humano y físico en el marco de los Fondos Estructurales. Esto exige una evaluación continua de la eficacia y del impacto a largo plazo, y la evaluación no debe centrarse en los progresos del empleo a corto plazo. La Comisión es la institución más apropiada para desarrollar esta labor y garantizar un nivel adecuado de coordinación entre las políticas estructurales y otras políticas comunitarias.

3.6. Subsidiariedad. Además, el diseño y la gestión de los programas de los Fondos Estructurales necesitan claramente una subsidiariedad completa y eficaz. Esto apunta hacia una plena y activa participación de los gobiernos subnacionales y de los interlocutores económicos y sociales y no (o al menos no exclusivamente) a un papel más preponderante de las autoridades nacionales. El Comité no ve que tengan sentido las propuestas encaminadas a devolver el control de los Fondos Estructurales a los gobiernos de los Estados miembros, como era el caso antes de 1988.

3.6.1. De hecho, las normas por las que se rigen los Fondos Estructurales deben seguir reflejando las prioridades comunes de la UE en el diseño y la prestación de acciones estructurales. En el futuro podría ser conveniente un grado mayor de condicionalidad de los usos a los que se puedan destinar los Fondos (como ocurre con la actual reserva vinculada al rendimiento). Por ejemplo, la Comisión podría hacer un mayor hincapié en los resultados (como los índices de rendimiento en términos de empleo o crecimiento) que se espera que produzcan los Fondos. Es vital maximizar los resultados de la aplicación de los Fondos, en una situación de demandas crecientes sobre recursos limitados.

3.7. Modulación de la ayuda. El Comité solicita a la Comisión que estudie una mayor modulación en los porcentajes de ayuda en el marco de los Fondos Estructurales y, en concreto, en lo relativo a las regiones del Objetivo 1. Teniendo en cuenta que puede resultar imposible financiar íntegramente el volumen mayor de demandas de los Fondos Estructurales dentro de una UE ampliada, puede ser necesario buscar una mayor participación del sector privado (y de la financiación del sector privado) en las actividades de desarrollo regional. Una forma de hacerlo consiste en fomentar, dentro de los reglamentos de los Fondos Estructurales después de 2006, las cooperaciones entre los sectores público y privado, siempre y cuando esto sea posible y contribuya a los objetivos de la política comunitaria. En los países candidatos, es probable que esto sea más aplicable, por ejemplo, a las regiones que en la actualidad pertenecen al Objetivo 2, y menos a las regiones pertenecientes al Objetivo 1.

3.8. Papel de las políticas nacionales. Las medidas de los Fondos Estructurales darán un mejor resultado siempre que vayan acompañadas de la reforma de las políticas y prácticas nacionales que no explotan el crecimiento económico regional o que anulan su margen de acción. Las políticas nacionales desempeñan un papel más importante, y no es realista esperar que las acciones de la UE contrarresten el impacto de las políticas nacionales que contribuyen a ampliar las disparidades económicas y sociales regionales.

3.8.1. En el marco de la política macroeconómica de la Unión Monetaria Europea, los Estados miembros conservan el control sobre las políticas presupuestarias nacionales, aunque sujetas a las condiciones establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Existe el riesgo de que, en caso de que se produjera un enfriamiento cíclico o una crisis asimétrica, un Estado miembro se viera incapaz de seguir cumpliendo las directrices de este Pacto.

3.8.1.1. Durante esos periodos aumenta el gasto social de las administraciones públicas, mientras que los ingresos fiscales disminuyen, lo cual puede dar lugar a un aumento del déficit del sector público cercano o por encima del límite del 3 % del PIB impuesto por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En ese caso, los gobiernos deben reducir el gasto público o aumentar los niveles de fiscalidad, opciones ambas que acentuarán el enfriamiento de la economía y aumentarán la presión sobre la cohesión económica y social. Por este motivo, es importante que las políticas presupuestarias de los Estados miembros estén equilibradas o sean excedentarias, a fin de asegurar una flexibilidad fiscal suficiente para permitir la aplicación de políticas contracíclicas en periodos de enfriamiento económico. De lo contrario, será cada vez más difícil alcanzar el objetivo de la cohesión económica y social.

3.8.2. El desarrollo de los recursos educativos nacionales en general es un aspecto básico para el esfuerzo de cohesión en toda la UE. Si no existe una educación y una formación adecuadas, los resultados de las acciones estructurales de la Unión estarán probablemente por debajo de sus posibilidades. El Comité opina que se debe prestar más atención al desarrollo de políticas nacionales de educación y formación y, de forma general, al desarrollo de los recursos humanos, para la preparación de los planes de desarrollo económico regional, y que es necesario integrar dichos planes con las acciones financiadas por los Fondos Estructurales para poder así sacar el máximo partido de la política regional de la Unión. Esto reviste particular importancia en el caso de las regiones del Objetivo 1, en las que suele haber un déficit de inversiones en recursos educativos.

3.8.2.1. Además, el Comité solicita que se preste una mayor atención a la oferta de educación y formación en las regiones elegibles. Si se quiere explotar el potencial de desarrollo económico de regiones individuales, es necesario contar con una participación suficiente del sector privado y del público para ofrecer tanto educación como formación, lo que sucede en su mayor parte en compañías y en otros agentes no estatales.

3.8.3. Las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa introdujeron la idea de un método nuevo, «abierto», de coordinación de las políticas entre los Estados miembros, cuya finalidad es asegurar un enfoque homogéneo entre los distintos Estados miembros en cuanto a las metas estratégicas de la Unión. El Comité considera las políticas de desarrollo económico como un ejemplo al que se puede aplicar el método «abierto». De hacerse así, no sólo se conseguiría difundir las mejores prácticas en materia de políticas de desarrollo económico, sino que ello contribuirá también a aplicar estrategias coherentes de desarrollo económico en y entre las regiones del Objetivo 1 y las del Objetivo 2. Además, incorporar el método «abierto» a las políticas regionales se ajusta completamente al principio de subsidiariedad, aunque no deberá utilizarse como sustituto de los compromisos financieros contraídos por la UE para los Fondos Estructurales.

3.9. Ampliación. La ampliación modificará radicalmente el contexto en el que se desarrollan las acciones de cohesión de la UE. Si la consideramos únicamente como la adhesión de los países candidatos de Europa Central y Oriental, la ampliación aumentará el territorio de la UE en más de un tercio y su población en un 36 %, pero no añadirá más que un 5 % a su riqueza. Por consiguiente, la Unión Europea incorporará después de 2004 diez nuevos Estados miembros con una renta

per cápita inferior a la mitad de la media actual de la UE. Esto planteará básicamente nuevos problemas de cohesión a la UE y generará una presión inmensa para que se aumenten considerablemente los recursos destinados a las políticas de cohesión de la UE.

3.9.1. Uno de los temas clave que aún está por resolver es quizá la capacidad, dentro de los países candidatos, para administrar eficazmente los Fondos Estructurales tal como lo estipulan los reglamentos sobre la materia. Por lo tanto, es esencial que la Comisión destine recursos para ayudar a estos países a preparar los procedimientos y los esquemas administrativos necesarios como fase previa a la ampliación.

3.10. Temas relacionados con la transición. Los retos de la ampliación no son exclusivamente financieros. Es probable que algunas de las regiones que en la actualidad reciben ayudas de los Fondos Estructurales dejen de ser elegibles. Esto genera no sólo problemas políticos; implica también dificultades económicas de gran envergadura para las regiones que siguen en el subdesarrollo y que no pueden generar empleo sostenible a una escala lo suficientemente amplia.

3.10.1. El Comité opina que no sería correcto descartar automáticamente de la elegibilidad para los Fondos Estructurales a las regiones del Objetivo 1 que no puedan conseguir un nivel autosostenible de crecimiento económico y de oportunidades de empleo, pero que, a pesar de ello, registraran una media de renta per cápita por encima del 75 % de la media de la UE.

3.10.1.1. En ese caso, la Comisión debería introducir medidas transitorias adecuadas o ampliar el margen de elegibilidad por encima del 75 % para cubrir las legítimas necesidades de las regiones subdesarrolladas de la UE en su totalidad. Aunque en 1988 se consideró que el margen del 75 % era adecuado para las condiciones económicas de la Unión en aquel momento, mantener dicho margen carece de lógica hoy en día debido a la magnitud del cambio que seguirá a la próxima ampliación. Es esencial entablar a tiempo un debate para resolver este problema. Hay en juego muchas cuestiones de gran importancia, y la Comisión y los Estados miembros deberían tratar de conseguir un consenso que cubra satisfactoriamente las necesidades de las regiones del Objetivo 1.

4. **El futuro debate sobre la cohesión**

4.1. En este informe se deja claro que las políticas económica y de cohesión tendrán que afrontar una serie de retos importantes en los próximos años. No obstante, es crucial que no se reduzcan de manera generalizada los esfuerzos —financieros o de otra índole— que dedica la UE para promocionar la cohesión, ya que ésta sigue siendo una obligación fundamental de conformidad con lo estipulado en los Tratados de la UE. Queda también claro que los Fondos Estructurales son el núcleo del esfuerzo de la Unión por reducir las diferencias económicas y sociales entre las regiones y los ciudadanos de la UE. Por ello, el Comité opina que los debates relativos a las futuras políticas de cohesión de la UE deben empezar ya. No sería adecuado que estos debates se comprimieran en un periodo breve de tiempo, porque en ese caso lo más probable es que los resultados se viesen determinados por las consideraciones financieras, en detrimento de las consideraciones sociales y económicas.

4.2. A fin de dar a conocer sus deliberaciones, el Comité celebró el 29 de abril de 2002 una serie de audiencias que brindaron a diversas organizaciones la oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre las futuras acciones que emprenderá la UE en materia de cohesión económica y social.

4.2.1. El tono general de las observaciones presentadas por las organizaciones que participaron en las audiencias coincidía a grandes rasgos con los puntos de vista de la Comisión que se recogen en el presente Dictamen. En este capítulo final revisaremos las distintas cuestiones que se abordaron en estas audiencias.

4.3. Existe un claro consenso acerca de la necesidad de proseguir después de 2006 las ayudas territoriales acordes con el Objetivo 1 de los Fondos Estructurales. Si bien se admite que esta medida planteará a los Estados miembros un desafío de orden económico, también se acepta de manera generalizada que se trata de un desafío que ha de afrontarse. Las necesidades que presentan los países candidatos en materia de cohesión económica y social son considerables, y todavía quedará un importante número de regiones pertenecientes a los quince Estados miembros actuales que sigan necesitando ayuda después de 2006. De otro modo, se correría el riesgo de que se malograran los beneficios conseguidos hasta la fecha gracias a las ayudas procedentes de los Fondos Estructurales.

4.3.1. Así pues, es esencial que las regiones que pueden optar en la actualidad a las ayudas del Objetivo 1 —y que vean peligrar su elegibilidad tras el año 2006 por el mero impacto estadístico que tendrá la ampliación en la media del PIB de la UE— continúen percibiendo estas ayudas. Esta circunstancia podrá llevarse a cabo elevando el límite de elegibilidad del 75 % o facilitando, a medio plazo, ayudas de carácter transitorio que resulten satisfactorias. No obstante, y si se optara por la segunda posibilidad, el periodo de transición debería vincularse a una mejora real de las condiciones económicas en las regiones elegibles.

4.4. Las implicaciones financieras que tendrá la ampliación de manera directa en la cohesión económica y social, junto con la continua necesidad de ayuda que presentan las regiones beneficiarias del Objetivo 1 en la actual UE, obligarán con toda probabilidad a elevar el límite máximo de contribución a los Fondos Estructurales, situado actualmente en el 0,45 % del PIB. El Comité acepta esta circunstancia como una consecuencia ineludible de la ampliación. Cualquier nuevo tope que se establezca deberá respetar la obligación, recogida en el Tratado, de lograr un mayor grado de cohesión económica y social.

4.5. Todavía no se ha expuesto ningún planteamiento claro en lo relativo a las ayudas del Objetivo 2 tras el año 2006. Si bien está clara la necesidad de aumentar el compromiso financiero global del Objetivo 1, no todo el mundo está de acuerdo en que esto haya de producirse a expensas del Objetivo 2.

4.5.1. Diversas organizaciones representadas en el Comité han destacado el importante papel que reviste este mecanismo, especialmente cuando se producen imprevistas sacudidas económicas que desestabilizan sectores económicos específicos de determinadas regiones, y como un instrumento para facilitar la diversificación económica en regiones que han venido dependiendo hasta ahora de industrias tradicionales en declive. Es probable que la ampliación y la tendencia a la mundialización exacerben este problema en los Estados miembros, tanto los actuales como los futuros.

4.5.1.1. La Comisión deberá considerar seriamente la creación de un mecanismo con cargo al presupuesto de la UE que contribuya a estabilizar los ingresos regionales en caso de que se produzca una sacudida económica imprevista a la que un Estado miembro pudiera verse incapaz de dar respuesta como consecuencia de las obligaciones fiscales de ámbito nacional impuestas por el Pacto de estabilidad y crecimiento. Este instrumento no tiene por qué ser de grandes dimensiones, toda vez que se recurriría a él únicamente de modo excepcional, y podría utilizarse exclusivamente en condiciones estrictamente establecidas de manera conjunta por la Comisión y el Consejo. Dicho mecanismo podría describirse como un instrumento ampliado «de propia iniciativa».

4.5.2. El Comité desearía destacar dos puntos fundamentales: en primer lugar, algunos de los instrumentos de los Fondos Estructurales deberán seguir existiendo para que la UE pueda dar respuesta a sacudidas económicas imprevistas que amenacen con desestabilizar gravemente una región. Para hacer frente a esta eventualidad se podría ampliar y consolidar aún más el programa de iniciativas comunitarias. En segundo lugar, se ha de seguir apoyando —por medio de los Fondos Estructurales— las necesidades extremadamente específicas que presentan las regiones desfavorecidas desde un punto de vista geográfico (por ejemplo, las regiones periféricas, rurales, montañosas o marítimas).

4.5.3. Al igual que ocurre con las regiones del Objetivo 1, la desventaja económica está estrechamente relacionada con la social, y es crucial que se sigan realizando esfuerzos a escala de la UE en favor de las regiones desfavorecidas en un ámbito general, en lugar de destinarlos enteramente a los subsectores dominantes dentro de este grupo.

4.5.4. No obstante, puede que exista margen para adoptar mecanismos alternativos que permitan abordar determinados aspectos de los problemas que plantean las regiones del objetivo 2 en materia de cohesión económica y social. En especial, el Comité recomienda que se investigue la posibilidad de adoptar un «método abierto» de coordinación en este ámbito. Esta medida permitiría a los Estados miembros adoptar objetivos políticos específicos acerca de medidores de cohesión económica y social (indicadores comparativos) para, posteriormente, dirigir sus respectivas políticas económicas nacionales a este fin. Una actuación en este sentido no sólo tendría la ventaja de reducir la carga presupuestaria de la UE, sino que también garantizaría el nivel más adecuado para la toma de decisiones en el marco de la gobernanza comunitaria.

4.5.4.1. Si se adoptara un «método abierto» en este ámbito político, sería vital que éste aprovechara las principales lecciones extraídas desde que se emprendió la reforma de 1988, que ha dado como resultado la adopción generalizada de un método comunitario de ayudas en materia de política estructural, especialmente en el plano de la asociación y la programación. Es fundamental que cualquier medida para destacar el papel de los Estados miembros a la hora de realizar esfuerzos en el plano de la cohesión comunitaria siga teniendo presentes los principios que subyacen a dicha política, unos principios que han resultado cruciales para su éxito.

4.5.5. Si bien el Comité apoya que se someta a examen la idoneidad del «método abierto» para atajar algunos de los problemas que plantean las regiones del actual Objetivo 2 en materia de desarrollo económico, cualquier medida en este sentido deberá incluir los distintos ejemplos de «mejores prácticas» en concepto de distribución, aplicación y control.

4.6. Sea cual sea su modalidad, las políticas económicas y sociales deberán seguir concediendo prioridad a la inversión en los ámbitos políticos que resulten necesarios para promover a largo plazo el potencial de crecimiento económico de cada región. En las regiones desfavorecidas, la política de carácter público deberá seguir desempeñando un papel fundamental, a través de los Fondos Estructurales, en tres ámbitos:

— inversión en infraestructura económica;

— inversión en programas de educación y formación;

— inversión en tecnología y transferencia tecnológica.

4.7. En opinión del Comité, se ha de emprender una revisión más amplia de la cohesión económica y social ahora que se aproxima el siguiente período de acciones en materia de política estructural. Desde las reformas de 1988, la cohesión económica y social se ha definido con arreglo a unos estrictos criterios económicos como el nivel de ingresos per cápita y los datos del desempleo. Si bien ambos indicadores presentan ventajas en términos de fácil disponibilidad, objetividad y comparabilidad, ninguno de ellos capta aspectos cruciales de la penuria social que se deberían abordar. El Comité elogia la tarea realizada por el Comité de protección social para definir unos indicadores apropiados de inclusión social, y subraya que, en dichos indicadores, también se debería considerar la dimensión territorial.

4.8. Existe un amplio consenso en el sentido de que las intervenciones del Objetivo 3 representan un componente crucial para el éxito de cualquier estrategia en materia de cohesión económica y social, y que estas medidas han de conservarse en las futuras reformas de las políticas estructurales. Entre los cometidos de este Objetivo destaca el desarrollo de canales eficaces para la incorporación de los colectivos más desfavorecidos de la sociedad a la vida laboral. En este orden de cosas, se ha de tener presente el papel de la empresa —o del carácter emprendedor— a la hora de adoptar medidas de formación y reciclaje profesional. Aunque se trata de algo difícilmente mensurable, se acepta de manera general que la cultura y la educación de las personas en materia empresarial desempeñan un importante papel para desplegar el potencial de desarrollo económico existente a escala regional. El Comité solicita que se incluyan estos planteamientos en el proceso de revisión, tanto a nivel de la UE como de sus Estados miembros.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta modificada de Decisión del Consejo relativa a las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en la ejecución del Programa *Marco* de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) 2002-2006»

(COM(2001) 823 final/2 — 2001/0327 (CNS))

(2002/C 241/30)

El 28 de mayo de 2002, de conformidad con el artículo 7 en relación con el artículo 3 del Tratado Euratom, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social decidió encomendar a la Sección de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos del Comité sobre este asunto y nombró ponente general al Sr. Malosse.

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. El CESE lamenta que se le haya consultado tan tarde, a pesar de sus competencias exclusivas en materia consultiva en lo relativo al Tratado Euratom. En efecto, el CESE otorga una especial importancia a dichas competencias, habida cuenta del carácter sumamente delicado que reviste la energía nuclear en lo que respecta a la sociedad y dada la necesidad de una información y consulta adecuadas.

1.2. La energía atómica plantea efectivamente grandes conflictos en cuanto a la implicación de los ciudadanos en lo relativo a la necesidad de explotar nuevas formas de energía no contaminantes y los problemas que conlleva la energía nuclear relacionados con el elevado riesgo y el tratamiento de los residuos. El CESE desea que se formule claramente la voluntad de reforzar los modelos de evaluación del rendimiento y la seguridad en este ámbito mediante mecanismos permanentes de información, consulta y formación. Se trata, por tanto, de poner en pie un proceso de gestión más eficaz con el fin de definir las mejores opciones estratégicas y aportar respuestas que atenúen los temores de los ciudadanos en lo referente a la explotación de la energía atómica y sus consecuencias a largo plazo.

2. **Las normas de participación en el Sexto Programa *Marco* IDT (Euratom)**

2.1. El 21 de febrero de 2002 el CESE expresó su opinión acerca de las normas de participación y difusión

para la ejecución del Programa Marco de la Comunidad Europea [1].

2.2. En dicho dictamen, el CESE presentó propuestas concretas destinadas, en particular, a garantizar una simplificación, y una mayor transparencia y coherencia con los objetivos de la Unión Europea. Siempre que las demás condiciones no varíen, estas observaciones siguen siendo pertinentes, y pueden aplicarse a las normas relativas al Programa Euratom. El Comité desea hacer especial hincapié en la necesidad de simplificar en mayor medida las formalidades de presentación de los expedientes. Asimismo, insiste en que sería conveniente definir claramente las modalidades de participación de las pequeñas y medianas entidades (empresas, universidades, etc.), dado que el vínculo solidario que se impone a los participantes puede constituir un obstáculo considerable. En efecto, en el ámbito de Euratom, gran parte de las actividades de investigación puede encomendarse también a pequeñas y medianas entidades.

2.3. El CESE reitera, asimismo, sus advertencias acerca de la posibilidad, que recaería de ahora en adelante en los consorcios, de que ellos mismos lancen convocatorias de ofertas para determinados trabajos o amplíen algunas actividades. El Comité insiste en que «todo ello se lleve a cabo siguiendo el marco definido por la Comisión con el fin de garantizar la transparencia, la igualdad de trato y la coherencia con los objetivos del programa» [2].

2.4. El CESE destaca la importancia de las disposiciones financieras, incluidas las relativas al control, y sugiere que, en aras de una mayor claridad, queden todas recogidas en un capítulo específico de la propuesta de Decisión.

2.5. En cuanto a las normas de participación en los programas de la Comunidad Europea, las relativas a los programas Euratom se distinguen del resto por tres aspectos esenciales:

2.5.1. una apertura más restrictiva a terceros países (sólo se hace referencia a los países candidatos asociados);

2.5.2. la falta de normas de difusión, justificada por el carácter delicado de este sector, y

2.5.3. la existencia de normas particulares en el marco del campo temático prioritario —como es la «investigación sobre la energía de fusión»—, que ofrecen la posibilidad de establecer contratos de asociación con Estados miembros, Estados asociados o entidades jurídicas situadas en esos Estados.

3. **Observaciones específicas**

3.1. Es evidente que las normas relativas a la participación de empresas, centros de investigación y universidades de terceros países deben tener en cuenta que la esencia misma de la energía atómica y sus componentes científico, industrial y político revisten un carácter considerablemente delicado y, por lo tanto, deben ser más restrictivas y someterse a un mayor control. No obstante, es indispensable revisar estas normas con un talante de apertura y apoyo a todos los agentes implicados y, en primer lugar, a los países candidatos que afrontan los mismos problemas relacionados con la investigación en materia de energía, la gestión de residuos, la protección contra las radiaciones y la seguridad nuclear. Con todas las precauciones habituales, deberían establecerse colaboraciones, por ejemplo, con países que hayan desarrollado altas tecnologías (Canadá, Japón y Estados Unidos) o países que encaran problemas similares (por ejemplo, Rusia, en relación con algunos países candidatos como Bulgaria y Lituania).

3.2. A pesar de la falta de normas relativas a la difusión, por las mismas razones de precaución, el CESE hace hincapié en el peligro, igualmente considerable, que podría derivar de una difusión insuficiente de información científica y técnica en este ámbito. Es conveniente fijar límites, sin cerrar las puertas, lo que llevaría a definir un protocolo técnico muy preciso de contenidos y modalidades de difusión que tuviesen en cuenta las exigencias de seguridad, sin por ello dejar de mantener la máxima transparencia posible.

3.3. Asimismo, el CESE subraya que sería conveniente plantear un enfoque orientado a la seguridad mediante la formación del personal y los ciudadanos. Todos los sectores de la población consideran, en ocasiones de forma sincrética y globalizadora, que la energía atómica entraña un riesgo elevado. A este respecto, deben favorecerse dos medidas:

3.3.1. el refuerzo y perfeccionamiento de medios y procedimientos para el desarrollo de modelos eficaces e infalibles de evaluación de la seguridad de este tipo de energía, y

3.3.2. la formación e información de los ciudadanos y el personal cualificado.

---

[1] Dictamen del CESE sobre la «Propuesta modificada de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades, y a las normas de difusión de los resultados de la investigación para la ejecución del Programa Marco de la Comunidad Europea 2002-2006» (Ponente: Sr. Malosse — DO C 94 de 18.4.2002, p. 1).

[2] Dictamen DO C 94 de 18.4.2002, p. 1, punto 3.3.5.

3.4. En cuanto al contenido, el CESE presentó, en su dictamen sobre los programas específicos, una serie de propuestas que permitirían armonizar los campos de investigación con las inquietudes de los ciudadanos (en especial en lo referente al reprocesamiento de residuos). En este campo, la investigación en materia de seguridad nuclear figura entre los aspectos prioritarios del dictamen mencionado.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

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 sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales»

(COM(2002) 17 final — 2002/0021 (COD))

(2002/C 241/31)

El 6 de marzo de 2002, de conformidad con el artículo 175 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 2002 (ponente: Sra. Sánchez Miguel).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 63 votos a favor, 3 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. Después de un amplio periodo entre la presentación del Libro Verde [1] y del posterior Libro Blanco [2], la Comisión ha publicado una propuesta de Directiva sobre responsabilidad ambiental en la que se establece el marco jurídico comunitario para la prevención o reparación de daños ambientales. Con ella se pretende, además, dar comienzo a las acciones previstas en el Sexto programa de acción en materia de medio ambiente [3], tendentes, entre otras cosas, a hacer aplicable el principio de «quien contamina paga».

1.2. En las últimas décadas se han acelerado los daños a la biodiversidad, tal y como se ha puesto de manifiesto en la propuesta de estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible [4], donde se observa que este deterioro puede ser una de las más graves amenazas para el futuro de la naturaleza. Las normas [5] más importantes para su protección no han surtido el efecto deseado, también debido a la inexistencia de disposiciones en materia de responsabilidad por los daños que se causen en el medio ambiente. Esta situación hace necesaria una norma de ámbito comunitario que restablezca y prevenga los daños ambientales y obligue a sus causantes al pago de los costes de restauración.

1.3. No obstante el reconocimiento de esta necesidad, es preciso destacar las dificultades encontradas para elaborar la presente propuesta, ya que se han tenido en cuenta los intereses contrapuestos que va a regular: por un lado, los intereses

---

(1) Libro Verde de la Comisión de 1993 (COM(93) 47 final). Dictamen CES 226/94 (DO C 133 de 15.5.1994).
(2) Libro Blanco de la Comisión del 2000 (COM(2000) 66 final). Dictamen CES 803/2000 (DO C 268 de 19.9.2000).
(3) Dictamen CES 711/2001 (DO C 221 de 7.8.2001).
(4) Propuesta de estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible de la Comisión Europea de 15.5.2001.
(5) Directiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (DO L 206 de 22.7.1992) y Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103 de 25.4.1979).

generales de protección del medio ambiente, por otro, los particulares de los agentes económicos y también los de las administraciones públicas; aun reconociendo que todos los intereses son legítimos, no hay que obviar la necesidad de que, de una vez por todas, se determine la responsabilidad de cada uno en su ámbito de actuación y competencia.

1.4. No se puede olvidar en este examen que hoy día existen una diversidad de derechos nacionales, de muy diversa naturaleza, que ya están siendo aplicables en la mayoría de los países miembros. Esta situación puede ser un elemento de distorsión en el contenido final de la norma, por lo que es preciso defender una armonización comunitaria, ya que no siempre se consigue una legislación nacional que garantice el saneamiento de las zonas afectadas, que es uno de los objetivos más importantes de la propuesta. Hay otros factores de facto, como el de que alguno de los daños causados pueda afectar a más de un espacio nacional, en cuyo caso será de aplicación más de una norma legal, pudiendo ocurrir, incluso, que se carezca de normas.

1.5. Se puede decir que la propuesta trata de tener en cuenta todos los intereses concurrentes mediante un equilibrio adecuado entre todos ellos y siempre sobre la base de los objetivos ambientales fijados tanto en el Sexto programa de acción, como en las demás normas comunitarias que componen el acervo medioambiental, así como el contexto socioeconómico en el que se aplican.

1.6. Conviene destacar, antes de hacer cualquier comentario sobre la propuesta, la no inclusión en ésta de los daños tradicionales (daños a las personas y daños materiales), al considerarse que ya están regulados por la acción de responsabilidad civil, de amplia práctica en los Estados nacionales.

1.7. Otra omisión destacable es la no inclusión en esta propuesta de la responsabilidad de los OMG cara tanto a la biodiversidad en general como a la salud de los consumidores; las razones que se dan hacen referencia a la existencia de la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos ([1]); sin embargo, en su ampliación solo cubre los daños causados a los productos no transformados, de forma que no parece ser el instrumento adecuado para tal finalidad, teniendo en cuenta el desarrollo del debate y la reglamentación sobre los OMG ([2]).

2. **Contenido esencial de la propuesta**

2.1. La base jurídica en la que se fundamenta esta propuesta es el artículo 175.1 del Tratado CE, teniendo en cuenta que su objetivo es de carácter medioambiental, es decir, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.

2.2. La propuesta contiene el marco jurídico para la prevención o reparación de los daños ambientales, sobre los siguientes presupuestos:

— Los daños ambientales se han de entender tanto con relación a la biodiversidad, a las aguas, objeto de la Directiva Marco del Agua ([3]), como a la contaminación del suelo. En función del principio de «quien contamina paga», deberá ser el operador que haya causado el daño o se enfrente a un riesgo eminente de producirlo, quien pague los costes de su reparación. No obstante, el artículo 9 establece una serie de excepciones que eximen de responsabilidad al operador.

— Entre estas excepciones, la propuesta de Directiva recoge la de los daños ocasionados por los operadores que cumplan los permisos o el estado actual de la técnica.

— La solicitud de medidas adecuadas se podrá efectuar por las entidades cualificadas, así como por las personas que tengan interés suficiente, teniendo en cuenta que los recursos ambientales no suelen estar sujetos a derechos de propiedad (la biodiversidad y las aguas).

— Los daños transfronterizos se regulan desde la perspectiva de cooperación entre las autoridades nacionales de los países afectados de forma que se garantice la subsanación del daño en cooperación con el causante del mismo.

— Se prevé un doble sistema para llevar a cabo la subsanación de los daños; por un lado, financiada directamente por el autor de los mismos, y por otro, la autoridad competente encarga a un tercero que la efectúe, de forma que se determine al causante o causantes que serán responsables de su pago. En todo caso, se pueden combinar ambos sistemas para conseguir que la reparación sea más efectiva.

— El establecimiento de una garantía financiera faculta el cobro de los gastos para evitar que la insolvencia de los autores impida su reparación.

— Quedan exentos de esta Directiva los daños ambientales ocasionados por los operadores que cumplan los permisos o el estado actual de la técnica.

— Las exenciones previstas para la exoneración de la responsabilidad no serán de aplicación cuando se haya actuado con negligencia, aunque la legislación nacional de los Estados miembros podrá modificar las condiciones de aplicación de la exoneración según sus propias reglas.

— Se determina su carácter no retroactivo, así como un periodo de prescripción para la aplicación de la acción de responsabilidad.

([1]) Directiva 85/74/CEE, modificada en 99/34/CE (DO L 141 de 4.6.1999).

([2]) CES 358/2000 (DO C 125 de 27.5.2000) y CES 694/2002 adoptado el 30.5.2002.

([3]) Directiva 2000/60/CE Marco del Agua — DO L 327 de 22.12.2000.

— Se establece una evaluación económica en la que se plantean las principales cuestiones de eficacia, costes y beneficios, incluida la distribución de los costes por los agentes económicos, así como el efecto previsto sobre la competitividad, sobre la prevención, sobre la garantía financiera y sobre la valoración de los daños causados a los recursos naturales.

2.3. De hecho esta propuesta de Directiva excluye en gran medida algunos ámbitos importantes y potencialmente perjudiciales para el medio ambiente, entre los que cabe citar los daños nucleares, los ocasionados por contaminación de hidrocarburos, los causados por transporte de sustancias nocivas, etc. La Comisión sostiene que la existencia de convenios internacionales que regulan la responsabilidad civil en estas materias y de los cuales la mayoría de los Estados miembros forman parte hacen innecesaria, por el momento, su inclusión en la propuesta.

2.4. Conviene señalar que esta propuesta presenta dificultades en cuanto a la complejidad jurídica del ámbito y de las exenciones de aplicación de la misma. Se debería hacer un esfuerzo para que la redacción fuera comprensible para cualquier persona interesada en su aplicación.

3. **Observaciones generales**

3.1. El CESE acoge favorablemente el régimen de responsabilidad ambiental, de carácter objetivo, que trata de prevenir los daños y restablecer la naturaleza a su estado anterior, de forma que se cumpla el principio de que «quien contamine paga». No obstante, y aun reconociendo el carácter positivo de la norma propuesta, ante el incumplimiento de muchas de las Directivas medioambientales por los Estados miembros, es preciso plantear algunas consideraciones en línea con nuestros anteriores dictámenes, a fin de mejorar su contenido, especialmente en aquellos temas en los que existen posiciones divergentes entre las organizaciones ambientalistas y los operadores económicos, sobre el ámbito de aplicación y la responsabilidad de los operadores, tanto públicos como privados.

3.2. Respecto al ámbito de aplicación, hay que señalar que solo serán de aplicación a los daños que se produzcan como consecuencia del incumplimiento de las normas ambientales vigentes y enumeradas en el anexo I [1]. No obstante, la inclusión de los daños causados a la biodiversidad plantea algunos problemas añadidos, al quedar limitados a los espacios protegidos por la Red Natura 2000, la Directiva sobre hábitats y la Directiva sobre aves, sin que pueda considerarse que, hoy día, ésta recoja todos los espacios de importancia comunitaria (de hecho la superficie que abarca esta propuesta representa menos del 20 % del territorio y las zonas costeras de la UE) Sería conveniente que la Comisión instara a todos los Estados miembros a cumplir la obligación impuesta a tal efecto por la Directiva 92/43/CEE [2].

3.2.1. El CESE considera que es importante precisar la no aplicación de la norma sobre responsabilidad ambiental en base a la existencia de tratados internacionales, ya que no solo se ha demostrado la ineficacia de estos en muchos de los graves accidentes medioambientales ocurridos en fechas recientes en el territorio de la Unión Europea sino que muchos de estos tratados, de carácter sectorial [3], o no han entrado en vigor o no han sido ratificados por la mayoría de los países que componen la UE.

3.2.2. La Comisión deberá considerar la necesidad de completar las normas internacionales, cuando se demuestre su ineficacia para cubrir los daños ambientales de la UE, mediante una iniciativa comunitaria, que podría tener cabida en esta propuesta de Directiva.

3.3. Un tema de gran importancia es el referido a los conceptos establecidos en el artículo 2. Precisar su contenido evitará dudas en la aplicación de la norma, al limitar la discrecionalidad en su transposición por los Estados miembros. En este sentido, sería conveniente reforzar y aclarar algunas definiciones:

3.3.1. Biodiversidad: definida con relación a las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE de hábitats naturales y de aves, puede considerarse un concepto bastante limitado. Por ello, la mayoría de las asociaciones consultadas proponen la ampliación a parajes no protegidos cuando los daños alteren un espacio de manera grave o puedan incidir en la salud de los habitantes de la zona [4].

---

(1) Aparecen recogidas 18 Directivas, todas ellas referidas a daños en el agua o en el suelo, así como las relativas a la utilización confinada y la liberación intencional de OMG.

(2) DO L 176 de 20.7.1993.

(3) Existe un instrumento sectorial que se ha firmado, pero que todavía no ha entrado en vigor: el Protocolo de Basilea de 1999 sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. Hay otras iniciativas previstas o ya en curso: un posible instrumento de responsabilidad conjunta de conformidad con el Convenio de Helsinki de 1992 sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (Convenio TEIA) y el Convenio de Helsinki de 1992 sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (Convenio de protección de las aguas) y uno o varios posibles instrumentos de responsabilidad (a medio plazo) de conformidad con el Convenio sobre diversidad biológica y el Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad. Por no dejar nada en el tintero, cabe hacer referencia al único régimen horizontal de responsabilidad ambiental internacional que existe, cual es el Convenio de Lugano de 1993 sobre responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente. No obstante, este Convenio todavía no ha entrado en vigor y no es probable que la Comunidad vaya a adherirse al mismo en un próximo futuro.

(4) En la Cumbre de Barcelona de 15 y 16.3.2002, el Consejo de Medio Ambiente de 4.3.2000 presentó La estrategia de desarrollo sostenible. En las Directrices para el futuro, parágrafo 38, se considera que «se debe avanzar en la integración de la protección y conservación de la biodiversidad en todos los sectores y actividades relevantes», así como «la plena puesta en práctica de la red y para la protección, fuera de las zonas acogidas a Natura 2000, de las especies protegidas según las Directivas de hábitats y aves».

3.3.1.1. En la definición de biodiversidad se debería tener en cuenta la incidencia de los OMG tanto a corto como a largo plazo.

3.3.2. Entidad cualificada: corresponde a la persona o entidad que va a participar en la aplicación de la responsabilidad ambiental desde la perspectiva de su interés por el medio ambiente. El CESE entiende que la propuesta limita el reconocimiento de estas entidades desde una doble perspectiva:

— Son los Estados miembros los que establecerán en su legislación los criterios para su reconocimiento.

— Sólo serán reconocidas las entidades de finalidad ambientalista.

3.3.2.1. Entendemos que la existencia de culturas diferentes va a perjudicar a las organizaciones de los países más atrasados medioambientalmente, pero también quedarán fuera organizaciones capacitadas para la defensa del medio ambiente cuyo fin no es, primordialmente, su defensa, como es el caso de los sindicatos y las organizaciones empresariales que, sin embargo, pueden desempeñar un gran papel en la prevención de daños medioambientales.

3.3.3. Daño ambiental: se definen tres categorías de daños ambientales:

— daños a la biodiversidad

— daños a las aguas

— daños del suelo.

3.3.3.1. Mientras que la definición de daños en materia de aguas está recogida de forma clara en la Directiva 2000/60/CE, no ocurre lo mismo con relación a los daños a la biodiversidad y al suelo [1]. Por este motivo, sería conveniente que, en la definición de daños, se concretara de manera limitativa su contenido.

3.4. Una de las finalidades más destacada de la propuesta es la de prevención de los daños ambientales, jugando un papel importante la autoridad competente. El problema, ya denunciado por el CESE en varios de sus dictámenes, es la compleja organización administrativa de la mayoría de los países de la UE; la adjudicación de competencias medioambientales a varias autoridades, a veces muy descentralizadas, crea, al menos, confusión a la hora de actuar diligentemente en la prevención.

3.4.1. Para hacer efectiva la finalidad de prevención de la norma, sería conveniente:

— en primer lugar, exigir a los Estados miembros la delimitación de competencias entre las diversas autoridades, de forma clara y nítida para que no se produzcan ni solapamientos ni acumulaciones en las actuaciones entre ellas;

— en segundo lugar, otro de los requisitos para asegurar la intervención administrativa es determinar el procedimiento para la recuperación del coste de las medidas de prevención cuando las realiza la autoridad competente, ya que, en caso contrario, se desplazaría el régimen de responsabilidad del contaminante hacia todos los ciudadanos;

— en tercer lugar, el CESE reconoce la importancia de establecer normas de recuperación de los costes cuando ha actuado la autoridad competente, tanto en la prevención como en la reparación de daños. Por ello, reconociendo la importancia del contenido del artículo 7, opina que debería orientarse más con relación al órgano encargado de exigir el cumplimiento de esta responsabilidad (art. 13).

3.5. Para la imputación de costes, en el supuesto de que haya varios responsables, se ha optado por un doble sistema: de responsabilidad solidaria o de responsabilidad por cuota. Aunque este doble sistema persiga su adaptación a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, habría que señalar que la delimitación de la cuota en el daño ambiental es difícil de determinar, lo que dificulta la utilización de este sistema en la práctica.

3.5.1. La responsabilidad solidaria frente a varios operadores causantes del daño facilita la acción de responsabilidad ya que no es necesario identificar a cada uno de los operadores, mientras que la acción por cuota es preciso entablarla frente a cada uno de los responsables de la cuota del daño. El CESE considera básicamente la posibilidad de definir un sistema de responsabilidad: la solidaria, puesto que facilita la acción, aunque debería dejarse a los Estados miembros la elección de las condiciones aplicables a los casos concretos.

3.6. Se genera una cierta ambigüedad en la designación de la autoridad competente. Si bien es cierto que puede haber distintos órganos competentes en los estados, en función de su organización territorial, también lo es que la acción de responsabilidad civil se sustancia ante la autoridad judicial sin necesidad de especialización en la tramitación de acciones objetivas medioambientales.

3.7. El CESE no puede por menos de reconocer que el establecimiento de una garantía financiera para lograr la efectividad de la norma era una de sus solicitudes en el Dictamen sobre el Libro Blanco, aunque la no obligatoriedad de un seguro de responsabilidad ambiental para los operadores que realicen actividades comprendidas en las Directivas del anexo I, tal y como queda redactado el artículo 16, puede diluir la efectividad de esta propuesta.

4. **Propuestas de modificación**

4.1. El carácter de norma básica (o mínima) de esta Directiva exige a la Comisión un esfuerzo de claridad y precisión superior a cualquier otra disposición legislativa ya que su finalidad no es únicamente el cumplimiento de las normas medioambientales vigentes y enumeradas en el Anexo I sino prevenir y reparar los daños ambientales que se produzcan en

[1] Comunicación 16.4.2002 — COM(2002) 179 final «Hacia una estrategia temática para la protección del suelo».

el espacio de la Unión Europea. Para que su aplicación sea uniforme, es necesario que se revisen los conceptos del artículo 2.

4.2. La reparación de los daños ambientales es una de las más importantes novedades que incorpora la propuesta de Directiva. Las normas vigentes solo prevén sanciones administrativas que se concretan en multas. La reparación de los daños corresponde al operador causante de los mismos aunque la autoridad competente podrá sustituirle siempre que haya dificultades para su localización. Esta reparación sustitutoria plantea problemas respecto a:

4.2.1. El procedimiento de reparación previsto en el anexo II establece diversas opciones que permiten, a la autoridad competente, la elección del criterio para llevarla a cabo. El CESE considera que se debería evitar la utilización de un solo criterio, especialmente el referido al menor coste. Debe tenerse siempre en cuenta el criterio de la recuperación al estado anterior al daño de la naturaleza.

4.2.2. La recuperación del coste de la reparación, cuando ésta sea llevada a cabo por la autoridad competente, debe ser uno de los ejes fundamentales de la acción de responsabilidad; en caso contrario, serán los ciudadanos quienes paguen sus costes.

4.2.2.1. No obstante y cuando exista la eximente contemplada en al artículo 9.3.b), podría considerarse que la reparación fuese compartida ente la administración y el operador si este hubiera actuado negligentemente.

4.3. La designación de la autoridad competente corresponde a los Estados miembros. Este es uno de los temas que puede incidir de manera particular en la armonización comunitaria. Por ello, consideramos que:

— La responsabilidad de la designación corresponde a los Estados miembros, según las disposiciones competenciales de cada uno de ellos.

— En el supuesto de existir diversos niveles competenciales, deberá quedar clara la competencia de cada una de las autoridades para evitar que se solapen las actuaciones o concurran diversas autoridades.

— La encargada de llevar a cabo las acciones de responsabilidad no es, en todos los países de la Unión Europea, la jurisdicción civil; existen sistemas de intervención de las autoridades administrativas, tramitándose, en este caso, el procedimiento por la vía contencioso-administrativa, que en términos generales es de larga y complicada tramitación. Teniendo en cuenta que ya hay experiencia en la acción civil de responsabilidad por productos defectuosos en la UE, la jurisdicción civil nos parecería la más apropiada para ser declarada como autoridad competente en la acción medioambiental.

4.4. Por lo que respecta a la garantía financiera, el CESE estima que su no obligatoriedad puede generar el incumplimiento de la reparación por insolvencia del operador. La Comisión debería facilitar la concreción de los daños a fin de que las aseguradoras suscribieran las pólizas necesarias a tal fin. No obstante, sería conveniente la creación de Fondos nacionales o territoriales financiados mediante la recaudación por sanciones económicas, previstas para el incumplimiento de las directivas del anexo I. De esta forma, las sanciones cumplirían su fin de reparación de los daños ambientales.

4.5. En relación a la no retroactividad de la norma, se plantea el problema de la recuperación de los daños históricos o anteriores. Hay que tener presente, tal y como aparece redactado en el artículo 19.2, que lo que determinará el carácter actual o no de los daños será la prueba efectuada por el operador causante de un daño, para demostrar que era anterior a la entrada en vigor de la Directiva, de forma que quedaría fuera del ámbito de su aplicación.

4.6. Por último, conviene resaltar la importancia que tienen los Informes contemplados en el artículo 20 y en el anexo III que los Estados miembros deben realizar. En el plazo de 5 años se podrá valorar:

— La aplicación efectuada

— La necesidad de modificar las normas para dar un carácter temporal al contenido actual de la propuesta

— La modificación del anexo I según se desprenda de la aplicación de la directiva en este plazo.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

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

Punto 3.3.1

Modifíquese de la manera siguiente:

Biodiversidad: definida con relación a las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE de hábitats naturales y de aves, puede considerarse un concepto bastante nuevo ~~limitado~~. ~~Por ello, la mayoría de las asociaciones consultadas proponen~~ Antes de ampliar el concepto a parajes no protegidos convendría disponer de la experiencia adquirida con la propuesta de la Comisión. ~~cuando los daños alteren un espacio de manera grave o puedan incidir en la salud de los habitantes de la zona.~~

Resultado de la votación

Votos a favor: 19, votos en contra: 37, abstenciones: 0.

El siguiente texto del Dictamen de la Sección fue rechazado a favor de la enmienda aprobada por el Pleno, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos:

Punto 4.2

Suprimir el punto.

(«El sector de la energía nuclear, a diferencia del de los hidrocarburos y las fuentes de energía renovables, está excluido de la disposición de la Directiva y, por lo tanto, recibe un trato preferencial. Las convenciones vigentes que rigen el sector de la energía nuclear no incluyen los daños al medio ambiente y prevén niveles de compensación excepcionalmente bajo en otros casos, no los costes reales. Por consiguiente, el Comité recomienda que se suprima de la Directiva el apartado 4 del artículo 3, que prevé su exclusión.»)

Resultado de la votación

Votos a favor de suprimir la frase: 29, votos en contra: 27, abstenciones: 4.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco — La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad»

(COM(2001) 370 final)

(2002/C 241/32)

El 14 de septiembre 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 mencionado.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2002 (ponente: Sr. García Alonso).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 53 votos a favor y 2 votos contra el presente Dictamen.

1. **Observaciones generales**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo acoge con interés la aparición de este Libro Blanco de Transportes que trata de dar una respuesta global a los desafíos que el sector tiene planteados durante la próxima década y las interacciones con otras políticas comunitarias, muy singularmente con las de mercado interior y medio ambiente, además de crear un marco de referencia que tome en consideración la previsible ampliación de la Unión Europea.

1.2. El Comité comparte muchos de los elementos y sugerencias que se definen en el Libro Blanco y, por ello, en un afán de resumir su aportación, los comentarios al mismo se van a centrar en aquellos aspectos en los que el CESE tiene una visión distinta de la de la Comisión Europea, tratando con los mismos de enriquecer el debate y buscar las mejores soluciones en un clima de compromiso.

1.3. Para hacer un análisis sistemático del Libro Blanco, se expondrán a continuación los aspectos de carácter general en los que el CESE considera necesario realizar aportaciones constructivas y, posteriormente, se realizarán nuevas aportaciones constructivas siguiendo la propia estructura del Libro Blanco.

1.4. El principal problema que, a juicio del CES, presenta el Libro Blanco y del que se deriva la mayor parte de las sugerencias que se le plantean, es debido al tratamiento excesivamente uniforme que se da a los problemas planteados y a las soluciones que se proponen, tanto en el ámbito territorial como en el económico, social, medioambiental, cultural, etc. La Europa de los 15 —y no digamos la futura Europa de los 27— no es un territorio uniforme; las situaciones y circunstancias que concurren en los quince Estados miembros son diferentes y requieren, por consiguiente y dentro de lo posible, tratamientos distintos.

1.5. Si bien es cierto que el Libro Blanco reconoce la existencia de fuertes desequilibrios territoriales en el marco de la Unión Europea, sin embargo en sus planteamientos y formulación de medidas no tiene en consideración que las características geográficas, orográficas, territoriales, económicas, demográficas, etc. no son uniformes, lo que requiere tratar de crear un tratamiento diferenciado del transporte según las peculiaridades propias de cada país y región. Es un hecho que la problemática de los países del centro de Europa es totalmente diferente a la de los periféricos e insulares y que cualquier tratamiento homogéneo, buscando una solución excesivamente homogénea en materia de transporte, puede crear determinadas discriminaciones y efectos perjudiciales tanto para unos países como para los otros.

1.6. La primera observación, esta vez de carácter crítico, hace referencia al fuerte giro que este Libro Blanco representa con respecto al Libro Blanco anterior, que data de 1992 y que apostaba fuertemente por la búsqueda de la apertura a la competencia y a la competitividad, vinculado todo ello a los avances en materia del mercado interior comunitario. El CESE comparte el principio de que los poderes públicos, tanto nacionales como comunitarios, tienen potestad suficiente para ordenar y regular el mercado en beneficio de los operadores y consumidores, así como de controlar su funcionamiento y el cumplimiento de las reglas de competencia. Sin embargo, considera que algunas de las medidas propuestas para reequilibrar los modos de transporte no deben constituir una distorsión de la competencia. Sin embargo, el CESE comparte la aplicación del principio de «competencia regulada» a los servicios de interés económico general, como es el caso del transporte público en sus diversas modalidades, que, como recoge el artículo 16 del Tratado de la Unión, ocupan un importante lugar entre nuestros valores comunes y son esenciales en la promoción de la cohesión social y territorial.

1.7. Ello lleva al contrasentido de realizar una política dirigista y uniformizada de privilegiar, a través de determinadas

actuaciones de carácter económico y fiscal, algunos modos de transporte y al mismo tiempo favorecer dentro de cada sector una política de liberalización y competencia dentro de los mismos. Se «encauza» por tanto la competencia entre modos de transporte y se exige la plena competencia dentro de los mismos, sin valorar que determinados criterios deben ser únicos en ambos ámbitos, tales como impacto ambiental o calidad y seguridad del servicio.

1.8. En segundo lugar, el CESE pone especial énfasis no solo en el derecho que tiene el ciudadano a desplazarse sino, asimismo, en el carácter estratégico que tiene el transporte de mercancías para el desarrollo de los países y el suministro a regiones de montaña y aisladas, insulares o áreas ultraperiféricas, de menor potencial económico. Por tales motivos, insta a la Comisión a que el objetivo de integrar el transporte en el contexto y estrategia del desarrollo sostenible no implique, en ningún momento, una disminución de las posibilidades económicas de las mismas y de su potencial de desarrollo armonioso, sino que se trate más bien de reorientar la demanda hacia aquellos modos de transporte más infrautilizados, más seguros y más respetuosos con el medio ambiente, con el fin de alcanzar una distribución modal más equilibrada.

1.9. En tercer lugar y en relación con la movilidad de las personas, se hace una valoración insuficiente del papel del transporte público en relación con el uso del vehículo privado que reoriente la demanda a favor del primero y no se define con claridad una política de orientación que trate de favorecer el uso de modos de transporte adecuados a la distancia a recorrer. En este sentido, el CESE considera que se debe tratar de promover medios alternativos al transporte privado por carretera y no de penalizar a ésta, ni especialmente al autobús como modo de transporte colectivo de personas.

1.10. En cuarto lugar, el Libro Blanco incurre en un tópico común: identificar los efectos externos que ocasiona el transporte con los impactos negativos que produce, sin hacer mención alguna a los beneficios que se obtienen. A este respecto, hay que destacar que, con independencia de que el transporte, como actividad, contribuye al crecimiento económico y social del país y permite un funcionamiento eficaz y eficiente del mercado, las infraestructuras contribuyen a la convergencia real y al pleno empleo, incrementando la productividad del sector privado, la competencia del sector servicios y la movilidad de las personas, en concreto el turismo interno e internacional.

1.11. Por último, en aras de pretendidas razones de carácter medioambiental, se defienden determinadas opciones económicas, sin apenas considerar las aportaciones que los avances tecnológicos y la aplicación de unas normas de emisiones más estrictas están introduciendo en la aminoración de los impactos medioambientales que ocasionan los diferentes modos de transportes. A este respecto, la Comisión debería incorporar de forma explícita, entre los objetivos de la política de transportes y sus programas de actuación, la mejora del rendimiento energético y de la eficiencia del transporte y entre las posibles medidas concretas a sugerir o adoptar, el progresivo aumento de los vehículos pesados más eficientes, que consumen menos carburantes y contaminan menos, el uso de combustibles alternativos (como los biocombustibles), etc. El Comité considera que estas actuaciones son más efectivas, a efecto de reducir los impactos medioambientales, que muchas de las medidas dirigidas a modificar arbitrariamente la distribución modal del sistema de transporte.

2. **Reequilibrar los modos de transporte**

2.1. El problema de la congestión, que constituye uno de los puntos centrales del documento, ignora que este problema es una verdad que solo afecta a una parte mínima del territorio comunitario, aunque bien es cierto que con una altísima densidad de población (lo que es una de las causas del problema) o en áreas con una especial incidencia medioambiental (Alpes y Pirineos). Por tanto parece inadecuado, tal como se ha señalado anteriormente, establecer una política general y uniforme de transportes para el conjunto del territorio, cuando habría que diseñar una política específica para cada una de estas áreas.

2.2. El Libro Blanco profundiza insuficientemente en las diferencias que existen entre los distintos países de la Unión, dando soluciones generales que penalizan gravemente a los países periféricos y, dentro de éstos, a las «zonas remotas» que constituyen la «periferia de la periferia». No se plantea solución alguna que les permita una mejor integración en el espacio comunitario y un aumento de su competitividad. El CESE propone que se estudien medidas económicas que permitan a estas zonas aumentar su competencia.

2.3. En segundo lugar, no se cuantifica adecuadamente ni se valora, al hablar de congestión, la incidencia de las tres grandes categorías generadoras de tráfico —transporte privado de viajeros, transporte público de viajeros y transporte de mercancías— cuando además la incidencia relativa de los mismos es diferente en diversas zonas del territorio (mayor la de viajeros en la cercanía de núcleos de población), ni la variación horaria ni la estacionalidad son iguales para las mismas. Ello abre ciertas posibilidades de un mejor uso de las infraestructuras existentes, mediante una priorización espacial o temporal de las mismas, que son solo valoradas en el Libro Blanco al hablar de tarificación por el uso de infraestructuras.

2.4. Además, la opción de reequilibrar los modos de transporte apuesta casi exclusivamente por la potenciación del tráfico de mercancías por ferrocarril, cuando siguen sin resolverse de manera adecuada los aspectos prácticos vinculados al tráfico multimodal, tal y como el CESE ha tenido reciente ocasión de manifestar ([1]), y que están en la raíz del escaso peso de los modos de transporte alternativos a la carretera, transporte por carretera que no solo compite en coste sino especialmente en flexibilidad con ellos.

2.5. La crítica que, repetidamente, e incluso indebidamente, se hace del sector de transporte de mercancías por carretera («incumplimientos excesivos de la legislación», «precariedad financiera de muchas empresas», «tiende a arrastrar a la baja el precio de los demás modos de transporte») no ayuda a buscar una solución sostenible a medio plazo. A este respecto, sería conveniente reconocer los esfuerzos realizados a lo largo de estos últimos años y los avances alcanzados en lo que a formación, cualificación profesional, mejora de las técnicas de gestión, incorporación de las nuevas tecnologías de la información, etc., se refiere, así como insistir en la necesidad de seguir avanzando en la adopción de nuevas medidas que eliminen situaciones análogas a las expuestas.

2.6. En su Comunicación sobre el segundo paquete ferroviario, «Hacia un espacio ferroviario europeo integrado» la Comisión examina las razones por las que el ferrocarril no ha sido capaz de reaccionar ante la pérdida continua de su cuota de transporte de mercancías. El Comité está examinando actualmente el segundo paquete ferroviario y en breve emitirá su dictamen sobre las propuestas de la Comisión. No obstante, apoya todas las medidas que favorezcan un mejor funcionamiento del tráfico nacional y internacional ferroviario de personas o de mercancías, ya sea a través de una mayor competencia entre operadores o una eliminación de las numerosísimas barreras, técnicas y reglamentarias, ahora existentes, sin que ello lleve a un deterioro de las condiciones sociales ahora existentes.

2.7. Análogamente, tal y como ha puesto de manifiesto un reciente dictamen del Comité ([2]), es urgente y necesario potenciar el tráfico de cabotaje marítimo y fluvial de mercancías, invirtiendo adecuadamente en infraestructuras y favoreciendo todas las medidas que favorezcan la racionalidad y la competitividad de estos sectores. Por consiguiente, el Comité coincide con la Comisión en la necesidad de hacer más fiables, eficientes y accesibles estos modos de transporte y apoya las medidas propuestas en este sentido. Es preciso resaltar, asimismo, que la flota comunitaria es crucial para seguir garantizando el abastecimiento de energía y de primeras materias en la UE y constituye una plataforma esencial de salvamento marítimo en caso de emergencia. Aunque el Libro Blanco hace una referencia incidental a las implicaciones estratégicas del transporte marítimo, reconociendo tanto sus ventajas como sus implicaciones en la emisión de contaminantes de los buques, esta circunstancia no se materializa en una acción proporcional a su importancia, al no introducir medidas concretas que permitan un cambio de modo del ámbito terrestre al marítimo.

2.8. En el caso concreto del transporte marítimo de cabotaje, el CESE apoya la propuesta del Libro Blanco de apoyar el desarrollo de las «autopistas del mar», como alternativa competitiva al transporte terrestre de mercancías, y de integrarlas en las redes transeuropeas, Asimismo, merece una buena acogida la propuesta de un marco normativo para el control de la seguridad de los pasajeros embarcados en buques que realizan cruceros en Europa, para luchar contra los riesgos de atentado, tal y como se hace en el transporte aéreo.

2.9. El CESE considera que en la próxima década se planteará la necesidad de conservar los conocimientos comunitarios y reitera las propuestas presentadas en el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la formación y la contratación de la gente de mar» ([3]).

2.10. El transporte aéreo debe concebirse como un transporte de calidad, centrado en las largas distancias y absolutamente conectado con los servicios ferroviarios de alta velocidad o de transporte público de pasajeros. Sobre esta base, el CESE apoya asimismo la mayor parte de las iniciativas propuestas en el Libro Blanco en materia de transporte aéreo, así como las que tienden a favorecer una mejor gestión de los recursos disponibles (aeropuertos, espacio aéreo) dentro de la máxima protección del medio ambiente (especialmente emisiones y ruido) y considera que por su propia naturaleza debe dejarse que sean las fuerzas del mercado las que determinen su configuración futura, sin que ello sea óbice para que se mantengan las actuales reglamentaciones para los servicios considerados de interés general (especialmente islas o regiones muy aisladas). Por ello, resulta necesario y urgente mejorar la eficacia del espacio aéreo y aumentar la capacidad de los aeropuertos con el fin de poder absorber los fuertes crecimientos de tráfico aéreo que se esperan. Asimismo, la Comisión debe instar a los Estados miembros a que, dentro de sus políticas de ordenación del territorio, respeten la planificación de la zona aeroportuaria ([4]).

2.11. Por último, al hablar de la multimodalidad, el Comité apoya tanto las iniciativas contenidas en el Programa Marco Polo, como la inclusión de las inversiones para multimodalidad dentro de las Redes Transeuropeas de Transporte y la regulación comunitaria de la figura de transitario, con el objetivo de potenciar su función en el ámbito de la Unión.

([1]) DO C 95 de 30.3.1998, p. 21.
([2]) DO C 40 de 15.2.1999, p. 3.
([3]) COM(2001) 188 final.
([4]) DO C 125 de 27.5.2002.

3. **Supresión de puntos de estrangulamiento**

3.1. Es evidente que la iniciativa sobre Redes Transeuropeas de Transporte (RTE) fue una acción excelente que, sin embargo, está lejos de haber alcanzado sus ambiciosos objetivos. Ello es resultado de la propia naturaleza de largo plazo de los mismos, la necesidad de poner de acuerdo a autoridades nacionales, regionales e incluso locales de varios países y, especialmente, las limitaciones presupuestarias en un momento de fuerte contracción del gasto público (cumplimiento de los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht). A ello habría que unir la insuficiente asociación ofrecida, en muchos casos, al sector privado para participar activamente en los mismos.

3.2. Por ello toda iniciativa, como se pretende en el Libro Blanco, para impulsar estas Redes Transeuropeas debe abordar estos problemas de base. Si, por una parte, el Comité apoya la estrategia de actuación propuesta en el Libro Blanco, sin embargo, por otra, considera que el incremento propuesto, al 20 % del tipo máximo de contribución comunitaria para proyectos ferroviarios transfronterizos que cruzan barreras naturales resulta adecuado. Asimismo considera que estas ayudas deberían ser extensivas también a los otros modos de transporte y que la aplicación de la financiación cruzada para este tipo de proyectos sólo debería llevarse a efecto en casos muy concretos como se señala en el punto 3.4.

3.3. Parece especialmente prioritario ampliar la capacidad de conexión a través de los Alpes y de los Pirineos, a través de fórmulas totalmente respetuosas posibles con el medio ambiente, y combinar esta ampliación con un mayor uso de las posibilidades alternativas ofrecidas por el trafico marítimo de mercancías y con un aumento de la seguridad en los túneles, nuevos o existentes. El CESE espera con interés la propuesta que la Comisión tiene previsto presentar con objeto de mejorar las condiciones de seguridad en los túneles. Sin embargo, el CESE considera insuficiente la propuesta de la Comisión relativa a la construcción de un nuevo eje ferroviario para mejorar la permeabilidad de los Pirineos. Sería necesario completar esta actuación con un largo plazo de diseño, aceptación social y ejecución, con la apertura de nuevos accesos por carretera que permitieran absorber a medio plazo el gran incremento de tráfico existente entre el Norte de África, la Península Ibérica y el resto de Europa, así como las Penínsulas Itálica y Helénica con el resto de Europa.

3.4. El Comité tiene serias reservas en cuanto a las «fórmulas de financiación cruzada» apuntadas en este capítulo del Libro Blanco y que luego serán analizadas con más detalle en el capítulo siguiente. Como regla general se muestra contrario a todo tipo de cánones/subvenciones cruzadas y sólo se muestra favorable a ellas cuando se trata de casos verdaderamente excepcionales por su magnitud, como puede ser el caso de la travesía de los Alpes u otros puntos críticos de estrangulamiento en las principales conexiones de transporte con la aquiescencia de los países más directamente involucrados.

3.5. Complementariamente, el CESE considera necesario instaurar y aplicar nuevas e innovadoras fórmulas de financiación y ayudas comunitarias que permitan acelerar la terminación de la Red Transeuropea de Transporte, sin aplicar nuevos cánones o impuestos al transporte por carretera que podrían distorsionar las condiciones de competencia entre los diferentes modos de transporte. A este respecto, una sugerencia sería la creación de un Fondo de Infraestructuras del Transporte que podría dotarse, a nivel de cada Estado miembro, con aportaciones procedentes de aplicar un pequeño porcentaje sobre el PIB o sobre los incrementos anuales que el mismo vaya teniendo (una parte del cual vendrá de esta inversión en la mejora de las infraestructuras de transporte). Este Fondo podría ir asignándose de forma paulatina a la cofinanciación de proyectos, en la parte del territorio de cada Estado miembro, o bien podría actuar como fondo de garantía y de apalancamiento que impulsara la participación de los inversores privados, potenciando el desarrollo de las Public Private Partnerships (PPP).

4. **Una política de transportes al servicio de los usuarios**

4.1. El Comité quiere señalar su sorpresa por haber incluido dentro del mismo capítulo los temas de seguridad vial y los de internalización de costes para los usuarios, ya que ambos no responden a los mismos criterios ni especialmente al título del presente capítulo.

4.2. En cuanto al tema de la seguridad el Comité apoya la mayor parte de las actuaciones previstas en el Libro Blanco entre las que se incluyen la armonización de la señalización, una difusión de las mejores prácticas para evitar accidentes o el desarrollo de nuevas tecnologías. Sin embargo, en el marco del principio de subsidiariedad, es contrario a la armonización de aspectos tales como tasa de alcoholemia o niveles máximos de velocidad. Por ello, alternativamente, el Comité sugiere la fórmula de la Recomendación adoptada conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo, lo que deja margen de maniobra a los Gobiernos nacionales para decidir la conveniencia y el calendario de tal posible armonización.

4.3. Sin embargo, el CESE considera conveniente avanzar en el campo de la armonización de la tipología de las sanciones en determinados ámbitos, como por ejemplo los niveles máximos de velocidad o la inmovilización de vehículos. En este sentido, la Comisión podría llegar a definir una serie de conductas punibles con el fin de que los Estados miembros pudieran establecer medidas eficaces y disuasorias en el caso de contravención de las mismas.

4.4. El Comité considera insuficiente el papel otorgado a la protección de peatones y, especialmente, ciclistas en materia de seguridad vial y hubiera deseado una llamada de atención para un mayor desarrollo, en muchos países, de vías específicas para los mismos como una alternativa al tráfico urbano o de corta distancia.

4.5. El Comité ha acogido con satisfacción la reciente Comunicación de la Comisión «Hacia un espacio ferroviario europeo integrado» [1], cuyo objetivo principal es la continuación de la reforma del sector ferroviario, que propone desarrollar un enfoque común en materia de seguridad ferroviaria, así como la creación de una Agencia ferroviaria europea entre cuyas funciones estará la de encontrar soluciones comunes en materia de seguridad.

4.6. El CESE comparte plenamente el enfoque de la Comisión en lo que se refiere a la defensa de los derechos de los usuarios (información, vías de reclamación, indemnizaciones, etc.), tal como existen en el caso del transporte aéreo, y solicita a que se extiendan y apliquen igualmente a los restantes modos de transporte.

4.7. El Comité comparte el principio enunciado, al hablar de «la verdad de los costes para el usuario», de que «el objeto de la actuación comunitaria debe ser la sustitución progresiva de los impuestos existentes que gravan el sistema de transporte por instrumentos más eficaces, que integren los costes de infraestructura y los costes externos».

4.8. Asimismo el Comité comparte la filosofía de ir gradualmente convirtiendo los impuestos desde un sistema de pago fijo hacia cánones sobre la base de un sistema modulado en función de parámetros como utilización, zona del territorio o impacto medioambiental, lo que permitiría aumentar la flexibilidad y adaptabilidad de la Política Europea de Transportes, tal y como reclamábamos en nuestro comentario inicial.

4.9. No obstante, en el desarrollo de este principio el Comité observa, en la propuesta de la Comisión, numerosos aspectos sobre los cuales tiene dudas razonadas o que considera como potencialmente contrarios al objetivo perseguido. Estos son los siguientes:

4.9.1. No se formula en ningún momento, con la debida rotundidad, la necesidad de garantizar la neutralidad fiscal y recaudatoria de las medidas propuestas. Muchos de los actuales impuestos establecidos sobre el transporte nacieron no con vocación medioambiental sino estrictamente recaudatoria. Cabe por tanto el peligro de que los nuevos cánones que pretenden internalizar los costes se conciban como un «suplemento» a los impuestos existentes y no como un «complemento» a los mismos que permita aumentar la recaudación fiscal.

4.9.2. En segundo lugar, la instauración a nivel comunitario de un sistema de pago por infraestructuras —aunque como dice la Comisión con un amplio margen de discrecionalidad en su aplicación por los Estados miembros— debe ser aplicada simultáneamente a la totalidad de los medios de transporte y no solamente a alguno o algunos de los mismos. Especialmente relevante es que la electricidad utilizada principalmente por el sector ferroviario refleje asimismo, de manera adecuada, la fiscalidad y las externalidades medioambientales soportadas por medios alternativos a los mismos.

4.9.3. El CESE cuestiona la propuesta del Libro Blanco en lo que se refiere a no incluir los vehículos particulares en la tarificación por el uso de las infraestructuras, alegando que no es competencia de la Comisión sino más bien de las autoridades nacionales o locales, ya que ello crea una discriminación positiva a favor de los mismos. El creciente aumento del tráfico en vehículos privados incide de forma clara en las condiciones de circulación del transporte comercial, tanto en el ámbito nacional como en el intracomunitario, y distorsionando las condiciones de competencia. Por otra parte, su gran incidencia en los efectos externos —accidentes, congestión, contaminación, emisión de contaminantes, etc.— es manifiesta, dado que vienen a recorrer el 90 % de los kilómetros totales realizados por todos los vehículos en la UE (aunque una parte sensiblemente menor de las diversas emisiones contaminantes).

4.9.4. El Comité, a la espera de una anunciada propuesta de la Comisión sobre el gasóleo de carácter profesional, se muestra favorable a la reducción del impuesto especial sobre el gasóleo como contrapartida a la introducción del impuesto sobre el kilometraje que está estudiando la Comisión, ya que en caso contrario se producirá la duplicación impositiva y un considerable aumento de la carga impositiva de los vehículos pesados que repercutirá, negativamente, en el coste del transporte. Por otra parte, la propuesta de la Comisión de armonización al alza del impuesto especial sobre el gasóleo tendrá una repercusión muy negativa para aquellos países que tienen unos impuestos inferiores a la media comunitaria.

4.9.5. El Comité muestra su enorme preocupación por la creación de los llamados «excedentes de ingresos por explotación de infraestructuras». En primer lugar, la gestión de las infraestructuras corresponde en numerosos casos a la iniciativa privada, y un sistema como el propuesto va a crear una complejidad y una fiscalización compleja de sus actividades. En segundo lugar, la gestión de dichos «fondos excedentarios cautivos» va a crear serios conflictos de intereses entre modos de transporte y entre autoridades nacionales, regionales y locales.

4.9.6. Por ello estima que todo canon por el uso de infraestructuras que se acuerde (por encima del peaje que corresponda al explotador de las mismas), se consigne como ingreso corriente en los presupuestos públicos nacionales o regionales (según cada país) y la financiación de nuevas

[1] COM(2002) 18 final.

infraestructuras se haga asimismo con total transparencia sobre la base de los presupuestos públicos. Como única excepción a esta regla podrían considerarse, con carácter extraordinario, determinadas actuaciones como la travesía de los Alpes o los Pirineos, u otras actuaciones de interés y dimensión plenamente comunitarios que impliquen al menos a tres países miembros.

4.10. El Comité acoge con enorme satisfacción otras propuestas contenidas en este capítulo del Libro Blanco. Especialmente interesantes son las reflexiones sobre el fomento de la intermodalidad de las personas y la creación de una carta de derechos (y también obligaciones) de los pasajeros de los distintos modos de transporte. Sin embargo, considera que deberían además proponerse medidas concretas encaminadas a mejorar el acceso y condiciones de transporte a los usuarios de movilidad reducida, por lo que se insta a la Comisión a que introduzca, en el marco de sus propuestas, las medidas pertinentes a este respecto y que incluso formule una Comunicación específica en la materia, en el marco del Año Europeo de la Discapacidad del 2003.

4.11. Especialmente relevante, y en línea con el parecer reiteradamente expuesto por el Comité, es la confirmación del carácter de servicio publico del transporte público de viajeros. Por ello el Comité anima a la Comisión a profundizar en esta dirección y a evitar posibles actuaciones contradictorias como la reciente propuesta de Reglamento sobre transporte público de viajeros en la actualidad ya modificada, donde alguno de los artículos, en su versión inicial, dificultaba, cuando no impedía, la plena aplicación de este principio [1]. Por ello apoya asimismo la flexibilización del sistema de notificación de ayudas a las empresa de transporte de viajeros, bajo determinadas condiciones de las obligaciones de servicio público y por debajo de ciertos umbrales económicos.

4.12. En cuanto al tema de la racionalización del transporte urbano, el Comité estima que la estrategia prioritaria debe ser rotundamente el fomento y el intercambio de las buenas prácticas (máxime al ser este un tema de las autoridades locales) y por tanto estima que debería crearse un programa comunitario que institucionalizara tal desarrollo de dichas buenas prácticas así como la información sobre las mismas a los ciudadanos europeos, sin cuyo apoyo y colaboración no podrían llevarse a cabo. Por otra parte, considera que es necesario la realización de inversiones y planes de transporte que doten de mayor calidad al transporte público en las grandes conurbaciones congestionadas, para lo cual deberían de asignarse ayudas económicas con cargo a los fondos comunitarios.

5. **Controlar (organizar) la mundialización de los transportes**

5.1. El Comité se sorprende de que el título de este capítulo sea de carácter tan negativo y por tanto lo considera desafortunado, máxime porque el contenido posterior se aleja de esta visión tan cataclísmica. El CESE hubiera preferido llamarlo «Ordenar y liderar la mundialización de los transportes».

5.2. El CESE considera asimismo improcedente que el tema de los países candidatos a la adhesión se haya incluido dentro de este apartado, ya que los puede hacer sentir ausentes de un Libro Blanco cuyo horizonte se extiende bien más allá de su muy posible fecha de adhesión.

5.3. Dentro de la estrategia de transporte para los países candidatos, el Comité se ha manifestado ya en diversas ocasiones. Los puntos fundamentales de esta estrategia deben ser los siguientes:

— Eliminar los puntos de estrangulamiento en las fronteras entre estos países y con los actuales países de la Unión Europea.

— Combatir la competencia desleal del transporte por carretera, ya sea en aspectos sociales o de seguridad de los vehículos.

— Luchar contra las organizaciones que trafican con emigrantes.

— Favorecer un marco de competencia y competitividad en sus sistemas de ferrocarriles que permita mantener la cuota de mercado de transporte de mercancías de que actualmente disfrutan.

— Incorporar plenamente estos países a la red comunitaria de transporte multimodal y desarrollar sus redes fluviales.

— Exigir la aplicación rigurosa, desde el mismo momento de la adhesión y sin períodos transitorios de ningún tipo, de la legislación comunitaria en materia de seguridad marítima y de control de puerto.

5.4. El Comité considera que la política de transportes a nivel internacional es un elemento más de la política comercial e, incluso en algunos aspectos, de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y por ello entiende que la Comisión Europea debe tener, en este ámbito, las competencias que los Tratados le otorgan en la negociación de los acuerdos comerciales internacionales. La Comisión debería estar habilitada para negociar acuerdos de transporte internacionales con el fin de cumplir sus obligaciones derivadas de la legislación secundaria y de la jurisdicción del Tribunal de las Comunidades Europeas. Por ello es favorable a que la Comisión Europea, actuando bajo mandato y orientación del Consejo, represente al conjunto de la Unión en materia de transportes en todos los organismos internacionales competentes en el ámbito de las políticas de transporte y que esta competencia se haga

[1] Dictamen del Comité DO C 221 de 7.8.2001, p. 31.

extensiva a la negociación, en nombre de los quince Estados miembros, de acuerdos de transporte con terceros países.

5.5. Por último, el Comité, que en varias ocasiones ha dado su apoyo total y sin reservas al Programa Galileo, ha visto con satisfacción que acaba de ser aprobado en el Consejo Europeo de Barcelona. Una vez más, considera que es muy necesario tanto en su dimensión estratégica e industrial, como en su eficacia para desarrollar nuevas tecnologías que permitan una mejor gestión del sistema global de transporte.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La enmienda siguiente, que obtuvo más de una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate.

Enmienda 3

Punto 1.7: Suprímase.

Resultado de la votación

Votos a favor: 18, votos en contra: 26.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Eslovenia en la vía de la adhesión»

(2002/C 241/33)

De conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió durante su Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2001 elaborar un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2002 (ponente: Sr. Confalonieri).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 100 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

Introducción

El presente documento es el resultado de distintos debates:

— el que suscitó el documento de trabajo presentado en la primera reunión del grupo de estudio, celebrada el 30 de enero de 2002 en Bruselas;

— el entablado a raíz del posterior anteproyecto de dictamen, cuya presentación tuvo lugar en la segunda reunión del grupo de estudio, celebrada el 27 de febrero de 2002 en Bruselas; y, por último, es resultado también de

— las audiencias mantenidas por el grupo de trabajo con representantes de órganos institucionales y organizaciones de la sociedad civil eslovena, los días 13 y 14 de marzo de 2002 en Liubliana; y de

— la reunión de la Sección de Relaciones Exteriores, el 27 de junio de 2002 en Bruselas.

Los datos y observaciones recogidos en el anexo constituyen una parte integrante y fundamental del presente documento.

1. Avances en la vía de la adhesión

1.1. Eslovenia está demostrando la máxima disponibilidad y capacidad de convergencia con la Unión en todos los ámbitos, desde el político-institucional hasta el económico y social, pasando por el plano cultural y el campo de las comunicaciones. Entre otros aspectos, esta circunstancia se confirma, por un lado, en la adopción y transposición del 90 % de todos los capítulos del acervo comunitario y, por otro, en el desarrollo de los intercambios y la cooperación; a este respecto, los principales socios de Eslovenia son, por orden de importancia, Alemania, Italia, Francia y Austria.

2. La importancia estratégica en el área de los Balcanes

2.1. Eslovenia, único país de la antigua Yugoslavia que opta a la adhesión a la Unión Europea, está demostrando que sabe aprovechar de manera eficaz las oportunidades y posibilidades que brindan las políticas comunitarias a los países de Europa Central y Oriental, ya sean candidatos o no a la adhesión. Esta política es particularmente útil de cara a la estabilización y la cohesión de la región balcánica, en la que Eslovenia —participante en el Pacto de estabilidad para el Sudeste de Europa— se confirma como importante cabeza de puente de una región cuyos límites meridionales llegan hasta Grecia.

3. Las relaciones económicas con la Unión

3.1. Las anteriores observaciones se ven respaldadas por los datos comerciales. El valor de las exportaciones de Eslovenia se ha incrementado progresivamente hasta aproximarse en el año 2000 al 60 % del PIB. No obstante, aún se registra un predominio de las importaciones, que superan en un 16 % a las exportaciones. Es un dato significativo que las mejoras que ha comenzado a registrar la balanza comercial se deban a un saldo positivo cada vez mayor en los intercambios con los países no comunitarios, entre los que destacan los países de la región balcánica y, en primer lugar, Croacia. Con todo, la Unión ha venido siendo durante todos estos años, y seguirá siéndolo en el futuro, el principal socio comercial de Eslovenia. En el año 2000, la Unión generó el 68 % de las importaciones y el 64 % de las exportaciones, con lo que Eslovenia registró un déficit comercial del 29 % con la UE.

3.2. Por todo ello, Eslovenia ha alcanzado y está reforzando una posición en el mercado que reviste una considerable importancia para la Unión. Esta circunstancia deberá tenerse presente en el Tratado de Adhesión y, de manera particular, a la hora de establecer la contribución financiera eslovena a la Unión en función de los programas comunitarios de ayuda económica de que se beneficia este país. Ésta es una de las principales cuestiones que son aún motivo de debate aunque, de acuerdo con las declaraciones oficiales de la Comisión Europea, la Unión garantizará a Eslovenia tras su adhesión recursos financieros, especialmente con cargo a los Fondos Estructurales, que, añadidos a los demás programas de ayuda financiera, equivaldrán plenamente a la contribución financiera eslovena a la Unión. Ello se corresponde con la propuesta de la Comisión Europea según la cual, tras su adhesión. Ningún nuevo Estado miembro de la UE será contribuyente neto.

4. Actitud de la población ante la adhesión

4.1. Por sus dimensiones geográficas y demográficas (sólo Luxemburgo, Malta y Estonia cuentan con una población menor a la de Eslovenia), además de por su relativo potencial económico, Eslovenia pasará a formar parte de los países «menores», que ya son mayoría numérica en la Unión y que tendrán una predominancia aún mayor como consecuencia de las nuevas adhesiones, frente a los principales países históricos de la Unión, cuyo liderazgo económico también lo es a escala mundial. Por ello, la Convención para la preparación de la reforma constitucional de la Unión debería prestar especial atención en sus propuestas, ya desde ahora, a la participación de los ciudadanos de los distintos países. Las afirmaciones registradas en la opinión pública de distintos Estados miembros, entre ellos los que todavía no han introducido el euro, constituyen a este respecto una señal de alerta.

4.2. Por consiguiente, es necesario activar los instrumentos y las modalidades de comunicación más idóneos, en especial por lo que respecta a los medios de comunicación, la televisión y la prensa, ámbitos en los que Eslovenia ha emprendido recientemente una profunda reforma institucional. Al mismo tiempo, es indispensable potenciar los intercambios directos y específicos por medio de asociaciones transnacionales entre las organizaciones económicas y sociales, de manera que sea posible atender adecuadamente a la motivación de los eslovenos, que serán llamados a las urnas para aprobar mediante referéndum el Tratado de Adhesión. Asimismo, hay que tener en cuenta de manera particular la composición socioeconómica no solamente de la actual mayoría del orden del 60 % de la población que, según fuentes oficiales, aprueba la adhesión, sino también del resto —bastante numeroso—; de ciudadanos eslovenos. Así pues, vale la pena seguir apoyando en el futuro la contribución estratégica que aportan tanto las asociaciones económicas y sociales como las organizaciones no gubernamentales y religiosas a la hora de entablar una comunicación directa con la población, con el objetivo de arraigar aún más la cohesión supranacional de la Unión. Desde este punto de vista, se debe acoger a Eslovenia como un nuevo factor de desarrollo en la Unión Europea.

5. La identidad histórico-cultural y las minorías en el contexto de la Unión

5.1. Eslovenia se distingue de los demás territorios de la antigua Yugoslavia por sus vínculos ininterrumpidos desde la alta Edad Media con el área germanófona de los imperios católicos y, posteriormente, del Imperio Austrohúngaro, bajo cuyo reinado los eslovenos reivindicaron el reconocimiento de una autonomía propia bajo la enseña de su identidad lingüística. Sin embargo, los recientes conflictos que han tenido lugar en la región balcánica demuestran la importancia de la afinidad histórico-cultural —con unas raíces confesionales más profundas que la identidad lingüística— en el proceso de transición hacia una democracia pluralista y una economía de mercado de tipo occidental. Por el contrario, hay que superar cualquier perspectiva esquemática, estática y no evolutiva del concepto de «etnias» —que, en realidad, parecen divergir hasta volverse incompatibles— sólo cuando, a falta de una autoridad común y legitimada por valores compartidos, la competitividad impuesta por el mercado prevalece sobre la solidaridad ante la carencia de recursos.

5.2. La salvaguarda de la pluralidad lingüística en una unidad supranacional debe considerarse un componente fundamental de la Convención para la reforma constituyente de la Unión, garantizándose una verdadera igualdad entre las lenguas, especialmente por lo que respecta a aquellos idiomas que, como el esloveno —una lengua eslava meridional escrita con alfabeto latino—, pasan a ser minoritarias en el contexto comunitario. En este orden de cosas, podría concederse un mayor reconocimiento también a las minorías lingüísticas de una y otra parte de las fronteras, esto es, del italiano y el húngaro en Eslovenia y del esloveno en Austria e Italia. En el desarrollo de la cooperación transfronteriza se deberá otorgar una gran importancia a estas minorías.

5.3. Esta diversidad cultural, que transciende las fronteras nacionales, constituye precisamente, la base fundamental de la unidad supranacional de Europa.

6. El proceso de transición: estabilidad y cohesión, aspectos críticos y oportunidades

6.1. La relativa homogeneidad de la población que habita en su territorio, junto con su posición y su función de interlocutor económico privilegiado entre la Comunidad Europea y la antigua Yugoslavia (a través del Acuerdo de comercio y cooperación de 1980 y la Comunidad transfronteriza de los Alpes orientales-Adriático, fundada en 1978), ha permitido que Eslovenia emprendiera, mejor que ningún otro país de Europa Central y Oriental, una transición paulatina y sin traumas hacia una democracia plural y una economía de mercado. Desde el nacimiento de la República de Eslovenia en 1991, las políticas de convergencia se han enfocado hacia la adhesión y han contado con el apoyo de la Unión, aunque la firma del Tratado de Asociación (Tratado Europeo) no tuvo lugar hasta 1996, tras haberse retrasado por la cuestión que planteaba la restitución de las propiedades del período prebélico, asunto aún pendiente de resolución. A la luz del Pacto de estabilidad y crecimiento de la Unión, es significativo el hecho de que Eslovenia sea uno de los países con menor déficit público, el cual —aun habiendo aumentado en 2000— apenas se sitúa en un 25,8 % del PIB (el más alto de su historia, como consecuencia del mayor peso de la deuda externa sobre la interna).

6.2. De conformidad con los criterios de adhesión que estableció el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, la estabilidad y la cohesión internas han constituido y siguen constituyendo el criterio fundamental de gobierno. Este criterio se ha respetado considerablemente a la hora de imprimir un carácter gradual a las reformas, aunque también se ha percibido

como un factor crítico en el desarrollo temporal del proceso de transición, sobre todo en lo relativo al avance de las privatizaciones, a la apertura a la inversión y la financiación procedentes del exterior, al derecho de propiedad de los extranjeros y a la restitución de los bienes expropiados durante la posguerra. No se pueden pasar por alto los resultados obtenidos: la contención de la inflación y del desempleo (si en la actualidad Eslovenia registra un nivel aún superior a la media comunitaria en el primer capítulo, su tasa de desempleo es claramente inferior), la salvaguarda de la seguridad social, la defensa de las prerrogativas de los ciudadanos eslovenos en las privatizaciones, así como la protección ante las formas de capitalismo salvaje y la especulación financiera. Sin embargo, no pueden olvidarse tampoco los obstáculos con que se han venido enfrentando hasta ahora la inversión y la financiación extranjeras, que han ocasionado un retraso en la reestructuración, la innovación y la competitividad de las empresas y, por ende, en todo el sistema económico.

6.3. Aunque de propiedad pública, una buena parte de las medianas empresas industriales y agrícolas estaban sometidas a un sistema de «autogestión» a través de cooperativas, lo cual se consideraba una alternativa al estatalismo soviético. La privatización supuso en la mayoría de los casos su restitución a los anteriores socios mediante su fraccionamiento en pequeñas empresas, que en la actualidad pretenden articularse nuevamente en cooperativas o en unidades empresariales más modernas como algo necesario para alcanzar una capitalización adecuada y lograr posicionarse así en el mercado.

6.4. La política de protección del empleo durante el primer período de transición causó una cierta rigidez del mercado laboral, que frenó a su vez el proceso de reestructuración de la industria. Tradicionalmente, la población eslovena ha gozado de unos niveles relativamente elevados no sólo en materia de formación profesional, sino también en el ámbito de la educación secundaria y superior, y todo ello gracias al sistema educativo y de formación ya existente. Así las cosas, no fue difícil la adaptación a los nuevos desafíos, como ser ha visto recientemente con motivo de una reforma de carácter global.

6.5. Solamente en fechas recientes se han dado las condiciones para llevar a cabo una apertura efectiva del mercado laboral a los ciudadanos comunitarios. La ley sobre relaciones laborales recientemente promulgada establece el marco necesario a tal fin. Sin embargo, aún quedan por perfeccionar ámbitos como el reconocimiento mutuo de las titulaciones profesionales y el libre establecimiento y ejercicio de una actividad por parte de profesionales autónomos.

6.6. En estos momentos hay que determinar mejor cuáles son las nuevas oportunidades que se abren ante nosotros para orientar de un modo creíble y eficaz el mundo financiero, empresarial y profesional de la Unión. Sin embargo, es necesario al mismo tiempo prever y prevenir también los posibles riesgos para el empleo, las condiciones de trabajo y la seguridad social que plantea una plena transición al régimen de la economía de mercado y del sistema monetario de la Unión. Los informes presentados cada año por la agencia gubernamental UMAR/IMAD (Institute of Macroeconomic Analysis and Development) sobre el desarrollo general de Eslovenia prestan efectivamente una gran atención a los efectos que las transformaciones económicas y sociales tienen en las relaciones y las condiciones de vida de los ciudadanos.

6.7. En el anexo al presente Dictamen se realiza una presentación detallada de las condiciones generales del proceso de transición y de las políticas económica, de empresas, de infraestructuras, regional, social y medioambiental, y se tienen especialmente en cuenta las medidas de transposición en materia de privatizaciones y libertad de circulación, así como el papel de la administración pública, cámaras de comercio, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil.

7. El papel de los interlocutores sociales y las estrategias de desarrollo en el futuro

7.1. Eslovenia ratificó en junio de 2001 la Carta social europea revisada. Los interlocutores sociales participan constantemente en el proceso legislativo a través de sus representantes en el Consejo nacional, órgano consultivo del Parlamento previsto en la Constitución. Hasta ahora, la Cámara de Comercio también ha representado a las empresas ante el Gobierno y en la negociación de convenios colectivos con los sindicatos. Este hecho ha obstaculizado la evolución de la autonomía sindical y de la contratación. No obstante, la concertación triangular a nivel gubernamental sigue predominando sobre la contratación bilateral en sectores y empresas. En este contexto, se prevé un «Contrato social 2001-2004» compuesto por un paquete de normas en materia de política salarial, derechos de los trabajadores, salud y seguridad en el puesto de trabajo, seguridad social y política de empleo.

7.2. Este contrato se inscribe en un marco de programas y planes estratégicos adoptados por el Parlamento y el Gobierno, donde se ofrecen unas directrices globales de cara al futuro:

— Los objetivos estratégicos para el desarrollo del mercado laboral hasta el año 2006, aprobados por el Parlamento, se encaminan, en particular, hacia el aumento de los niveles de instrucción, la ejecución de programas para la colocación de los desempleados, la disminución de los desequilibrios regionales y la reducción de la tasa de desempleo por debajo del 6 %. Se trata de un plan de acción surgido a raíz de la evaluación común de las políticas prioritarias en materia de empleo, consensuada en el año 2000 entre la Comisión Europea y el Gobierno esloveno.

— El programa estratégico y las directrices políticas de desarrollo hasta 2006, cuya ejecución se ha encomendado a la agencia gubernamental UMAR/IMAD, incluye también el programa de convergencia económica presentado a la Comisión, que se basa en el «capital humano» para el desarrollo de la competitividad. De conformidad con las estrategias para el mercado laboral y el desarrollo económico, el Gobierno ha presentado recientemente un plan de acción para la transición a la sociedad de la información, la creación de un sistema financiero eficaz, la reconversión y la creación de infraestructuras económicas. El Gobierno ha aprobado también un plan específico para el desarrollo de las PYME y el mundo empresarial conforme a la política comunitaria en este ámbito.

— En el plan nacional 2000-2003 para la investigación científica y tecnológica aplicada a las empresas, encomendado a la Academia de las Ciencias y al Consejo Nacional de Investigación y Desarrollo, participan las dos universidades eslovenas y numerosos institutos de investigación aplicada, algunos de ellos privados. Con dicho plan se persigue alcanzar unas modalidades integradas de financiación pública (la media es equiparable ya en la actualidad a la de la Unión) y capitales privados. Las estructuras de investigación han demostrado ya su eficacia con motivo del Quinto Programa Marco de investigación científica de la Unión, y cuentan con representación en el Comité de investigación científica y técnica (CREST). Con vistas a la aplicación del Sexto Programa Marco, la Comisión y el Consejo Europeo desean que se amplíe aún más la cooperación entre los institutos eslovenos y los demás socios comunitarios.

7.3. Por el contrario, los siguientes ámbitos aún registran deficiencias y exigen acciones inmediatas: la articulación institucional de ámbito territorial y la capacidad administrativa para un uso correcto tanto del Fondo Social como de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. De hecho, en estos aspectos se aprecia un incumplimiento de aquellos capítulos del acervo comunitario relacionados con la política regional y la agricultura por lo que respecta a los pagos directos.

8. **Medio ambiente, transportes, turismo, servicios sociales y protección de los consumidores**

8.1. La productividad que exige la Unión Europea a la economía eslovena para la adhesión de este país puede haber relegado inicialmente a un segundo plano la protección integrada del medio ambiente. En esta misma situación se encuentran las normas medioambientales de la Unión, en cuya aplicación Eslovenia ha realizado grandes progresos, incluso en comparación con el resto de los países comunitarios. Herencia de las relaciones económicas entre la antigua Yugoslavia y Francia, la central nuclear de Krsko genera el 20 % de la electricidad de Eslovenia y Croacia. En este ámbito, se están aplicando continuamente avanzadas medidas de seguridad, examinadas y desarrolladas en el marco del programa Euratom, y consideradas generalmente adecuadas tanto dentro como fuera de Eslovenia. Al igual que ocurre en Alemania, se excluye fomentar la producción de energía nuclear y se prevé su gradual sustitución por fuentes energéticas renovables. El Programa nacional de acción medioambiental estipula la integración de la protección del medio ambiente en las diversas políticas, ya sea en el ámbito industrial, los transportes, la energía, la agricultura o el turismo. Una muestra de ello lo constituye el Plan nacional de transportes, que concede prioridad al uso de los ferrocarriles para los pasillos transeuropeos Este-Oeste y Norte-Sur, que confluyen en territorio esloveno y son considerados estratégicos por parte de la Unión.

8.2. Todo ello se inscribe en el Convenio para la protección de los Alpes, al cual se adhirió Eslovenia junto con Austria, Francia, Alemania, Italia, Suiza y los principados de Liechtenstein y Mónaco, y cuya presidencia ha desempeñado durante un largo período de tiempo. A pesar de que la Comunidad Europea también se adhirió a este Convenio en 1991 y que éste comprende más de un tercio del territorio esloveno —incluido el Parque Nacional del Triglav, montaña emblemática de Eslovenia con sus 2864 metros—, no se encuentra ninguna mención de este hecho en los informes de la Comisión. En el marco de este mismo Convenio, se introdujo también un paquete de medidas específicas para el turismo. Sin embargo, la Comisión presta atención a la actividad turística únicamente por su aportación de orden económico, aunque dicha actividad también merecería una mayor consideración no sólo por su impacto en el medio ambiente, sino por sus repercusiones en el mercado de trabajo y por algunos de sus aspectos que podrían llegar a distorsionar el mercado laboral en las regiones fronterizas con la Unión.

8.3. Se advierte ante todo una necesidad perentoria de información y atención en lo relativo a los servicios sociales y, en particular, al sistema sanitario, que descolló en el pasado en algunas especialidades quirúrgicas hasta el punto de atraer médicos y pacientes de Italia y Austria. Esta relación parece invertirse ahora como consecuencia evidente de la contención en el gasto público que se destina a este sector. Así pues, resulta problemático que la Comisión se limite a observar que «Eslovenia debe emprender la reforma del sistema sanitario para aliviar la balanza presupuestaria y asegurar su sostenibilidad». Con el mismo criterio, la Comisión valora positivamente la nueva ley sobre previsión social para la tercera edad y los discapacitados laborales centrándose únicamente en la reducción del gasto, que se situó en 2002 en un 0,7 % del PIB (aunque, en realidad, esta reducción se debe al hecho de que ya no hay jubilaciones anticipadas como las que se concedieron como alternativa a los despidos en la fase principal de reestructuración).

8.4. El programa nacional de protección de los consumidores, adoptado para el período 2001-2005, prevé medidas específicas y acciones directas mediante estructuras gubernamentales especializadas, con una participación constante y cualificada de las organizaciones civiles de consumidores, que cuentan con el reconocimiento y el apoyo del Gobierno.

9. **El papel estratégico de la gestión pública y privada**

9.1. El programa nacional para la adopción del acervo comunitario, basado en el Acuerdo de Asociación de 1999 y actualizado el 31 de mayo de 2001, señala los objetivos prioritarios que aún se deben alcanzar a través de un plan articulado de carácter temporal. El informe publicado por la Comisión en noviembre de 2001 y el subsiguiente debate del Consejo Europeo de Laeken subrayan, como una prioridad, la exigencia de llevar a cabo una aplicación coherente y eficaz del acervo comunitario, que —por otra parte— ya ha sido adoptado casi en su totalidad por Eslovenia. A este fin, la Comisión y el Consejo solicitan, ante todo, una reforma de la administración y la función públicas, además de la ley que ya se ha previsto sobre los organismos públicos.

9.2. Se concede una importancia fundamental a la promoción y cualificación de la gestión pública, tarea que se ha asignado de manera específica a un Secretario de Estado en la Presidencia del Gobierno esloveno y a una oficina administrativa que han adoptado ya un plan sistemático de formación. Por su parte, la Comisión ha prestado su apoyo a los proyectos de hermanamiento («*Twinning*»), muchos de los cuales han concluido con éxito mientras que otros se encuentran aún en fase de programación. Dichos proyectos se centran en la aplicación de aquellos capítulos del acervo comunitario que precisen una acción mayor y más urgente. En su planificación y ejecución colaboran expertos eslovenos y expertos procedentes de otros países europeos que hayan adquirido unos conocimientos técnicos ejemplares en un determinado ámbito. Una gran parte de estas tareas corresponde a las organizaciones que representan a la función pública, en función de su disponibilidad y capacidad de cooperación a nivel transnacional y europeo, también en la perspectiva más amplia de la anhelada armonización entre las distintas administraciones públicas de la Unión.

9.3. Del mismo modo, existe una necesidad de reforzar y dar forma a la gestión privada en función del desarrollo que registren las empresas existentes y de la creación de nuevas iniciativas empresariales capaces de dar una respuesta eficaz y efectiva a las nuevas oportunidades y posibilidades que brindan la economía de mercado y la plena adhesión de Eslovenia a la UE. Junto con las organizaciones empresariales, también podrán resultar cruciales a este respecto las correspondientes organizaciones sectoriales y la cooperación que éstas entablen a escala transnacional y europea.

9.4. Las profesiones liberales y sus respectivos colegios profesionales también constituyen una parte integrante en este contexto, y algunos ya vienen manteniendo desde hace algún tiempo proficuas relaciones transnacionales encaminadas, ante todo, a lograr el mutuo reconocimiento del derecho a ejercer su actividad profesional en los países respectivos.

9.5. La interdependencia entre la modernización de la administración pública y la innovación del sistema productivo, por un lado, y la eficacia de los derechos y deberes en el marco de una justa interacción entre las partes, por otro, exigen una fuerte sinergia entre lo público y lo privado, algo que podrá alcanzarse especialmente sobre la base de una formación conjunta de los respectivos sectores de la función pública, la empresa privada y las profesiones liberales, precisamente representados ya en el Comité Económico y Social Europeo.

10. **Observaciones finales**

10.1. El paso de un sistema monocrático a una democracia pluralista, la conversión de una economía estatalista en una economía de mercado, la consiguiente transformación de la sociedad, el cambio en las relaciones sociales, las necesidades y las aspiraciones que guían los comportamientos individuales y colectivos se orientan, para bien o para mal, hacia los modelos existentes. En este sentido, debemos volver nuestra mirada crítica hacia la Unión y sopesar la compatibilidad de sus políticas en todos los ámbitos político-institucional, económico, social, medioambiental y cultural con una economía de mercado competitiva y, al mismo tiempo, orientada hacia un desarrollo social y ecológico sostenible en los países que se encaminan hacia la adhesión.

10.2. El CESE, por último, opina que la integración de Eslovenia, al igual que la de cada uno de los países del Sudeste de Europa, requiere un enfoque regional global, instrumentos adecuados para la ejecución de una «política» regional y el fomento de la cooperación regional.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Revisión 2002 de la Estrategia para el mercado interior — Cumplir las promesas»

(COM(2002) 171 final)

(2002/C 241/34)

El 11 de abril de 2002, 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2002 (ponente: Sr. Walker).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 32 votos a favor y 6 en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité ya ha publicado con anterioridad varios dictámenes acerca de este tema: sobre la Comunicación de la Comisión de 24 de noviembre de 1999 que establecía la Estrategia para el mercado interior [1], y sobre las revisiones anuales primera [2] y segunda [3] de dicha estrategia. El presente dictamen se refiere a la tercera revisión anual.

1.2. La tercera revisión anual de la Comisión agrupa los diferentes capítulos de la política del mercado interior en un único documento y «facilita a los responsables políticos un plan de trabajo para los próximos 18 meses». Se basa en un análisis exhaustivo —principalmente, a partir del informe de Cardiff [4]— de los ámbitos en los que el mercado interior todavía puede mejorar, y establece una serie de medidas específicas destinadas a subsanar estas deficiencias.

1.3. Asimismo, la Comunicación pasa revista a los progresos registrados desde la última revisión. Los resultados son desiguales. El porcentaje de medidas cumplidas se sitúa algo por encima del 50 %, cifra similar a la del pasado año. Aunque se han registrado progresos notables, en general no se ha avanzado a ritmo suficiente.

1.4. El impulso suplementario generado en el Consejo Europeo de Barcelona ofrece la oportunidad de acelerar el paso. El mensaje principal que desea transmitir la Comunicación sometida a examen es la necesidad de continuidad y de resultados. Se centra en los mismos objetivos generales de la revisión del pasado año, a saber:

— seguir adelante con las reformas económicas acordadas en Lisboa y confirmadas en Barcelona;

— prepararse para aprovechar las oportunidades que pronto ofrecerá un mercado interior ampliado;

— garantizar que el mercado interior ofrezca beneficios tangibles a los ciudadanos —especialmente, en su papel de consumidores— y a las empresas, sobre todo a las PYME, y

— hacer hincapié, de un modo continuo, en las cuestiones «fundamentales», como la adecuada armonización, el reconocimiento mutuo, la transposición, la aplicación y el cumplimiento, la resolución de problemas y la normalización, que son esenciales para que el mercado interior funcione en la práctica, y no sólo en teoría.

1.5. El Comité no se propone repetir en su dictamen las observaciones que ya hizo sobre las anteriores revisiones del mercado interior; se limita a tratar los asuntos que afectan a la futura dirección del mercado interior y a eliminar las lagunas existentes.

2. La revisión de los progresos de la Comisión

2.1. Han pasado diez años desde que se determinó que el 1 de enero de 1993 sería la fecha de introducción del mercado único. En ese tiempo, Europa ha hecho grandes progresos pero queda aún mucho por hacer. La introducción del euro y la ampliación impulsarán una dinámica nueva a la que Lisboa ha imprimido un nuevo impulso.

---

[1] DO C 140 de 18.5.2000.
[2] DO C 14 de 16.1.2001.
[3] DO C 221 de 7.8.2001.
[4] COM(2001) 736 final de 7.12.2001.

2.2. La reforma estructural es importante y es la clave de la conservación a largo plazo del modelo social europeo. Esta reforma estructural es importante porque la capacidad de Europa de crear crecimiento sostenible y mejores empleos depende de la fuerza de su economía; porque, tras la introducción del euro, será crucial disponer de economías flexibles y fuertes para hacer frente a los choques externos. Una economía fuerte permitirá que Europa mantenga su modelo social único, que se beneficie de su diversidad y que disfrute de una gran calidad de vida.

2.2.1. Es preciso no caer en la tentación de aplazar los cambios. No obstante, en la práctica la reforma puede resultar difícil de aplicar e incómoda a corto plazo. A menudo se topa con la resistencia de intereses sectoriales estrechos. En la situación económica actual, puede surgir la tentación de frenar el ritmo y resistirse al cambio. Ya hemos visto ejemplos de ello. Y, sin embargo, retrasar las reformas sería un error, ya que la Unión quedaría en una situación desfavorable para beneficiarse de la recuperación general que ahora empieza a vislumbrarse. Se reduciría la capacidad de innovación y desarrollo de nuestras empresas y las posibilidades de crear otras nuevas.

2.2.2. El éxito dependerá de la voluntad política; hay que cumplir la promesa de actuar. Europa ha demostrado que, con voluntad política, puede aunar sus esfuerzos y actuar. Ahora tenemos la oportunidad de aprovechar este éxito. Ello dependerá, en gran medida, de que exista una voluntad política suficiente para traducir los compromisos asumidos en Barcelona en medidas concretas.

2.3. Al revisar los progresos realizados desde el año pasado, la Comisión observa que el ritmo general es todavía demasiado lento. La Comisión, el Parlamento y el Consejo son responsables por igual de esta situación. La Comisión no ha respetado algunas de las fechas que se había fijado como objetivo, como las establecidas para el Plan de acción para una mejor regulación y la Estrategia de servicios, pero, en la mayoría de los casos, los retrasos se han producido en el Parlamento y el Consejo, como en el caso de la patente comunitaria, el paquete legislativo sobre contratación pública y la Directiva sobre ofertas públicas de adquisición.

2.4. En el anexo 2 se ha incluido una tabla con los objetivos conseguidos y los objetivos no alcanzados.

2.5. El nuevo impulso generado en Barcelona nos ofrece la oportunidad de acelerar el ritmo de cumplimiento. No podemos desaprovecharla. Hasta ahora los compromisos contraídos en los Consejos Europeos no solían reflejarse en acciones en las reuniones ministeriales celebradas en el seno del Consejo. Es necesario actuar para subsanar esta «falta de resultados tangibles»; de lo contrario, la credibilidad general de la Estrategia de Lisboa quedará en entredicho.

2.5.1. El valor añadido de la Estrategia para el mercado interior reside en que el todo vale más que la suma de las partes. Muchas de las acciones propuestas se reforzarán entre sí de manera natural, pues desencadenarán cambios simultáneos. Si solamente se ejecutara una parte de las acciones propuestas, este efecto multiplicador disminuiría considerablemente.

3. Los próximos dieciocho meses: el plan de acción de la Comisión

3.1. Ante la lentitud del progreso registrado hasta la fecha, es necesario un esfuerzo continuo para garantizar que se completen todas las acciones específicas. En este momento no es necesaria una oleada de nuevas ideas, como tampoco lo es un cambio de dirección. El trabajo en marcha está sólo a medias. La reforma económica, la preparación del mercado interior para la ampliación y la mejora de su funcionamiento son las tres prioridades.

3.2. Sólo siete Estados miembros han cumplido el objetivo de transposición fijado en Estocolmo. Se ha fijado un nuevo objetivo por el que los Estados miembros deberán alcanzar un porcentaje de transposición de al menos el 98,5 %, y el 100 % de las directivas que lleven un retraso de dos años en su transposición deberán haberse incorporado a las legislaciones nacionales antes del Consejo Europeo de primavera de 2003.

3.2.1. No obstante, la simple transposición de las normas comunitarias al Derecho nacional no basta: la ley se ha de aplicar correctamente en la práctica. La realidad es que en demasiadas ocasiones los ciudadanos o las empresas que pretenden ejercer sus derechos del mercado interior topan con problemas de orden práctico: obtener el reconocimiento de cualificaciones profesionales o productos que dejan de comercializarse sin motivo aparente. La Comisión puede iniciar procedimientos de infracción para afrontar estos problemas, pero pasarán años antes de llegar a una solución [dos años en la mayoría de los casos y aún más si se recurre a los tribunales ([1])]. Se debe evitar la vía judicial cuando los problemas puedan resolverse de forma pragmática. De ahí la importancia de desarrollar la red SOLVIT de resolución de problemas ([2]) y relanzar el Servicio de Orientación de los ciudadanos. La Comisión también ha fijado que los Estados miembros deberán reducir al menos un 10 % el número de infracciones por incumplimiento de la legislación comunitaria antes de junio de 2003.

([1]) Cuadro de Indicadores del Mercado Interior, Nº 9, noviembre de 2001.

([2]) COM(2001) 702 final de 27.11.2001.

3.3. Se han seleccionado acciones específicas para los próximos dieciocho meses atendiendo a la medida en que pueden contribuir al logro de los objetivos prioritarios clave. El número de medidas específicas se ha reducido drásticamente, de casi 80 el año pasado a unas 30 este año, para centrar la atención política en las cuestiones más importantes. Las medidas específicas se han agrupado en los cuatro epígrafes de la Comunicación ([1]) original sobre la Estrategia para el mercado interior:

— modernizar los mercados;

— mejorar las condiciones de las empresas;

— satisfacer las necesidades de los ciudadanos;

— prepararse para la ampliación.

3.3.1. La modernización de los mercados es uno de los objetivos principales. Importantes sectores de la economía europea siguen siendo poco competitivos y sectores clave del mercado interior siguen fragmentados y excesivamente protegidos de la competencia. El Consejo Europeo de Barcelona hizo especial hincapié en la integración de las industrias de red y el sector financiero, bases de un mercado interior plenamente operativo. Debe acelerarse el ritmo de ejecución del Plan de acción para los servicios financieros. Deben adoptarse medidas audaces para conseguir unos mercados de servicios más integrados. Unos contratos públicos más abiertos y competitivos permitirán realizar enormes ahorros. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, la homologación de productos y los servicios financieros deben funcionar en la práctica; sólo en el año 2000, los problemas vinculados al reconocimiento mutuo redujeron en valor los intercambios en la UE en unos 150 000 millones EUR, pero no existen soluciones universales. Debe reducirse el déficit de normalización y aunque los trabajos de normalización se han intensificado, el proceso de adopción de una norma europea aún puede llegar a tardar ocho años.

3.3.2. Otra de las grandes prioridades es la mejora de las condiciones de las empresas. Las acciones dirigidas a integrar los mercados eliminando barreras comerciales sólo serán plenamente eficaces si Europa respalda a las empresas creativas y dinámicas en un entorno que fomente el espíritu empresarial y la innovación. Es preciso seguir avanzando en diversos frentes. Las ayudas estatales deberían ser menos y mejores; el Consejo Europeo de Barcelona hizo un llamamiento a los Estados miembros para que sigan reduciendo las ayudas estatales y las reorienten hacia objetivos más horizontales. También es importante mejorar el entorno fiscal de las empresas en toda la Unión eliminando los obstáculos fiscales y la competencia desleal. La carga normativa que soportan las empresas perjudica su competitividad; sus efectos son especialmente negativos en las PYME. Pese a lo mucho que se habla de la necesidad de regular mejor, la mayoría de las empresas todavía no aprecian efectos palpables en sus tareas cotidianas. La Comisión ha presentado un Plan de acción para una mejor regulación en el Consejo Europeo de Sevilla, pero presentar un Plan de acción no es suficiente, sino que debe aplicarse en la práctica; los Estados miembros deben participar plenamente en ello. Los Estados miembros pueden fomentar el espíritu empresarial en un aspecto importante como es facilitar y abaratar los trámites requeridos para crear una empresa. Si somos coherentes con la importancia de la investigación y el desarrollo es imprescindible desbloquear la propuesta sobre la patente comunitaria. Sin una protección sólida y asequible mediante patentes, Europa quedará rezagada respecto a los Estados Unidos.

3.3.3. El mercado interior debe satisfacer las necesidades de los ciudadanos europeos. La competencia es el mejor amigo del consumidor y no supone un riesgo para su seguridad. Las normas de protección de los consumidores deben fomentar la competencia y la libre circulación. Aunque durante la última década las diferencias de precios se han reducido, la convergencia se está desacelerando. El informe de Cardiff y el Libro Verde sobre protección de los consumidores ([2]) señalaban que ello se puede deber, en parte, a la existencia de diferentes entornos normativos. Para satisfacer las necesidades de los ciudadanos también es precisa una mayor integración del desarrollo sostenible, la protección medioambiental ([3]) y los aspectos relativos a la política social en la política de mercado interior, así como la aplicación del Plan de acción de la Comisión sobre cualificaciones y movilidad, que tiene por objeto crear un entorno más favorable a mercados de trabajo europeos más abiertos y accesibles antes de 2005 ([4]).

3.3.4. El mercado interior es uno de los ámbitos principales y de gran visibilidad en que resultará inmediatamente evidente si los nuevos Estados miembros están del todo preparados, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Ante la inminencia de la ampliación, los países candidatos deben seguir reforzando su capacidad administrativa, en particular en ámbitos clave entre los que cabe citar los derechos de propiedad intelectual e industrial, el reconocimiento mutuo (en particular, el reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales), la contratación pública y el blanqueo de dinero. La Unión respalda sus esfuerzos pero es importante que los nuevos Estados miembros se integren lo antes posible en la red SOLVIT de resolución de problemas.

3.4. Las medidas específicas de la Comisión están recogidas en el anexo 3 El Comité aprueba en términos generales estas medidas e insta al Consejo, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros a que contribuyan respectivamente a su cumplimiento.

([1]) COM(1999) 624 final de 24.11.1999.

([2]) COM(2001) 531 final de 2.10.2001.

([3]) Estrategia del Consejo para la integración de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política del mercado interior (8970/01).

([4]) COM(2002) 72 final de 13.2.2002.

3.5. Medir los resultados de las políticas públicas resulta difícil. Algunos resultados valiosos son imposibles de cuantificar; para medir otros sería preciso un gasto tal que no vale la pena cuantificarlos. No obstante, es preferible medir los resultados, aunque sea de forma imperfecta, que no medirlos en absoluto. Es más importante medir los resultados que las medidas adoptadas; lo que importa no es el número de medidas específicas individuales aplicadas, sino las repercusiones que han tenido. Las acciones deberían ir acompañadas de indicadores; en la próxima Revisión del mercado interior, la Comisión procurará explicar los indicadores para medir los progresos sobre el terreno.

4. **Observaciones generales sobre la Revisión de la Estrategia para el mercado interior de la Comisión**

4.1. En el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, la UE estableció un objetivo estratégico ambicioso, a saber «... hacer de Europa la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero, con más y mejores empleos y una mayor cohesión social». Dos años después, Europa se ha quedado aún más rezagada con respecto a Estados Unidos en muchos de los indicadores con los que se mide el dinamismo económico y la competitividad.

4.2. Una de las principales razones de este retraso es la incapacidad de seguir avanzando en la realización del mercado interior. Como en el caso de los Estados Unidos, la mayor parte de las transacciones comerciales europeas se hacen dentro de Europa; el comercio intracomunitario representa aproximadamente el 63 % [1] del total. Como afirma la Comunicación de la Comisión, la incapacidad para modernizar los mercados europeos restringe el crecimiento de los intercambios: hasta unos 150 000 millones EUR al año sólo por problemas vinculados al reconocimiento mutuo. El mercado interior está tan lejos de ser una realidad que a menudo es más fácil para las empresas europeas realizar transacciones con clientes de fuera de la Unión que de dentro de ella. Si se quiere cumplir el objetivo de la UE es necesario simplificar los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Por esa razón, el Comité está de acuerdo con la Comisión en que la modernización de los mercados europeos tiene que ser un objetivo primordial.

4.3. Al leer los documentos de la Comisión se tiene una cierta impresión de *déjà vu*. En cada una de las Comunicaciones que ha publicado sobre este tema están presentes los mismos imperativos, los mismos objetivos, las mismas exhortaciones y la misma decepcionante falta de progreso. La Comisión ha defendido las mismas medidas y se ha fijado los mismos objetivos con una coherencia admirable, pero no se ha logrado obtener los resultados apetecidos. El Comité toma nota de que la Comisión admite que no ha respetado algunas de las fechas que se había fijado como objetivo, incluidas las establecidas para el Plan de acción para una mejor regulación, hecho sobre el que el Comité ya había atraído la atención en otro dictamen [2]. No obstante, el Comité subscribe la afirmación de la Comisión de que gran parte de la responsabilidad por esta falta de progreso se debe imputar a los Estados miembros, al Parlamento Europeo y al Consejo.

4.4. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que es necesaria una reforma estructural. A pesar de los compromisos contraídos en Lisboa y reafirmados en Barcelona, la liberalización de los mercados energéticos avanza muy lentamente; algunos Estados miembros parece que se resisten a hacer algo más que hablar del tema. Aparentemente, sigue habiendo una resistencia considerable a los cambios en algunos casos, sobre todo a nivel nacional; para superarla será necesario, como ha expuesto la Comisión [3], inculcar nuevos hábitos, formular nuevos métodos de trabajo y desarrollar una nueva cultura política y administrativa. Para ello será preciso contar con un planteamiento basado en una serie de agencias dirigidas por la Comisión.

4.4.1. En su Plan de acción para los próximos dieciocho meses, la Comisión redujo el número de medidas específicas de 130 que había entonces a 78. Ahora ha rebajado este número de 78 a unas 30. En cada uno de los dos últimos años el porcentaje de medidas cumplidas se ha mantenido bastante constante en torno al 50 %. Mientras que es más o menos cierto que la Comisión tiene razón al afirmar que esta nueva reducción permitirá que los esfuerzos políticos se concentren más eficazmente en un número reducido de medidas, esta constante disminución de los objetivos no parece que haya producido ninguna mejora en el porcentaje de medidas cumplidas. La Comisión parece esperar que esta nueva reducción del número tenga como resultado una mayor proporción de objetivos cumplidos, pero la experiencia hace pensar que esta teoría de causa — efecto no tiene que ser aceptada en su justo valor (*quantum valeat*). Parecería que se trata no tanto de una cuestión de esfuerzos políticos sino de voluntad política.

4.4.1.1. En los sistemas democráticos, la voluntad política se basa en la voluntad de la mayoría. El mercado interior podrá hacerse realidad sólo cuando un porcentaje mayoritario de los ciudadanos europeos reconozca las ventajas que reporta.

---

(1) Comisión Europea, febrero de 2002.

(2) DO C 125 de 27.5.2002.

(3) COM(2001) 726 final de 5.12.2001.

4.4.2. Como afirma la Comisión, «para que el marco del mercado interior sea eficaz es necesario en primer lugar que los Estados miembros incorporen a sus legislaciones nacionales las directivas adoptadas». El Comité corrobora la importancia que la Comisión concede a que los Estados miembros incorporen a sus legislaciones nacionales las directivas comunitarias correctamente y dentro de los plazos fijados. Actualmente, la transposición y aplicación de las directivas en los Estados miembros son fuente de complicaciones, divergencias y retrasos adicionales. A fin de evitar el falseamiento de la competencia y la creación de diferentes sistemas legislativos que pueden obstaculizar y desmotivar el comercio en el seno de la Comunidad, debe existir un alto grado de armonía entre los instrumentos legislativos en vigor en los distintos Estados miembros. Esto no puede ser así cuando muchos Estados miembros tardan en transponer la legislación comunitaria y cuando la transposición se ve alterada por interpretaciones nacionales divergentes y por la amplitud y frecuencia de las exenciones y excepciones. Es del todo inaceptable que se siga permitiendo a los Estados miembros que retrasen *sine die* este proceso de transposición.

4.4.3. Un ejemplo típico de los retrasos que se producen es el de la Directiva sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo ([1]), que hasta la fecha sólo ha sido transpuesta en cuatro Estados miembros. La Comisión se ha propuesto lograr índices de transposición del 98,5 % y del 100 % de todas las directivas que hayan sobrepasado en dos años la fecha de transposición, pero este deseo parece inalcanzable a priori.

4.4.4. Y no se trata simplemente de la transposición. Es preciso cumplir una serie de condiciones para completar el proceso de incorporación de la legislación comunitaria a la legislación nacional de forma que se alcance el nivel de armonía necesario para que el mercado interior sea una realidad. Entre ellas, las más importantes son:

— transponer la legislación de manera uniforme y oportuna;

— crear la infraestructura administrativa necesaria para garantizar la aplicación efectiva;

— ejercer la voluntad política para asegurar su entrada en vigor.

4.5. El Comité se muestra de acuerdo con la opinión de la Comisión de que las acciones propuestas se reforzarán mutuamente y producirán un efecto multiplicador que puede verse gravemente mermado por una aplicación parcial.

4.6. El Comité acepta la opinión de la Comisión de que en este momento no hacen falta nuevas ideas ni un cambio de rumbo. Sería poco inteligente políticamente intentar reorientar el proceso en esta etapa. Sin embargo, es imprescindible avanzar en el cumplimiento de los objetivos señalados por la Comisión. El tiempo es un factor fundamental a este respecto. El Comité aprueba, en líneas generales, dichos objetivos y las prioridades establecidas por la Comisión en lo que a ellos se refiere.

5. **Observaciones sobre las medidas específicas de la Comisión**

5.1. *Modernizar los mercados*

5.1.1. El Comité coincide con la Comisión en la necesidad urgente de que los Estados miembros cumplan los compromisos adquiridos en Barcelona para dar libertad de elección a los proveedores de servicios para todos los consumidores europeos no domésticos de gas y electricidad a partir de 2004. El Comité considera que, si se cumple este objetivo, representaría un importante paso adelante en el proceso de liberalización de los servicios, pero dejaría todavía en manos de los Estados miembros la discrecionalidad para restringir la libertad de elección de los consumidores domésticos y dejaría sin cubrir muchos otros servicios esenciales. No parece, sin embargo, un objetivo muy ambicioso, pero seguramente está en el límite de lo realizable políticamente.

5.1.2. Como asegura la Comisión, «los servicios financieros son el aceite del motor económico europeo». La Revisión intermedia de alto nivel del Plan de acción para los servicios financieros (PASF) ([2]) indicaba que un sector financiero integrado podría añadir hasta 43 000 millones EUR anuales al PIB comunitario. Los consumidores serían los principales beneficiarios. El Consejo Europeo de Barcelona volvió a insistir en el importante papel del PASF como plan de trabajo para alcanzar los objetivos. Instó al Consejo y al Parlamento Europeo a adoptar este año las ocho medidas legislativas que se debaten actualmente. El Comité se suma a esta petición.

5.1.3. La Comisión calcula que el aumento de la competencia únicamente en los servicios a empresas podría sumar hasta 350 000 millones EUR al PIB de la Unión ([3]). Los servicios han sido con gran diferencia el motor más importante del crecimiento del empleo en la Comunidad a finales de los años noventa y presentan el mayor potencial de crecimiento del empleo en el futuro. La diferencia que separa a la UE de los Estados Unidos en materia de empleo es de 14 puntos porcentuales (o 36 millones de puestos de trabajo) ([3]). El Comité coincide con la Comisión en que para liberar este potencial es indispensable eliminar los obstáculos que persisten en el mercado interior para la prestación de servicios transfronterizos, la utilización de los servicios por los consumidores y la libertad de establecimiento.

([1]) Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25.5.1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, DO L 171 de 7.7.1999.

([2]) Celebrada en Bruselas el 22.2.2002.

([3]) COM(2000) 78 final de 1.3.2000.

5.1.3.1. El Comité considera que sería conveniente llevar a cabo una evaluación de los costes que representa para el contribuyente europeo el que los consumidores no dispongan de servicios con las suficientes garantías de acceso universal y con una amplia gama de prestadores de servicios. Es preciso contar con una legislación o con códigos de conducta adecuados para regular las empresas que prestan dichos servicios; para mejorar el funcionamiento del mercado interior, evitar que se falsee la competencia y asegurar que los servicios se ofrecen con garantías de continuidad y un alto nivel permanente de calidad, dichas normas deberían armonizarse en toda la Comunidad. Asimismo, una evaluación del impacto de la situación actual del sector servicios en el desempleo aportaría información útil. Dichas evaluaciones tendrían un interés especial con vistas a la ampliación.

5.1.4. La contratación pública constituye otra área en la que se debe acelerar la reforma. El porcentaje de contratación pública que se anuncia ha aumentado, pero sólo se sitúa en el 15 %. Al mismo tiempo, el porcentaje de contratos públicos procedentes de otros Estados miembros todavía está lejos de alcanzar el 2 %, mientras que en el sector privado se sitúa en torno al 20 %. La Comisión estima que con una contratación pública más abierta, los contribuyentes europeos se podrían ahorrar más de 50 000 millones EUR. Es difícil no llegar a la conclusión de que se trata simplemente de otra manifestación de proteccionismo por parte de los Estados miembros; como tal no se ajusta al espíritu de Europa ni es algo calculado para avanzar hacia el logro del objetivo estratégico de Europa. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que es esencial progresar en su propuesta de paquete legislativo y que hay que resistir firmemente las tentaciones de mitigarlo, por ejemplo, elevando los umbrales.

5.1.5. El Comité comparte la opinión de la Comisión acerca de la necesidad de garantizar una amplia aceptación del principio de reconocimiento mutuo. La Comisión afirma que «en muchos sectores el principio funciona razonablemente bien y evita una reglamentación innecesaria». *O si sic omnes! (¡Oh, si todos fueran así!).*

5.1.6. El Comité lamenta que pueda tardarse hasta ocho años en lograr un acuerdo para una norma europea y considera que se debe encontrar urgentemente alguna manera de simplificar este proceso. Se niega a aceptar que el problema no tenga solución. El Comité comparte también el punto de vista de la Comisión de que la situación en algunos sectores industriales clave, como los productos de construcción y la maquinaria, sigue siendo preocupante. Como reconoce la Comisión, «no existe en ellos un verdadero mercado interior».

5.2. *Mejorar las condiciones de las empresas*

5.2.1. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que la Unión debe apoyar a las empresas dinámicas y creativas. Ello exige la creación de una cultura empresarial en la que las compañías puedan prosperar libres de todo tipo de trabas burocráticas innecesarias. La legislación debe estar dirigida a facilitar el funcionamiento de las empresas, en lugar de imponerles trabas. El Comité considera que se trata de una condición sine qua non para lograr un crecimiento económico sostenible.

5.2.2. Uno de los obstáculos más perjudiciales es la carga normativa de las empresas que, como dice la Comisión, debe reducirse. El Comité ha emitido recientemente dos dictámenes ([1]) sobre la simplificación y la mejora del entorno normativo. En esos dictámenes se llamaba la atención sobre la necesidad de mejorar la calidad de la reglamentación que tiene que suponer la reducción del volumen normativo. El Comité no cree que esto suponga una desregulación. La fragmentación con la que ha evolucionado la legislación europea ha dado como resultado textos legislativos enrevesados e ininteligibles; es evidente que es preciso proceder a una modificación masiva de los textos que dé lugar a documentos concisos y coherentes en lugar de los intrincados palimpsestos que existen actualmente. El Comité señalaba también que la simplificación requiere una mayor armonización de la legislación en la UE e instaba a la difusión del uso de reglamentos en lugar de directivas para así enfrentar a los Estados miembros con el *hecho consumado* y no darles oportunidad de crear una diversidad mayor.

5.2.2.1. En el segundo de estos dictámenes, el Comité hacía alusión a que actualmente la deficiente calidad de la reglamentación les está costando a las empresas europeas más de 330 000 millones EUR al año y que si se incluyen los gastos de las administraciones públicas y de la ineficacia económica que esta reglamentación de baja calidad provoca, el coste social total en la región se eleva al 10 % del PIB. En el presente dictamen, el Comité presenta un plan de acción para la mejora de la reglamentación e insta a los agentes interesados a que participen plenamente en su puesta en práctica. El Comité reitera ahora su petición. En el anexo 4 se incluye en detalle el plan de acción propuesto.

5.2.3. El Comité ha tomado nota de la publicación del Plan de acción para una mejor regulación que la Comisión presentó al Consejo Europeo de Sevilla. El Comité está preparando en la actualidad un dictamen sobre este documento. El Comité confía en que el Consejo, el Parlamento Europeo y los Estados

([1]) CES 1496/2001, DO C 48 de 21.2.2002 y DO C 125 de 27.5.2002.

miembros actuarán rápida y decididamente para llevar a efecto las propuestas de la Comisión. Como dice la Comisión, «... Queremos que nuestras empresas sean competitivas, pero seguimos poniendo trabas en su camino». El Comité insta a la Comisión a que ejerza un fuerte papel dirigente en este tema que está plenamente dentro de sus competencias; aunque en última instancia, la realización del proyecto tiene que depender de otros, la Comisión ejerce una influencia que va más allá del ámbito formal de su autoridad. Mantener el *statu quo* no es una opción viable.

5.2.3.1. El Comité constata que la Comisión tiene previsto establecer con los Estados miembros un organismo permanente de control de las empresas europeas que abarcaría unas 4 000 empresas, para que preste su ayuda en la evaluación del impacto potencial de las propuestas reguladoras más importantes en las empresas de todos los tamaños y para que recoja información oportuna y representativa. El Comité acoge favorablemente la iniciativa, pero espera que su funcionamiento sea más eficaz que en anteriores intentos.

5.2.4. Con frecuencia, el Comité ha puesto de manifiesto cómo las diferencias de los regímenes fiscales de los distintos Estados miembros están fragmentando el mercado interior. El caso más evidente es el del IVA donde un texto tortuoso y lleno de circunloquios impone obligaciones complejas y pesadas, que varían significativamente de un Estado a otro y que actúan como desincentivadores del comercio transfronterizo especialmente para las PYME. La gran variedad de normas y la falta de uniformidad en el modo en que se aplican significan que el mercado interior efectivamente está segmentado en quince zonas fiscales diferentes. Mientras que quince autoridades impositivas diferentes recauden el IVA en quince Estados miembros con tradiciones jurídicas y legislativas, interpretaciones, procedimientos, sistemas, lenguajes, aduanas, prácticas y métodos de trabajo diferentes, es inútil pretender que las transacciones transfronterizas puedan ser tratadas de idéntica manera que los intercambios domésticos, que es el signo distintivo de un verdadero mercado interior. Hoy por hoy se trata de un sueño irrealizable. De hecho, las disposiciones actuales sobre el IVA son incompatibles con los principios del mercado interior; en un dictamen anterior [1], el Comité señalaba que el concepto de tratar las transacciones intracomunitarias como «importaciones» y «exportaciones» es un anacronismo que se opone al objetivo del mercado interior. Se pueden aplicar otras consideraciones similares a muchos otros aspectos de la fiscalidad. En la actualidad el Comité está elaborando un dictamen sobre este asunto.

5.2.5. El Comité coincide con la Comisión en que el elemento esencial para fomentar el espíritu de empresa es abaratar y facilitar la creación de una nueva empresa y aprueba la intención de la Comisión de fijar objetivos cuantitativos específicos sobre otros aspectos del espíritu de empresa antes de finalizar el año.

5.2.6. El Comité apoya una vez más la demanda de la Comisión a favor de la reducción de las ayudas estatales que están falseando la competencia. Si sigue haciéndose caso omiso de estos llamamientos, la situación se hará insostenible.

5.3. *Satisfacer las necesidades de los ciudadanos*

5.3.1. El Comité está de acuerdo con la Comisión cuando afirma que las ventajas de un abanico de posibilidades mayor, un servicio mejor y unos precios más bajos, resultado de la competencia entre proveedores, no han comprometido en general la seguridad o el bienestar de los consumidores. El Comité observa que la próxima Política estratégica 2002-2006 de los Consumidores establecerá, además, los planes de consumidor de la Comisión y desearía ser consultado sobre este documento cuando se publique.

5.3.2. Fuera de las industrias de red, donde no existe legislación comunitaria, los Estados miembros deciden las disposiciones que deben adoptarse para satisfacer las obligaciones de servicio público y la Comisión se limita a garantizar la compatibilidad con las normas de la competencia y del mercado interior. Esto contrasta con su posición allí donde la legislación comunitaria está en vigor. El Comité no considera que estas dos situaciones sean igualmente buenas y acoge favorablemente el anuncio de la Comisión [2] de medidas concretas para garantizar una mayor seguridad jurídica y previsibilidad en la aplicación de estas normas.

5.3.3. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que los actuales acuerdos informales de cooperación entre las autoridades públicas responsables de la aplicación de las normas de protección del consumidor son inadecuados y se han de reforzar. También coincide en la necesidad de garantizar la libre circulación sin impedimentos para evitar situaciones en que las empresas deciden renunciar a la posibilidad de vender en toda la Unión simplemente porque les resulta demasiado oneroso satisfacer catorce conjuntos diferentes de requisitos reglamentarios. Como dice la Comisión, «cuando esto ocurre, a la larga quien sale perjudicado es el consumidor». La existencia de diversos sistemas normativos en el territorio

[1] DO C 193 de 10.7.2001.

[2] Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Laeken, COM(2001) 598, 17.10.2001.

de la Unión supone un obstáculo para el comercio intracomunitario. Esta situación se verá exacerbada si el proceso de ampliación acaba dando como resultado una mera adición de diez nuevos sistemas normativos a los ya existentes.

5.3.4. Al igual que la Comisión, el Comité considera altamente prioritario el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de litigios transfronterizos ([1]). Este no es un tema tangencial, sino que es prioritario para el funcionamiento eficaz del mercado interior.

5.3.5. En su dictamen ([2]) sobre la Comunicación de la Comisión de 24 de noviembre de 1999, que estableció la estrategia propuesta para el mercado interior en los siguientes cinco años, el Comité, en relación con el objetivo de «mejorar la calidad de vida de los ciudadanos» se expresaba en los siguientes términos: «El mercado interior por sí solo no puede garantizar este punto ya que, aunque se generen posibilidades, los ciudadanos pueden optar por no aprovecharlas». El dictamen se preguntaba a continuación si un objetivo de este tipo suponía un fin cuantificable. El Comité observa que este objetivo se ha convertido ahora en «satisfacer las necesidades de los ciudadanos» y considera que es una cierta mejora de la formulación más bien vaga del original, pero duda de que este nuevo objetivo pueda cuantificarse objetivamente. No existe un consenso sobre lo que debe entenderse por «necesidades de los ciudadanos»; con frecuencia las posturas son contrapuestas y determinar si han sido satisfechas o no es, a menudo, un juicio ampliamente subjetivo.

5.3.5.1. El Comité aprueba el principio de mejorar la vida de los ciudadanos, pero señala que los ciudadanos no son un grupo homogéneo con necesidades idénticas. Los costes y beneficios del mercado interior se reparten de diversa manera entre los diversos grupos de ciudadanos (empresarios, trabajadores, consumidores, etc.) y entre regiones geográficas y sectores económicos, así como en el plano temporal. Además, los ciudadanos como individuos pueden desempeñar varios papeles distintos al mismo tiempo. Por tanto, sería conveniente analizar los resultados sobre la base de los efectos en los diversos grupos de ciudadanos. Seguramente, es posible hacer afirmaciones diferenciadas para los diversos grupos, pero es extremadamente difícil lograr resultados cuantificables serios para los ciudadanos europeos en su conjunto.

5.4. *Prepararse para la ampliación*

5.4.1. Al examinar la Estrategia de la Comisión para el mercado interior ([2]), el Comité afirmaba que «la principal crítica del Comité respecto de la estrategia general es que, a su juicio, el tema de la ampliación no se desarrolla suficientemente. Intentar garantizar que el mercado interior contribuya al éxito de la ampliación es un objetivo válido pero no es suficiente.» Ojalá lo fuera. El Comité afirmaba a continuación que resultaba esencial que los países candidatos estén en condiciones de incorporar la normativa del mercado interior en el momento de la adhesión. Dos años después este punto sigue siendo motivo de preocupación. La Comisión ha afirmado que «la capacidad administrativa de los países candidatos (*sic*), sobre todo en materia de aplicación y cumplimiento, sigue siendo limitada.» Tras la ampliación el mercado interior sin duda se ampliará, pero ¿seguirá siendo interior? Dicho de otro modo, ¿seguirá siendo un mercado único incluso con las limitaciones que padece hoy?

5.4.1.1. El Comité vería con preocupación una situación en la que el proceso de ampliación introduzca todavía mayores divergencias en el mercado interior, como consecuencia del aumento del número de sistemas reglamentarios diferentes debido a los retrasos en la transposición de la legislación comunitaria, la proliferación de interpretaciones y la imposición de las legislaciones, hábitos y tradiciones nacionales y las prácticas empresariales establecidas en los nuevos Estados miembros. No sería aceptable que la ampliación afectara negativamente al funcionamiento del mercado interior. Como medida prudencial es imperativo que las actuales normas del mercado interior se apliquen *mutatis mutandis* a los nuevos Estados miembros.

5.4.1.2. Sin embargo, el Comité es consciente de que, en algunos casos, la tranposición de las normas del mercado interior requiere cierto tiempo. Y ello es especialmente cierto en el caso de los países candidatos que han estado muchos años bajo el yugo de regímenes totalitarios y represivos. En estos casos, la concesión de periodos transitorios es una alternativa útil, tanto para los actuales como para los futuros Estados miembros, pero los periodos transitorios limitan las cuatro libertades fundamentales del mercado interior. Por muy aceptables que sean desde el punto de vista económico y social y, a pesar de ser un requisito de la ampliación, es preferible que su duración se limite al mínimo necesario.

5.4.1.3. El Comité considera que la simplificación de la reglamentación es también un tema de la ampliación. En su dictamen sobre la ampliación de la UE (ponente: Sr. Vever) ([3]) se decía que «la incorporación del acervo comunitario en los países candidatos es complicada debido a la gran complejidad de la reglamentación comunitaria. Si bien la Unión Europea debería permitir simplificar la reglamentación en Europa, actualmente sigue adoptando muy a menudo disposiciones demasiado complejas para los usuarios, demasiado dispersas, cuando no contradictorias, para formar un conjunto realmente coherente y demasiado inspiradas en las normativas nacionales existentes para poder armonizarlas realmente». El Comité reitera su posición y una vez más hace hincapié en el poco

([1]) COM(2002) 196 final de 19.4.2002, y el próximo dictamen del CESE (ponente: Sr. Malosse).

([2]) DO C 140 de 18.5.2000.

([3]) DO C 193 de 10.7.2001.

tiempo que queda para solucionar esta cuestión. Se trata de un asunto que debe abordarse urgentemente.

5.4.2. El Comité comparte la importancia dada por la Comisión a que los nuevos Estados miembros se integren lo antes posible en la red SOLVIT de resolución de problemas. Considera, además, que se debe animar a los países candidatos a participar en la base de datos PRISM (Progress Report on Initiatives in the Single Market) [1], creada por iniciativa del Observatorio del Mercado Único del Comité. Algunos de ellos ya lo han hecho.

5.4.2.1. En realidad, el Comité considera que debería hacerse un uso mayor de Internet para la promoción de la integración del mercado interior. Por ejemplo, facilitaría mucho el comercio intracomunitario, particularmente para las pequeñas empresas, la existencia de un sitio en Internet que pudiera servirles de vademécum para obtener información sobre requisitos jurídicos y reglamentación fiscal en otros Estados miembros. Es necesario también desarrollar las capacidades A2B, A2C, B2A y C2A a escala más amplia en Europa. (A: administración, B: empresas, C: consumidores). Actualmente, este proceso está ya ampliamente iniciado.

5.4.3. El Comité acoge favorablemente las «revisiones paritarias» que se están llevando a cabo y que incluyen las visitas a los países candidatos por parte de expertos de las autoridades equivalentes de los Estados miembros y la Comisión. Está de acuerdo en que la cooperación y el entendimiento entre funcionarios de las autoridades competentes es la esencia de la extensión del mercado interior a los países candidatos.

5.5. *Medir el progreso*

5.5.1. El Comité coincide con la Comisión en que es preferible medir los resultados, aunque sea de forma imperfecta, que no medirlos en absoluto y en que conviene combinar una medición cuantitativa con una evaluación cualitativa, pero pone en guardia ante el peligro de que el proceso se vuelva demasiado subjetivo. Va a ser difícil convencer a los ciudadanos de que se están haciendo progresos reales si estos progresos no son cuantificables y si esa cuantificación es, sobre todo, empírica. Acepta que el factor más importante es el impacto que tenga en la economía real. Se debe poner remedio a una situación en la que «la mayoría de las empresas todavía no aprecian efectos palpables en sus tareas cotidianas».

5.5.2. El Comité se felicita de que en la próxima Revisión del mercado interior, la Comisión procurará explicar los indicadores para medir los progresos sobre el terreno. Para que sean creíbles, es fundamental que sean válidos. También acoge favorablemente la creación de un Observatorio del mercado interior que evaluará periódicamente los precios de una cesta estándar de productos en todos los Estados miembros.

6. **Conclusiones**

6.1. La conclusión que se debe extraer de la Revisión 2002 de la Estrategia para el mercado interior de la Comisión es que falta todavía mucho por hacer y que los progresos realizados hasta ahora son decepcionantes.

6.2. Pero Europa no dispone de mucho tiempo. El periodo de dieciocho meses cubierto por esta revisión llevará a Europa a la víspera de la ampliación y casi a mitad de camino hasta la fecha fijada en Lisboa. La inminencia de la ampliación hace aún más urgente el proyecto de culminación del mercado interior; si queremos que el proceso de ampliación tenga éxito es preciso que mejore el funcionamiento del mercado interior a fin de que sirva de plataforma al crecimiento económico acelerado que va a generar la ampliación y que se inste a los países candidatos a que aceleren la legislación vigente sobre mercado interior para evitar nuevas distorsiones y deficiencias en esta operación.

6.3. En gran medida, el hecho de que Europa no haya podido avanzar más en lo que todo el mundo coincide en considerar un objetivo común no pone en evidencia a la Comisión, que ha sido la principal impulsora de los cambios, sino a las demás instituciones europeas y a los Estados miembros. Sin un apoyo político decidido y real de todos los interesados y, sobre todo, de los Estados miembros, el verdadero mercado interior seguirá siendo una quimera, y la realización de los objetivos estratégicos de Europa, un sueño inalcanzable.

6.4. Dicho apoyo político sólo puede basarse en una amplia aceptación política de la Unión Europea por parte de sus ciudadanos. A su vez, esto sólo se lograrán si se les explica con más eficacia las ventajas del mercado interior. Es necesario realizar de forma concertada una campaña publicitaria para persuadir a los ciudadanos europeos de las ventajas que puede reportarles la realización del mercado interior y mitigar sus preocupaciones por las posibles consecuencias negativas.

6.5. El logro de la misión de la Unión Europea depende del compromiso incondicional de todas las instancias interesadas. El Comité invita a la Comisión a que reflexione acerca de una agenda a más largo plazo para el mercado interior a fin de que pueda contribuir plenamente a la consecución de este objetivo. Considera también que el alcance del cuadro de indicadores del mercado interior debería ampliarse hasta incluir factores sobre los que normalmente no informa, centrando la atención, sobre todo, en los elementos que constituyen los obstáculos que todavía se oponen a la consecución del mercado único.

[1] www.esc.eu.int/omu_smo/prism.

6.6. La Comisión está en lo cierto cuando afirma que, para ser eficaz, la estrategia para el mercado interior tiene que ser un «programa compartido» por la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Estados miembros. También tiene razón cuando dice que «los dirigentes europeos habrán de cumplir sus promesas». Queda todavía por ver si existe la voluntad política para lograrlo.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 4.4

Modifíquese del siguiente modo:

«El Comité está de acuerdo con la Comisión en que es necesaria una reforma estructural. ~~A pesar de los compromisos contraídos en Lisboa y reafirmados en Barcelona, la liberalización de los mercados energéticos avanza muy lentamente; algunos Estados miembros parece que se resisten a hacer algo más que hablar del tema. Aparentemente, sigue habiendo una resistencia considerable a los cambios en algunos casos, sobre todo a nivel nacional; para superarla será necesario,~~ En las cumbres de Lisboa y Barcelona se contrajeron compromisos sobre la liberalización de los mercados energéticos. Algunos Estados miembros se comprometieron concretamente (con vistas a 2004) en la cumbre de Barcelona a abrir sus mercados teniendo en cuenta las especificidades de los servicios de interés general. Para llevar a buen término las reformas aprobadas, será necesario, como ha expuesto la Comisión...»

Exposición de motivos

No nos lleva a ninguna parte poner en la picota a determinados Estados miembros en el debate político ni en el desarrollo de los mercados de servicios de interés general, máxime teniendo en cuenta que sigue sin cerrarse el debate sobre las características especiales de los servicios de interés general, su importancia en el desarrollo de la economía y las condiciones de vida de la población y las exigencias que ello plantea al marco de condiciones del mercado en el que se prestan tales servicios. En este sentido, las primeras experiencias de diversos países indican que orientarse de manera demasiado precipitada e incompleta a las fuerzas de la libre competencia tiene muchas consecuencias no deseadas.

Resultado de la votación

Votos a favor: 8, votos en contra: 19, abstenciones: 1.

Punto 5.1.1

Modifíquese del siguiente modo:

«(...) El Comité considera que, si se cumple este objetivo, representaría un importante paso adelante en el proceso de liberalización de los servicios, al tiempo que se tendrían en cuenta las especificidades de los servicios de interés general.~~pero dejaría todavía en manos de los Estados miembros la discrecionalidad para restringir la libertad de elección de los consumidores domésticos y dejaría sin cubrir muchos otros servicios esenciales. No parece, sin embargo, un objetivo muy ambicioso, pero seguramente está en el límite de lo realizable políticamente.~~»

Exposición de motivos

Véase la enmienda al punto 4.4.

Resultado de la votación

Votos a favor: 10, votos en contra: 26, abstenciones: 0.

Nuevo punto 6.4

Sustitúyase la última frase por el siguiente texto:

«Asimismo, será imprescindible tener seriamente en cuenta las preocupaciones y las críticas en relación con una competencia que en gran medida carece de límites, sobre todo en el ámbito de la prestación de los servicios de interés general. No cabe considerar el descontento ciudadano como "emociones injustificadas", ya que a menudo nace de perjuicios concretos que cabe relacionar con la liberalización de la economía. En este sentido, el mercado único sólo será un éxito si junto a su consecución la UE concede la misma importancia al desarrollo de una Unión social y le dedica la misma energía.»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria. Véase la experiencia de diversos países en relación con la liberalización de la prestación de servicios de interés general.

Resultado de la votación

Votos a favor: 16, votos en contra: 21, abstenciones: 0.