

Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	.....	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	<b>Comité Económico y Social</b>	
	<b>393º Pleno de 18 y 19 de septiembre de 2002</b>	
2003/C 61/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre:	
	— la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización, la supervisión y la farmacovigilancia en lo relativo a los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos»,	
	— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano», y	
	— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/82/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios» .....	1
2003/C 61/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo que se refiere a los medicamentos tradicionales a base de plantas» .....	9

Precio: 34,00 EUR

ES

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2003/C 61/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo» .....	14
2003/C 61/04	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 — Ciencias de la vida y biotecnología — Una estrategia para Europa» .....	22
2003/C 61/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales en la prestación de servicios de transporte aéreo desde los países no miembros de la Comunidad Europea» (COM(2002) 110 final — 2002/0067 (COD)) .....	29
2003/C 61/06	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 276/1999/CE por la que se aprueba un plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales» (COM(2002) 152 final — 2002/0071 (COD)) .....	32
2003/C 61/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: Programa “Energía inteligente para Europa” (2003-2006)» (COM(2002) 162 final/2 — 2002/0082 (COD)) .....	38
2003/C 61/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los aditivos en la alimentación animal» (COM(2002) 153 final — 2002/0073 (COD)) .....	43
2003/C 61/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones — Hacia una estrategia temática para la protección del suelo» (COM(2002) 179 final) .....	49
2003/C 61/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se rectifica el Reglamento (CE) nº 2200/96 en lo relativo a la fecha de comienzo del período transitorio para el reconocimiento de las organizaciones de productores» (COM(2002) 252 final — 2002/0111 (CNS)) .....	52
2003/C 61/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1258/1999 sobre la financiación de la política agrícola común» (COM(2002) 293 final — 2002/0125 (CNS)) .....	54
2003/C 61/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema«El impacto de la ampliación en la UEM» .....	55

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2003/C 61/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales» (COM(2002) 175 final) .....	61
2003/C 61/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales» (COM(2002) 119 final — 2002/0061 (COD)) .....	67
2003/C 61/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental derogando el Reglamento (CE) n° 1347/2000 y modificando el Reglamento (CE) n° 44/2001 en materia de alimentos» (COM(2002) 222 final — 2002/0110 (CNS)) .....	76
2003/C 61/16	Dictamen del Comité Económica y Social sobre el tema «Letonia y Lituania en la vía de la adhesión» .....	80
2003/C 61/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Las ayudas financieras de preadhesión — Phare, ISPA y Sapard» .....	93
2003/C 61/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Tendencias, estructuras y mecanismos institucionales de los mercados internacionales de capitales» .....	105
2003/C 61/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea» .....	113
2003/C 61/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (versión codificada)» (COM(2002) 336 final — 2002/0131 (COD)) .....	123
2003/C 61/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal» (COM(2002) 149 final — 2002/0072 (COD)) .....	124
2003/C 61/22	Dictamen del Comité Económico y Social sobre:  — la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad»,  (COM(2002) 21 final — 2002/0022 (COD))	

	— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 96/48/CE del Consejo y la Directiva 2001/16/CE relativas a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo», (COM(2002) 22 final — 2002/0023 (COD))	
	— la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea», y (COM(2002) 23 final — 2002/0024 (COD))	
	— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios» (COM(2002) 25 final — 2002/0025 (COD))	131
2003/C 61/23	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador”» (COM(2002) 412 final)	142
2003/C 61/24	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «¿Renovar la visión de Lisboa?»	145
2003/C 61/25	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador» (COM(2002) 92 final — 2002/0047 (COD))	154
2003/C 61/26	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Transportes/Ampliación»	164
2003/C 61/27	Resolución dirigida a la Convención Europea	170
<b>394º Pleno de 24 de octubre de 2002</b>		
2003/C 61/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Seguridad de los transportes»	174
2003/C 61/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa plurianual (2003-2005) para el seguimiento de eEurope, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (Modinis)» (COM(2002) 425 final — 2002/0187 (CNS))	184
2003/C 61/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea» (COM(2002) 514 final — 2002/0228 (CNS))	187

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2003/C 61/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la prevención y la reducción de los riesgos asociados a la drogodependencia» (COM(2002) 201 final — 2002/0098 (CNS)) .....	189
2003/C 61/32	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388 CEE con el fin de prorrogar la facultad para autorizar a los Estados miembros a que apliquen un tipo reducido del IVA sobre determinados servicios de gran intensidad de mano de obra» (COM(2002) 525 final — 2002/0230 (CNS)) .....	193
2003/C 61/33	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1268/1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión» (COM(2002) 519 final) .....	194

## II

*(Actos jurídicos preparatorios)***COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL****393º PLENO DE 18 Y 19 DE SEPTIEMBRE DE 2002****Dictamen del Comité Económico y Social sobre:**

- la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización, la supervisión y la farmacovigilancia en lo relativo a los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos»,
- la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano», y
- la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/82/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios»

(2003/C 61/01)

El 7 de enero de 2002, de conformidad con el artículo 95 y la letra b) del apartado 4 del artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Fuchs).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

**0. Síntesis del dictamen**

El Comité suscribe en líneas generales las propuestas de la Comisión relativas a la revisión y el desarrollo del Derecho comunitario en el ámbito de los medicamentos de uso humano y veterinario. El Comité valora muy positivamente la consideración de que la protección de la salud humana y animal debe tener preferencia sobre cualquier otro ámbito reglamentario.

El Comité

- apoya a la Comisión en sus esfuerzos para aumentar la seguridad de los medicamentos, facilitar a los pacientes y consumidores información de mayor calidad sobre los medicamentos y mejorar la farmacovigilancia mediante la participación y colaboración de profesionales sanitarios y pacientes en la recopilación de informes sobre riesgos asociados a los medicamentos;
- acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión para fomentar el desarrollo de nuevos medicamentos y ponerlos cuanto antes a disposición de los pacientes con

finés terapéuticos; considera no obstante que, por un lado, debe garantizarse la protección de datos y, por otro, no debe dificultarse desproporcionadamente la competencia entre los fabricantes de medicamentos genéricos;

- considera que se debe seguir manteniendo una relación equilibrada entre los distintos procedimientos de autorización (autorización centralizada, autorización con un reconocimiento mutuo y autorización nacional) y que, en principio, se debe conceder a los solicitantes de autorización el derecho a optar entre los diferentes sistemas;
- considera necesario mejorar el acceso y la distribución de medicamentos de uso veterinario y la puesta en marcha de un programa de fomento del desarrollo de medicamentos para tratar enfermedades animales poco comunes;
- recomienda que se establezca una clara distinción entre el concepto de medicamento y otros productos, en particular productos sanitarios, productos alimentarios, incluidos los complementos nutricionales y los cosméticos, etc;

- se congratula de la intención de la Comisión de extender las disposiciones relativas a las «buenas prácticas de fabricación» a los materiales de partida, y, en particular, a las sustancias activas;
- considera necesario armonizar la prescripción obligatoria de los medicamentos en los Estados miembros;
- propone la adhesión de la Comisión al Convenio europeo de lucha contra el dopaje como contribución de la Comunidad a la lucha contra el dopaje en las competiciones deportivas internacionales.

## 1. Antecedentes

1.1. El 1 de enero de 1995, en virtud del Reglamento (CEE) n° 2309/93<sup>(1)</sup>, entró por primera vez en vigor un procedimiento comunitario de autorización y vigilancia de los medicamentos. Al mismo tiempo emprendió sus trabajos la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (en lo sucesivo «la Agencia»).

1.2. La Comisión, de conformidad con el artículo 71 del citado Reglamento, elaboró un «Informe sobre el funcionamiento de los procedimientos comunitarios de autorización de comercialización de los medicamentos», que ahora servirá de base para el desarrollo de la legislación comunitaria sobre medicamentos.

1.3. La Directiva 2001/83/CE<sup>(2)</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo codificó, en aras de la transparencia y la claridad, las diversas directivas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre las especialidades farmacéuticas que han ido sucediéndose desde la adopción de la Directiva 65/65/CEE del Consejo, de 26 de enero de 1965<sup>(3)</sup>, y adaptó la formulación para ajustarla a esta codificación.

1.4. Por las mismas razones y con el mismo objetivo, las distintas directivas sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a los medicamentos de uso veterinario que se han ido sucediendo desde la Directiva 81/851/CEE<sup>(4)</sup> se agruparon en la Directiva 2001/82/CE<sup>(2)</sup>, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios.

1.5. La Comisión, sobre la base de su informe sobre el funcionamiento de los procedimientos comunitarios de autorización de comercialización de los medicamentos, presenta ahora tres propuestas de desarrollo de la legislación

comunitaria cuyo objetivo es adaptar el Reglamento (CEE) n° 2309/93 vigente y modificar las dos directivas recientemente publicadas por las que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano y medicamentos veterinarios.

## 2. Síntesis de las propuestas de la Comisión

### 2.1. Síntesis de la propuesta de Reglamento relativo a los medicamentos de uso humano

2.1.1. La propuesta prevé que, más allá del marco actual, la aplicación del procedimiento centralizado de autorización se amplíe a todas las nuevas sustancias que aparezcan en el mercado comunitario.

2.1.2. Se modificará la composición del comité científico, ya que a partir de ahora sólo constará de un representante de cada Estado miembro. De este modo se tendrá en cuenta la ampliación de la Comunidad Europea a otros Estados miembros.

2.1.3. El procedimiento centralizado propiamente dicho no se modifica de manera sustancial. Se introduce una modificación en cuanto al procedimiento de recurso en caso de impugnación por el solicitante del contenido del dictamen científico del Comité. Ello permitirá resolver ya en el nivel técnico los problemas que surjan en la evaluación del expediente de autorización, acelerando así el procedimiento formal de autorización y evitando en esa medida los conflictos judiciales. La Comisión responde así a las críticas reiteradas sobre la duración del procedimiento decisorio.

2.1.4. La Comisión propone la supresión de la renovación quinquenal, hasta ahora obligatoria, de la autorización de comercialización de los medicamentos.

### 2.2. Síntesis de la propuesta de Reglamento relativo a los medicamentos veterinarios

2.2.1. Las modificaciones relativas a cuestiones de procedimiento son en su mayoría similares a las introducidas para los medicamentos de uso humano, aunque se han introducido cambios significativos en el ámbito de aplicación y la terminología general.

2.2.1.1. Así, por ejemplo, la definición de medicamento veterinario se modifica para garantizar la aplicación de la Directiva a determinados preparados que deben cumplir los requisitos de calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos y se añaden nuevas definiciones para armonizar y simplificar el marco legislativo general relativo a los medicamentos.

(1) DO L 214 de 24.8.1993.

(2) DO L 311 de 28.11.2001.

(3) DO P 22 de 9.2.1965, p. 369; última modificación: DO L 229 de 15.8.1986.

(4) DO L 317 de 6.11.1981, p. 1; última modificación: DO L 87 de 2.4.1992.

2.2.2. Se prevé que la aplicación del procedimiento centralizado se adapte al contexto particular de la utilización de determinados medicamentos veterinarios. Y ello, sobre todo, debido a la distribución «regional» de determinadas enfermedades infecciosas.

2.2.3. En el ámbito de los medicamentos veterinarios es indispensable facilitar la utilización de otros productos disponibles como, por ejemplo, medicamentos de uso humano, cuando no se disponga de medicamentos veterinarios autorizados para una especie animal o una patología determinadas.

### 2.3. Disposiciones relativas a la Agencia y disposiciones de carácter general

2.3.1. Las modificaciones introducidas se refieren a la adaptación de las estructuras administrativas y científicas de la Agencia a sus nuevas tareas.

2.3.2. La Comisión propone reforzar y desarrollar de forma sistemática el asesoramiento científico a las empresas en la fase de investigación y desarrollo de nuevos medicamentos, a fin de

- apoyar la investigación farmacéutica en Europa,
- permitir a los pacientes europeos beneficiarse más rápidamente de los medicamentos más eficaces, y
- favorecer el desarrollo de empresas de tamaño pequeño o mediano.

2.3.3. La Comisión propone la participación a escala comunitaria en los programas de «uso compasivo.»

2.3.4. La Comisión propone que la Agencia participe en mayor medida en la cooperación científica internacional. La Agencia deberá intensificar y desarrollar su asistencia técnica y científica a los Estados miembros y a la Comisión.

2.3.5. Otra propuesta tiene como objetivo evitar, o resolver, los conflictos que pudieran surgir entre los dictámenes científicos de la Agencia y los dictámenes científicos emitidos por otros organismos científicos comunitarios.

2.3.6. A juicio de la Comisión, las modificaciones relativas a la Agencia y la prevista ampliación de la Comunidad a nuevos Estados miembros hacen necesaria una adaptación de la estructura de los comités que dependen de la Agencia, así como una modificación de la composición de su Consejo de administración y la creación de un Consejo consultivo.

2.3.7. Por último, se propone la modificación de determinadas disposiciones generales del Reglamento de 1993 y la introducción de otras nuevas para restablecer una seguridad jurídica indispensable y garantizar el buen funcionamiento de los procedimientos.

### 2.4. Síntesis de la propuesta de Directiva relativa a los medicamentos de uso humano

2.4.1. Se adapta la definición de medicamento para tener en cuenta las nuevas terapias y su modo particular de administración. Se introducen, asimismo, otras adaptaciones necesarias.

2.4.2. Se introduce una definición de medicamento genérico y una definición de medicamento de referencia, lo cual mejora la protección administrativa de los datos y facilita la armonización de los medicamentos de referencia existentes.

2.4.3. La propuesta prevé que todo medicamento no sujeto al procedimiento centralizado se someterá al procedimiento descentralizado o de reconocimiento mutuo siempre que esté destinado a los mercados de más de un Estado miembro. A fin de responder a las críticas expresadas se simplifican y se facilitan los procedimientos.

2.4.4. Se mejorará la inspección y el control de la fabricación y garantía de la calidad de los medicamentos. Las disposiciones relativas al respeto de «buenas prácticas de fabricación» se extenderán a los materiales de partida, en especial a las sustancias activas utilizadas como materiales de partida.

2.4.5. La farmacovigilancia se mejorará gracias a un uso más intensivo de las tecnologías electrónicas de la información y se facilitará el intercambio de datos entre todos los responsables de la comercialización de los medicamentos y las autoridades.

2.4.6. Se mejorará la información facilitada a los pacientes. Se propone, a título experimental, ampliar las posibilidades de información de una serie de medicamentos dispensados con receta médica.

### 2.5. Síntesis de la propuesta de Directiva relativa a los medicamentos de uso veterinario

2.5.1. Las definiciones se adaptan por analogía con las de la propuesta de Directiva relativa a los medicamentos de uso humano.

2.5.2. La propuesta tiene por objeto mejorar el tratamiento de los animales con medicamentos y resolver los problemas particulares que plantea la escasa disponibilidad de algunos medicamentos veterinarios, teniendo en cuenta la protección de la salud y el consumidor.

## 3. Objetivos

3.1. El objetivo general de las propuestas de la Comisión consiste en hacer evolucionar la legislación comunitaria relativa a medicamentos de uso humano y a medicamentos de uso veterinario basándose en

- el «Informe de la Comisión sobre el funcionamiento de los procedimientos comunitarios de autorización de comercialización de los medicamentos»,

- la experiencia adquirida entre 1995 y 2000, y
- el análisis de los comentarios de las diferentes partes interesadas (autoridades competentes de los Estados miembros, asociaciones profesionales de médicos y farmacéuticos, asociaciones de pacientes y de consumidores, asociaciones de la industria farmacéutica).

3.2. A juicio de la Comisión, la revisión de la legislación comunitaria debe guiarse por los siguientes objetivos:

3.2.1. Garantizar un nivel elevado de protección de la salud del ciudadano europeo, poniendo a disposición de los pacientes, en el plazo más breve posible, productos innovadores y seguros y aumentando la vigilancia del mercado mediante el refuerzo de los procedimientos de control y farmacovigilancia. En el caso de los medicamentos veterinarios, mejorar el nivel de salud animal, sobre todo mediante el aumento del número de medicamentos disponibles.

3.2.2. Realizar el mercado interior de los productos farmacéuticos teniendo presentes los retos de la globalización y crear un marco jurídico que favorezca la competitividad de la industria europea.

3.2.3. Responder a los retos que plantea la futura ampliación de la Unión Europea.

3.2.4. Racionalizar y simplificar en la medida de lo posible el sistema, mejorando su coherencia general, su visibilidad y la transparencia de los procedimientos.

3.3. Las disposiciones comunitarias relativas a la comercialización de los medicamentos de uso humano y los medicamentos veterinarios tienen por objeto garantizar un nivel elevado de protección de la salud pública y permitir su libre circulación en el mercado interior. Ningún medicamento podrá comercializarse si no se demuestra previamente su calidad, su seguridad y su eficacia. Estas garantías deberán mantenerse en el momento de su comercialización efectiva.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité valora muy positivamente que se otorgue a la protección de la salud humana y animal preferencia sobre cualquier otro ámbito reglamentario. Suscribe en sus líneas generales las propuestas de la Comisión relativas a la revisión y al desarrollo del Derecho comunitario en el ámbito de los medicamentos de uso humano y veterinario.

4.2. El Comité ha examinado atentamente las propuestas de la Comisión y ha decidido centrar su dictamen en los siguientes aspectos prioritarios:

- seguridad de los medicamentos para los pacientes y los consumidores, lo que implica facilitar una información objetiva y comprensible al respecto;

- fomento del desarrollo de medicamentos nuevos y más eficaces como condición previa del progreso terapéutico;
- posibilidad de disponer rápidamente de nuevos medicamentos;
- sistemas y procedimientos de autorización eficaces y equivalentes;
- vigilancia eficaz de los riesgos mediante un sistema global de farmacovigilancia.

4.3. Las modificaciones propuestas por la Comisión tendrán una importancia y un alcance considerables para:

- el acceso de los ciudadanos europeos a medicamentos seguros;
- la extensión de las disposiciones a los nuevos Estados miembros;
- el funcionamiento del mercado único de los medicamentos;
- la competencia internacional, en particular con los mercados estadounidenses y japoneses.

4.4. El Comité es consciente de la complejidad de la materia que debe regularse. La dificultad consiste, sobre todo, en encontrar soluciones equilibradas que tengan en cuenta los diversos intereses legítimos:

- la protección de la salud de los pacientes y de los consumidores,
- los profesionales sanitarios;
- la investigación farmacéutica;
- la industria farmacéutica, y
- la comercialización de los medicamentos.

4.5. Las propuestas por las que se modifican el Reglamento CE y por las que se adaptan las dos directivas recientemente codificadas relativas a los medicamentos de uso humano y de uso veterinario son coherentes en cuanto al fondo y a la forma y constituyen en su conjunto un corpus legislativo cerrado y transparente.

#### 4.6. Seguridad de los medicamentos

4.6.1. El Comité se congratula de los esfuerzos de la Comisión por hacer más transparente la información sobre los medicamentos. Esto es importante, sobre todo en estos momentos en que los pacientes desean participar cada vez más en las decisiones relativas a su salud. Reciben información de diferentes fuentes, tanto escrita como oral, y por ello es

necesario que puedan contar con el asesoramiento del médico o del farmacéutico sobre beneficios y riesgos. Se insta a los médicos, veterinarios y farmacéuticos a que se pongan a disposición de consumidores y pacientes para asesorarles sobre los beneficios y los riesgos asociados a los medicamentos.

4.6.1.1. Nada se opone, por tanto, a que, previa solicitud, se pongan a disposición de los profesionales médicos o farmacéuticos —e igualmente del público— los textos examinados y aprobados por las autoridades competentes relativos al modo de empleo, la información científica o los informes de evaluación oficiales.

4.6.2. Estos textos examinados y aprobados oficialmente por las autoridades competentes ya son, en parte, accesibles a través de Internet, y el paciente puede considerarlos objetivos y, por tanto, fiables frente a información procedente de otras fuentes. La posibilidad de recibir información objetiva, equilibrada y comparable tiene ya por sí misma gran relevancia en la medida en que en algunos Estados miembros el consumidor puede encargar medicamentos vía Internet. Es necesario realizar más estudios sobre cómo lograr que los no profesionales entiendan mejor la información sobre los medicamentos, en particular haciendo que ésta resulte más comprensible y legible.

4.6.3. El Comité considera muy importante que se establezca una distinción clara, desde un punto de vista técnico y jurídico, entre la información sobre los medicamentos supervisada por las autoridades competentes (las indicaciones de empleo, el prospecto, el informe de evaluación) y la publicidad con fines comerciales. El Comité apoya los esfuerzos de la Comisión para seguir prohibiendo la publicidad destinada al público de los medicamentos que sólo puedan dispensarse con prescripción facultativa. También en el caso de las enfermedades para las que, en beneficio de los pacientes, esté permitido, bajo estrictas condiciones, facilitar información sobre determinados medicamentos sujetos a prescripción facultativa, ésta deberá ser objetiva y equilibrada y no podrá incluir afirmaciones publicitarias que vayan más allá de la información oficial sobre el producto.

4.6.4. El Comité estima que los pacientes necesitan disponer de información adicional sobre determinados medicamentos, independientemente de que éstos estén sujetos o no a prescripción facultativa. El Comité es consciente de que las hojas de indicaciones que contienen los envases de todos los medicamentos son documentos públicos y que varias agencias de medicamentos los publican en sus sitios Internet. Además, la AEEM publica en su sitio Internet tanto las hojas de indicaciones como un resumen de las características de los medicamentos autorizados a través de un procedimiento centralizado. El Comité considera que es necesario aumentar la visibilidad y la accesibilidad de los pacientes a esta información autorizada.

4.6.4.1. El Comité respalda el principio expresado por la Comisión de incrementar la disponibilidad de información, especialmente en relación con los medicamentos dispensados únicamente con prescripción facultativa. Sin embargo, considera que la propuesta de la Comisión en el artículo 88.2 de la

propuesta de Directiva no ofrece garantías suficientes para lograr una información completa, objetiva y comparativa en interés del paciente. El autocontrol de la industria y el establecimiento de orientaciones no parecen ofrecer garantías suficientemente sólidas para evitar que la información se convierta en publicidad en caso de falta de rigor en la puesta en práctica del mecanismo de control.

#### 4.7. *Fomento del desarrollo de medicamentos innovadores*

4.7.1. En principio, el Comité acoge favorablemente todos los esfuerzos de la Comisión encaminados a fomentar la utilización de nuevas sustancias activas en los medicamentos, ya que ello constituye una condición fundamental del progreso terapéutico y del tratamiento de enfermedades poco comunes. A fin de que estos medicamentos estén disponibles para tratamiento lo antes posible, es muy importante que los solicitantes cuenten con el asesoramiento de la autoridad competente antes de la autorización y que se reduzca la duración del examen y de los trámites administrativos de autorización. No obstante, el Comité quiere advertir que la aceleración de los procedimientos técnicos de examen no debe comprometer la seguridad de los medicamentos.

4.7.2. El Comité concede gran importancia a la protección de los documentos en los que se recogen los resultados de las pruebas realizadas para desarrollar nuevos medicamentos o para ampliar las indicaciones terapéuticas de medicamentos conocidos.

4.7.2.1. Dados los elevados costes de desarrollo, debería recurrirse a diferentes tipos de incentivos, no exclusivamente económicos, que impulsen a la industria farmacéutica a desarrollar medicamentos innovadores, investigar nuevas indicaciones terapéuticas y realizar nuevos estudios sobre la posología terapéutica de los medicamentos conocidos, sobre todo cuando se administran a determinadas categorías de pacientes como niños y personas mayores.

4.7.2.2. El Comité llama la atención sobre la necesidad de que la industria elabore prospectos fácilmente comprensibles para el paciente. Estas indicaciones de empleo deberán probarse con pacientes para verificar si les resultan claras, legibles y de fácil comprensión.

4.7.3. En este orden de cosas, el Comité se congratula de los esfuerzos realizados por la Comisión para reforzar la protección de los datos y, en particular, está de acuerdo en que esta protección se extienda a los datos relativos a la convalidación de nuevas indicaciones terapéuticas para preparados conocidos, aunque expresa su deseo de que, en tales casos, el plazo de un año se prolongue a dos años.

En lo que se refiere a la duración de la protección de los datos no deberían existir diferencias entre los distintos sistemas de autorización en los Estados miembros.

4.7.4. El Comité apoya la propuesta de la Comisión de facilitar, a fin de mejorar la competitividad de los fabricantes de medicamentos genéricos, la preparación del expediente de autorización antes de la expiración de la protección de los datos.

#### 4.8. Autorización de los medicamentos

4.8.1. El Comité considera que en lo fundamental ha funcionado bien la división de tareas entre la Agencia, que desempeña un papel central, y las autoridades competentes en el ámbito de los medicamentos de los Estados miembros. Para ello tienen que resultar transparentes las competencias y la atribución de las responsabilidades.

4.8.2. De conformidad con el principio de subsidiariedad, únicamente deberían llevarse a cabo de manera centralizada las tareas que, debido a su naturaleza, puedan ser desempeñadas por la Agencia con más eficacia y de forma uniforme para todos los Estados miembros.

4.8.3. La autorización centralizada debería reservarse principalmente para los medicamentos que, con arreglo a la legislación vigente, eran autorizados hasta ahora por la Agencia. Los solicitantes que quieran comercializar medicamentos que contengan nuevas sustancias deberían poder elegir entre el procedimiento de autorización centralizado y el procedimiento descentralizado. Habría que simplificar y hacer más atractivo el procedimiento descentralizado de reconocimiento mutuo.

4.8.4. Deberían interconectarse los bancos de datos nacionales. La Agencia debería hacerse cargo de coordinar la evaluación y puesta al día de los datos, incluidos los relativos a la farmacovigilancia.

4.8.5. La Agencia debería coordinar las medidas de seguridad adoptadas por los Estados miembros.

4.8.6. Dada su experiencia, las autoridades nacionales competentes en materia de medicamentos deberían mantenerse y seguir siendo operativas, a fin de

- garantizar la seguridad de los medicamentos en el plano nacional;
- registrar y evaluar los riesgos asociados a los medicamentos y coordinar las medidas nacionales;
- facilitar las autorizaciones nacionales;
- fomentar el reconocimiento mutuo de las autorizaciones;
- supervisar la circulación de los medicamentos;
- supervisar las especificidades de las prácticas nacionales de prescripción de medicamentos y el mercado de los medicamentos;
- asesorar al gobierno del Estado miembro en cuestión;
- prestar apoyo técnico a la Agencia en la realización de sus tareas, y

- sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de una utilización responsable de los medicamentos con la intervención de grupos de pacientes y de profesionales de la salud.

4.8.7. El Comité cree posible, e incluso deseable, que entre las autoridades nacionales competentes en materia de medicamentos se establezca una división de las tareas razonable en función de su especialización.

#### 4.9. Farmacovigilancia

4.9.1. El Comité acoge positivamente la intención de la Comisión de reforzar la farmacovigilancia recurriendo a las tecnologías modernas de la información. Todas las partes interesadas en los medicamentos (médicos, veterinarios, farmacéuticos) deberían participar activamente en las consultas sobre los riesgos asociados a los medicamentos y en la recogida de información, y estar integradas en la red de información. Del mismo modo, los pacientes deberían participar como socios en el sistema de recogida de información sobre los riesgos asociados a los medicamentos.

4.9.2. El Comité apoya la decisión de la Comisión de excluir de las propuestas las disposiciones que afectan preferentemente a los precios de los medicamentos o a su reembolso en el marco de los regímenes de seguridad. Por su fondo, dichas disposiciones no tendrían cabida en el Reglamento objeto de examen. De todas formas, no puede negarse que las diferencias en el precio de los medicamentos y su reembolso afectan en el sentido más amplio al mercado interior de los medicamentos y a la competencia. Por esta razón, el Comité exhorta a la Comisión a que, en interés de los pacientes, prosiga sus esfuerzos para perfeccionar el mercado interior de los medicamentos.

### 5. Observaciones específicas

5.1. La definición del concepto de «medicamento» de la Propuesta de Directiva por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano es muy general y puede dar lugar a diferencias de interpretación y aplicación en los distintos Estados miembros. La Comisión ha intentado precisar el concepto de medicamento para tener en cuenta las nuevas terapias. A juicio del Comité, debería aclararse que los productos de origen vegetal en los que figuran indicaciones terapéuticas deben considerarse medicamentos. La definición debería permitir establecer una diferenciación más clara entre medicamentos y otros productos, en particular productos sanitarios, alimentarios (incluidos los complementos nutricionales) y cosméticos, ya que las consecuencias jurídicas que implica su clasificación en categorías diferentes son considerables. En este orden de cosas, con vistas a la circulación transfronteriza de los productos entre los Estados miembros y a fin de garantizar la seguridad jurídica de consumidores y operadores económicos, conviene limitar en la medida de lo posible las diferencias nacionales en la clasificación en distintas categorías legales.

5.2. La propuesta de la Comisión prevé suprimir la obligación de revisar cada cinco años las autorizaciones de comercialización de un medicamento y, por tanto, no deberá solicitarse la renovación de la autorización. El principal motivo alegado para justificar esta medida es el incremento de la farmacovigilancia.

5.2.1. El Comité considera que esta propuesta va demasiado lejos. El Comité coincide con la Comisión en su idea de que no es necesaria una renovación quinquenal, ya que, entretanto, puede haberse llevado a cabo una adaptación a los avances científicos y técnicos mediante una modificación de los documentos de autorización. Estas modificaciones, no obstante, deberían limitarse por regla general a la calidad o a la inocuidad del medicamento. No cabe duda de que la propuesta introduciría una simplificación en el plano administrativo. No obstante, el Comité considera conveniente que la autorización y la adaptación de los documentos al estado de los conocimientos científicos en términos de calidad, eficacia e inocuidad se revisen en profundidad al término de un plazo más dilatado. Por ello, considera que un intervalo de diez años para efectuar una revisión constituye un compromiso aceptable.

5.3. El Comité no está de acuerdo con la anulación de la autorización de comercialización cuando no se haya hecho uso de la misma durante dos años consecutivos después de su concesión. Aunque esta disposición parece razonable en interés de la transparencia del mercado, la experiencia con normas similares demuestra que los hechos son difíciles de probar y las medidas apenas pueden aplicarse.

5.4. El Comité valora positivamente las propuestas para regular el denominado «uso compasivo», a fin de garantizar que determinados grupos de pacientes puedan disponer de un medicamento innovador, que, aunque no esté todavía autorizado, se encuentre en la fase de pruebas clínicas o ya las haya superado, pero no haya obtenido aún la autorización de comercialización. No obstante, el Comité llama la atención sobre la necesidad de evitar a toda costa que la puesta a disposición de medicamentos no autorizados se vuelva incontrolable. Por esta razón, esta norma debería limitarse a los casos estrictamente necesarios. El Comité señala en este contexto que el tratamiento de pacientes con medicamentos aún no autorizados requiere la definición de un régimen de reembolso de los costes por los sistemas de seguridad social.

5.5. El Comité se congratula de que se extiendan a las sustancias activas las disposiciones relativas a las buenas prácticas de fabricación y control de la calidad. Su introducción contribuirá a mejorar la calidad de los medicamentos. Hace muchos años que los Estados miembros reconocen que se trataba de algo necesario. En la Farmacopea europea figura ya una petición en este sentido.

5.6. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión para ampliar y mejorar el acceso a medicamentos de uso veterinario. Esto vale, en particular, para cuando no exista

un medicamento autorizado para una dolencia determinada o cuando falten medicamentos en una región determinada (por ejemplo, vacunas especiales, medicamentos para tratamientos urgentes).

5.7. El Comité considera confusa la propuesta de la Comisión de exigir receta médica para las preparaciones oficinales destinadas a los animales (la propuesta relativa a la letra d) del inciso (IV) del artículo 67 para modificar la Directiva 2001/82/CE). Por definición, las preparaciones oficinales se preparan en una farmacia con arreglo a una receta, conforme a las indicaciones de la farmacopea. El Comité no ve ninguna justificación para este cambio, que chocaría con la legislación comunitaria y nacional vigente y no responde a consideraciones de salud pública.

## 6. Propuestas adicionales

6.1. El Comité expresa su preocupación por el gran trecho que queda aún por recorrer hasta la realización de la libre circulación de medicamentos y la aproximación progresiva de las condiciones de acceso a los medicamentos para todos los ciudadanos europeos, tal como defendía en todos sus dictámenes anteriores.

6.2. Por ello, el Comité pide una vez más a la Comisión que haga progresar rápidamente la legislación comunitaria para alcanzar los objetivos necesarios. Estos fueron definidos por el Comité hace tiempo en un Dictamen de iniciativa sobre «El papel de la Unión Europea para una política farmacéutica que responda a las necesidades de los ciudadanos: mejorar la asistencia, relanzar la investigación innovadora y controlar la dinámica del gasto sanitario»<sup>(1)</sup>. Habida cuenta de la evolución del sector, el Comité desearía señalar algunos aspectos que ya son indispensables en toda política comunitaria en materia de medicamentos.

6.3. El Comité recomienda, en particular, que se armonicen en un plazo razonable el etiquetado y los prospectos de los medicamentos autorizados antes de la entrada en vigor de la Directiva 92/27/CEE, para poner fin a las diferentes presentaciones de un producto idéntico que en la actualidad pueden encontrarse en los Estados miembros. El Comité considera especialmente urgente avanzar en la armonización del resumen de las características del producto y de los prospectos de los medicamentos genéricos. Como complemento a la normalización de los prospectos, el Comité considera necesario que se mejore la aplicación de las recomendaciones, tal como está prevista en la Directiva 92/27/CEE, para que los medicamentos puedan utilizarse sobre la base de una información exhaustiva y comprensible.

<sup>(1)</sup> DO C 14 de 16.1.2001.

6.4. El Comité señala que las diferentes normativas sobre fijación de precios y reembolso de los costes son una de las principales causas de la fragmentación del mercado interior, aunque admite que los Estados miembros tienen que vigilar su propio gasto farmacéutico. No obstante, es un problema que no puede ignorarse si se quiere garantizar la competitividad de la industria farmacéutica europea. Por ello, el Comité pide a la Comisión que prosiga sus esfuerzos a fin de conseguir resultados más satisfactorios que los logrados por el Grupo del G10 sobre medicamentos compuesto por representantes de alto nivel.

6.5. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de revisar la Directiva 89/105/CEE relativa a la transparencia, ya que en algunos Estados miembros los sistemas de autorización y fijación de precios que se aplican han demostrado ser poco transparentes y no se ajustan a los objetivos fundamentales de la actual reforma de los procedimientos comunitarios.

6.6. El Comité recomienda que, teniendo en cuenta el aumento de la circulación de personas entre los Estados miembros y a fin de garantizar a los pacientes un sistema uniforme de protección de la salud, se introduzca progresivamente en los Estados miembros un único régimen de prescripción médica obligatoria. Los criterios generales de clasificación de las sustancias y preparados sujetos a prescripción ya están definidos en la Directiva codificada<sup>(1)</sup>. Estos criterios no se aplican de forma uniforme en los Estados miembros, lo que

---

(1) Artículo 71 de la Directiva 2001/83/CE de 6.11.2002 (DO L 311 de 28.11.2001); véase a este respecto el Dictamen del CES, DO C 368 de 20.12.1999.

provoca confusión entre los ciudadanos e incertidumbre sobre la seguridad de los medicamentos. La prescripción obligatoria para las sustancias y los preparados podría concretarse en un reglamento comunitario. Con el fin de evitar consecuencias imprevistas para los sistemas de seguridad social, las disposiciones armonizadas sólo deberían aplicarse a aquellos medicamentos que se comercializaran después de la entrada en vigor del Reglamento CE.

6.7. El Comité recomienda que la Comunidad contribuya a la lucha contra el dopaje en las competiciones deportivas internacionales<sup>(2)</sup>. Recomienda, por tanto, la adhesión formal de la Comisión al Convenio europeo de lucha contra el dopaje, de 16 de noviembre de 1989. Por otro lado, teniendo en cuenta la lista que figura en el anexo a dicho convenio, sería necesario prohibir la comercialización, la administración a terceras personas o la prescripción por un médico de medicamentos destinados al dopaje deportivo.

6.8. El Comité recomienda que también para los medicamentos de uso veterinario se elabore y aplique un programa que fomente el desarrollo de medicamentos para las enfermedades poco comunes, como ya sucede en el caso de los medicamentos de uso humano<sup>(3)</sup>.

---

(2) Véase a este respecto la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de apoyo comunitario en la lucha contra el dopaje en el deporte (COM(1999) 643) — Dictamen del CES, DO C 204 de 18.7.2000.

(3) Véase al respecto el Dictamen del CES (punto 3.1.7) relativo a la Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los medicamentos huérfanos (COM(98) 450 final), DO C 101 de 12.4.1999.

Bruselas, 18 de septiembre 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 por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo que se refiere a los medicamentos tradicionales a base de plantas»**

(2003/C 61/02)

El 22 de febrero de 2002, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Braghin).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 124 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta de Directiva se refiere expresamente a los medicamentos tradicionales a base de plantas de uso consolidado en el tiempo (definidos como «tradicionales»), y no a la utilización de sustancias o preparados vegetales que no respondan a la definición de medicamento recogida en la propuesta de modificación de la Directiva 2001/83/CE <sup>(1)</sup>, esto es, sustancias o preparados que carezcan de «propiedades curativas o preventivas con respecto a las enfermedades» o no sirvan para «restablecer, corregir o modificar las funciones fisiológicas» <sup>(2)</sup>.

1.2. El mercado de las sustancias y los preparados vegetales (plantas, partes de plantas, algas, hongos, líquenes y preparados afines obtenidos sometiendo las sustancias vegetales a diversos tratamientos) presenta un desarrollo rápido, en algunos Estados miembros aún no regulado satisfactoriamente, y cabe señalar una presencia cada vez mayor de sustancias no tradicionales en Europa, a menudo ligada a la difusión de enfoques terapéuticos no convencionales procedentes de otras culturas.

1.3. Esta tendencia está ligada a numerosos factores, que varían de la percepción de que lo «natural» presenta menores riesgos para la salud hasta la insatisfacción respecto a determinados tratamientos farmacológicos habituales para patologías menores; de la presencia en canales de distribución alternativos (herboristerías, tiendas de salud, televenta, sobre todo a través

de Internet, etc.) al deseo cada vez mayor de los pacientes de curarse ellos mismos. El gran público se ve atraído, sobre todo, por la presentación de dichos productos como poseedores de propiedades curativas o ligadas al cuidado del aspecto físico en todos los medios de comunicación, pero especialmente en la prensa dirigida a capas de la población sensibles a tal publicidad, y en los puntos de venta con anuncios aparentemente de tipo científico. Sin embargo, a menudo las propiedades anunciadas no están documentadas, las asociaciones nacen de deducciones sobre posibles sinergias de acción más que a partir de estudios científicos, y el uso no siempre respeta las indicaciones de posología, en la errónea convicción de que un producto de herboristería no plantea riesgos para la salud.

1.4. Conviene regular lo antes posible el uso de sustancias y preparados vegetales a fin de evitar los riesgos para la salud de los ciudadanos (ligados a la calidad no siempre adecuada del proceso de preparación, a la contaminación química, física o biológica de las materias primas, a la posible presencia de plantas no deseadas, así como a la interacción con alimentos o medicamentos a menudo ignorada por el consumidor) y evitar comportamientos desleales en la competencia o barreras injustificadas al libre mercado.

<sup>(1)</sup> La Directiva 2001/83/CE, DO L 311 de 28.11.2001, constituye el nuevo código comunitario de medicamentos de uso humano, al reunir en un único texto las directivas anteriores relativas a las especialidades farmacéuticas, que quedan, por tanto, derogadas. El 26 de enero de 2001, la Comisión presentó la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano (COM(2001) 404 final).

<sup>(2)</sup> Modificación propuesta al artículo 1 de la Directiva 2001/83/CE en el COM(2001) 404 final.

1.5. El estatuto jurídico y práctico de tales productos varía de manera importante de un Estado miembro a otro, y sería deseable contar con una intervención más global a escala comunitaria para proteger mejor la salud pública y lograr una circulación libre y sin obstáculos de estos productos en la UE, con objeto tanto de eliminar las lagunas legislativas y las diversas ambigüedades existentes en el campo de los productos dietéticos, ingredientes alimentarios, productos de herboristería y medicamentos de origen vegetal, como de regular o, al

menos, armonizar el uso de la publicidad relacionada con la salud o el bienestar, que es causa de malentendidos entre los consumidores, por no calificarlo directamente de engaño o fraude de los productores.

1.6. Por tanto, el CESE acoge positivamente la propuesta de la Comisión, cuyo objetivo es armonizar la situación de los medicamentos tradicionales a base de plantas y cubrir así un vacío de la legislación vigente, si bien insta a que se aceleren los plazos de presentación de las propuestas que regulan todo el sector de las sustancias vegetales.

## 2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta de Directiva tiene por objeto modificar la Directiva 2001/83/CE<sup>(1)</sup> en lo que se refiere a los medicamentos tradicionales a base de plantas, cuyo estatuto jurídico y práctico varía considerablemente de un Estado miembro a otro, y prevé un procedimiento especial de registro que exige de suministrar datos y documentos relativos a las pruebas y ensayos que certifican su seguridad y eficacia, como exige la mencionada Directiva. En el caso de muchos de estos medicamentos no existen suficientes publicaciones científicas ni está justificado realizar nuevas pruebas y ensayos, ya que cuentan con una tradición suficiente de empleo que permite extraer conclusiones sólidas sobre su seguridad y eficacia.

2.2. El objetivo fundamental de la propuesta de Directiva consiste en establecer un marco legislativo armonizado para los medicamentos tradicionales a base de plantas, introduciendo las disposiciones consideradas indispensables para lograr un nivel suficiente de armonización y garantizar al mismo tiempo el máximo nivel de protección de la salud pública, dentro del respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

2.3. El ámbito de aplicación afecta a los medicamentos tradicionales a base de plantas que no pueden ser autorizados por el procedimiento administrativo normal o simplificado. La propuesta establece los requisitos sobre las indicaciones y las vías de administración, posología y periodo de tiempo mínimo de uso tradicional, al tiempo que confirma la necesidad de una documentación adecuada acerca de los resultados de las pruebas fisicoquímicas, biológicas o microbiológicas y la calidad del medicamento con vistas a la concesión de la autorización (se trata de los mismos requisitos que se exigen en la Directiva 2001/83/CE). Asimismo, se especifican las condiciones de rechazo de la solicitud de registro.

2.4. Se prevé que en el registro de los medicamentos tradicionales a base de plantas no pueda aplicarse el procedimiento de reconocimiento mutuo y se solicita a los Estados miembros que tengan debidamente en cuenta las autorizaciones y registros concedidos a un producto determinado. Para agilizar la presentación de solicitudes de autorización, se prevé la redacción de una lista de sustancias vegetales que respondan a los requisitos establecidos.

2.5. Por otra parte, se recoge también la obligación de incluir en el etiquetado, el prospecto y la publicidad, la información de que el producto es un medicamento tradicional a base de plantas y que su eficacia no se ha demostrado clínicamente.

2.6. En el seno de la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos se constituye un nuevo Comité de medicamentos a base de plantas encargado de examinar los aspectos científicos de los medicamentos a base de plantas y las sustancias vegetales y que deberá actuar de manera coordinada con el Comité de especialidades farmacéuticas; entre sus cometidos se prevé expresamente la elaboración de monografías comunitarias sobre plantas medicinales (que servirán de base para las solicitudes de autorización de acuerdo con las nuevas disposiciones) y la confección de la lista de sustancias vegetales que puedan considerarse medicamentos tradicionales a base de plantas.

## 3. Observaciones

### 3.1. Armonización y mercado interior

3.1.1. El Comité se muestra de acuerdo con la necesidad de tomar medidas para armonizar gradualmente el marco normativo de los medicamentos tradicionales a base de plantas y, sobre todo, garantizar la salud y seguridad de los ciudadanos: se trata, en realidad, de eliminar las ambigüedades existentes en torno a medicamentos tradicionales de uso consolidado, a veces anterior a la primera directiva comunitaria sobre especialidades farmacéuticas.

3.1.2. La inclusión expresa de los medicamentos tradicionales a base de plantas en la normativa sobre medicamentos de uso humano codificada recientemente<sup>(1)</sup> favorece una mayor protección de la salud y la seguridad del ciudadano, ya que impone el respeto de normas mínimas cualitativas en la producción, la armonización y la coherencia de los sistemas de farmacovigilancia y, por tanto, una recogida más eficaz de datos sobre eventuales efectos secundarios negativos, así como comportamientos armonizados de las autoridades nacionales en lo que se refiere a la clasificación de productos equivalentes que no todos los países consideran medicamentos.

(1) La Directiva 2001/83/CE, DO L 311 de 28.11.2001, constituye el nuevo código comunitario sobre medicinas para uso humano, al reunir en un texto único las directivas anteriores relativas a las especialidades farmacéuticas, que quedan, por tanto, derogadas.

3.1.3. El CESE considera la propuesta conveniente y oportuna, sobre todo en lo que respecta a los países candidatos, algunos de los cuales tienen sus propias tradiciones terapéuticas con medicamentos a base de plantas, e invita a la Comisión a que considere la eventual necesidad de acuerdos transitorios en este ámbito y a que defina qué aspectos concretos deben incluirse en el acervo comunitario.

3.1.4. El CESE comparte la exigencia de mantener la comercialización de los medicamentos tradicionales a base de plantas que, a pesar de contar con una larga tradición de uso, no responden a los requisitos normativos de la Directiva vigente, y considera positivo el hecho de que incluirlos a todos los efectos en la Directiva 2001/83/CE suponga someterlos a las mismas condiciones que garantizan la seguridad y calidad de todos los medicamentos de uso humano.

3.1.5. Sin embargo, el CESE considera que la propuesta no resuelve todos los problemas planteados, que hacen que el mercado interior para ese tipo de productos esté excesivamente diversificado y carezca de normas comunes o, al menos, armonizadas. Asimismo, estima deseable una intervención más decidida para facilitar la comercialización de dichos productos en países diferentes a los de comercialización u autorización en origen, siempre que cumplan los requisitos mínimos establecidos en la propuesta.

3.1.6. Asimismo, el CESE considera que no se ha abordado de manera adecuada la situación real del mercado, en el que algunos productos sustancialmente equivalentes aparecen clasificados en algunos Estados miembros como medicamentos y en otros como productos alimentarios: el Comité aboga por que, en los casos de duda, se aplique el principio de precaución y, por tanto, tengan la consideración de medicamentos tradicionales a base de plantas en toda la UE, con objeto de garantizar un mejor control sobre la calidad y seguridad de dichos productos.

## 3.2. Definiciones

3.2.1. La definición de «medicamento a base de plantas» no parece adecuada para resolver las actuales diferencias entre Estados miembros: en primer lugar, se habla de «principios activos» como si fuese fácil establecer sus especificidades, cuando en realidad dichos medicamentos contienen toda una serie de sustancias activas cuya aportación terapéutica individual no siempre puede establecerse claramente, como tampoco puede, a menudo, demostrarse el efecto sinérgico entre ellos. En segundo lugar, se definen de manera muy vaga y genérica los «preparados vegetales», sin aclarar las características necesarias y suficientes que permiten utilizar dicha denominación y la consiguiente comparación entre medicamentos obtenidos a partir de la misma planta.

3.2.2. El CESE considera que se trata de un aspecto de especial importancia para diferenciar los preparados derivados de la misma planta clasificados como medicamentos o a los que, por el contrario, no se considera tales en la medida en que la concentración y la posología de la sustancia activa no causan los efectos terapéuticos que justifican la clasificación como «medicamento».

3.2.3. Las definiciones de «sustancias vegetales» y «preparados vegetales» que aparecen en los nuevos puntos 31 y 32, respectivamente, presentan contradicciones con la definición de sustancia vegetal formulada en el apartado 3 del artículo 1 de la Directiva 2001/83/CE.

3.2.4. Otra laguna la constituye la ausencia de toda afirmación relativa a la posibilidad de considerar «medicamentos tradicionales a base de plantas» a las especialidades que contengan no sólo una o más sustancias vegetales o preparados vegetales o una serie de ellos, sino también otros ingredientes no derivados de plantas como, por ejemplo, vitaminas, minerales o sustancias minerales.

3.2.5. Por tanto, conviene completar el artículo 1 (30) con una frase final que especifique «incluso combinados con ingredientes no derivados de plantas». El CESE considera que dichos productos deben incluirse entre los medicamentos tradicionales a base de plantas si la acción farmacológica principal deriva de las sustancias o los preparados vegetales que contienen, con objeto de evitar que siga habiendo ambigüedades en el mercado farmacéutico.

3.2.6. El Comité considera insuficiente o, al menos, de difícil aplicación el concepto de medicamento «equivalente» (punto 2 del artículo 16 c), relativo a productos que contengan los mismos principios activos y con concentraciones equivalentes, a menos que se especifique que se trata de sustancias derivadas de la misma planta.

3.2.7. En este sentido, es conveniente hacer referencia a las monografías existentes en las farmacopeas oficiales, que permiten definir como productos equivalentes a los que emplean sustancias vegetales cuyas características entran en las específicas de la monografía de farmacopea; por tanto, sería conveniente hacer referencia a las farmacopeas en este contexto.

3.2.8. En el considerando (11), el CESE estima conveniente eliminar la salvedad final: «a menos que se puedan plantear objeciones importantes de salud pública»; se trata de una

afirmación que ha dado pie a considerables divergencias y abusos en la aplicación, cuando la propia monografía explicita las condiciones necesarias para un uso plenamente seguro.

### 3.3. Duración del uso y otros aspectos de procedimiento

3.3.1. El requisito de uso farmacológico durante un periodo de treinta años parece excesivo, ya que un uso consolidado del doble del periodo suficiente para un registro simplificado, esto es, veinte años, puede ser suficiente para garantizar un buen nivel de seguridad de empleo. No obstante, el Comité está de acuerdo con la previsión de que dicho periodo pueda completarse gracias a un uso consolidado en países extracomunitarios al menos equivalente al registrado en la UE, ya que de ese modo se garantiza el enriquecimiento del acervo terapéutico con plantas de origen extraeuropeo.

3.3.2. En el caso de uso consolidado en los países candidatos, conviene que con motivo de su ingreso en la UE se prevean expresamente normas transitorias para favorecer la utilización de sus medicamentos tradicionales a base de plantas y, al mismo tiempo, garantizar niveles de calidad y seguridad equivalentes a los de la Unión.

3.3.3. El rechazo de una solicitud de registro (artículo 16 e) prevé expresamente las condiciones que deben darse para ello. El CESE aboga por que, en caso de rechazarse el producto por su posible carácter nocivo en condiciones normales de uso previsto, se prevean disposiciones inmediatas para retirar del mercado el medicamento u otros equivalentes comercializados en otros Estados miembros, así como la publicación de la decisión de denegación de manera adecuada y motivada; asimismo, aboga por que se establezca un procedimiento de arbitraje en caso de divergencia entre autoridades nacionales.

### 3.4. El Comité de medicamentos a base de plantas

3.4.1. El CESE está de acuerdo con la propuesta de crear un Comité de medicamentos a base de plantas, que formará parte de la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos y tendrá dos tareas prioritarias: establecer una lista de sustancias vegetales con los datos necesarios para garantizar un uso seguro de dichas sustancias y elaborar monografías comunitarias que sirvan de base de referencia para las solicitudes de autorización.

3.4.2. Sin embargo, el CESE considera oportuno fijar plazos para el cumplimiento de dichas tareas, de modo que el marco

de referencia de todos los operadores del sector se clarifique en un plazo razonable.

3.4.3. A la hora de elaborar las monografías comunitarias, dicho Comité deberá tener en cuenta lo que ya existe en las farmacopeas oficiales, fruto de trabajos más que seculares; dicho trabajo podrá dar lugar a una base de datos sobre plantas medicinales y su uso seguro, sobre todo en lo que se refiere a las contraindicaciones y las interacciones farmacológicas.

3.4.4. En opinión del CESE, para lograr los objetivos expuestos de protección de la salud y libre circulación de los medicamentos a base de plantas, dicho Comité debería tener también funciones de evaluación de la documentación existente sobre los productos y análisis de los resultados de la farmacovigilancia, sobre todo en lo que se refiere a las interacciones con la alimentación y los medicamentos, así como la responsabilidad de arbitraje en caso de divergencia entre las autoridades nacionales.

3.4.5. Las competencias de dicho Comité deberían estar más claras en lo que se refiere a la evaluación de todos los medicamentos derivados de sustancias vegetales (y no sólo los tradicionales), el eventual dictamen científico preventivo que debe emitir cuando se le solicite y el carácter vinculante de los dictámenes, inventarios y monografías que institucionalmente debe elaborar.

3.4.6. Es preciso señalar que es incoherente, respecto al marco normativo general, el hecho de que las deliberaciones del mencionado Comité (inclusión o exclusión del inventario de sustancias vegetales, monografías elaboradas) sean vinculantes para los titulares del registro sin pasar por una decisión comunitaria que haga vinculantes en el territorio de la Unión tales listas o monografías: existe el riesgo de que los trabajos del Comité de medicamentos a base de plantas se consideren un dictamen científico no vinculante y sin efecto por la falta de reconocimiento de las autoridades nacionales, que siguen siendo soberanas a la hora de decidir sobre la autorización y el registro de los medicamentos.

### 3.5. Clasificación y etiquetado

3.5.1. Parece conveniente simplificar el punto a) del artículo 16 a, de modo que hable simplemente de «indicaciones consolidadas por el uso que hagan posible la comercialización sin prescripción médica».

3.5.2. Dado que los medicamentos tradicionales a base de plantas se venden sin prescripción médica, es fundamental que el folleto informativo sea claro, sencillo, legible y completo en sus advertencias, contraindicaciones e interacciones conocidas, de modo que constituya una guía para dar un uso racional al producto. El CESE considera conveniente que el Comité de medicamentos a base de plantas tenga en cuenta también dichos aspectos a la hora de elaborar las monografías.

3.5.3. El CESE considera, asimismo, importante que la Directiva especifique que la etiqueta debe contener una definición exacta del producto (por ejemplo, si se trata de un medicamento en polvo, de extracto seco o esponjoso, cómo se presenta, etc.), ya que las diversas presentaciones pueden modificar la biodisponibilidad de los principios activos.

3.5.4. El prospecto y el embalaje deben informar claramente sobre la conveniencia de consultar a un médico, un farmacéutico o un operador profesional cualificado en el campo de la herboristería en caso de que persistan los síntomas. El CESE considera que el punto b) del artículo 16 g debería incluir las explicitaciones mencionadas anteriormente para orientar mejor al paciente.

3.5.5. El etiquetado previsto para los medicamentos a base de plantas no parece adecuarse a las características de dichos productos, ya que, por un lado, se habla de una indicación específica, en singular, cuando normalmente son varias las indicaciones específicas, y, por otro, la frase «la eficacia del producto no se ha demostrado clínicamente» podría dar lugar a dudas injustificadas en el consumidor sobre la seguridad del producto y trasladar la demanda a derivados vegetales aún menos documentados y controlados.

3.5.6. El punto (a) del apartado 2 artículo 16 g, relativo al etiquetado y al prospecto, debería modificarse del siguiente modo: «el producto es un medicamento a base de plantas para uso tradicional en indicaciones específicas, cuya eficacia se basa exclusivamente en un uso y experiencia durante largo tiempo; y (...)»

3.5.7. El CESE considera conveniente añadir al segundo párrafo del apartado 3 del artículo 16 h la frase siguiente: «El titular del registro podrá en cualquier caso, cuando corresponda, hacer referencia a otras monografías de farmacopeas oficiales, publicaciones y datos de apoyo.»

Bruselas, 18 de septiembre 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 — Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo»**

(2003/C 61/03)

El 15 de noviembre 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 11 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Liverani).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 13 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Situación general: reflexiones sobre el concepto de proximidad**

1.1. Los acontecimientos recientes y el incremento de la tensión internacional en zonas especialmente «de riesgo» después del emblemático atentado terrorista del 11 de septiembre, con toda su carga trágica, han puesto de relieve el grado en que la paz, la comprensión y la coexistencia pacífica entre los pueblos, así como la seguridad del transporte y de las personas, influyen en la tendencia del desarrollo turístico.

1.1.1. El sector turístico es muy sensible a estos valores, cuya ausencia genera graves efectos cuantificables a corto plazo, así como un cambio de actitud y de estilos de vida, viaje y vacaciones a más largo plazo.

1.1.2. El turismo (por placer o por negocios) se desarrolla cuando las relaciones internacionales son distendidas y cuando se establece entre los diferentes pueblos y culturas un clima de fraternidad, cooperación e intercambio.

1.1.3. En las relaciones internacionales se está introduciendo una suspicacia de fondo, indicios de desconfianza que pueden arruinar de forma irremediable las relaciones y los intercambios entre naciones y personas. Es necesario impedir que se establezcan fosos infranqueables entre los países del Norte y del Sur, del Este y del Oeste; por el contrario, hay que tender puentes, fomentar las relaciones internacionales y recuperar la confianza y la seguridad. Se trata de una respuesta inteligente y eficaz al terrorismo internacional, cuyos actos criminales persiguen generar pánico y alterar el sentido común y la vida cotidiana de las personas.

1.2. No cabe duda de que se ha iniciado una fase en la que el turismo hacia lugares exóticos y lejanos (de grandes distancias) puede padecer una contracción (inseguridad del transporte aéreo, inestabilidad política, etc.), a pesar de los

primeros signos de recuperación. Por este motivo, se preferirá cada vez más un «turismo de proximidad» facilitado por la moneda única europea. En este contexto, adquiere mayor relevancia la valorización de los destinos e identidades locales que componen el extraordinario caleidoscopio europeo. Los sistemas turísticos locales de Europa pueden desempeñar un papel importante en este momento delicado para:

- recuperar en las comunidades locales la confianza en el encuentro, el intercambio entre culturas y gentes variopintas;
- tranquilizar a los mercados, tanto el interior europeo como los exteriores, sobre la seguridad de los destinos de Europa y la tranquilidad de las vacaciones;
- potenciar la capacidad de acogida y la predisposición hospitalaria de las ciudades europeas, ya sean grandes, medianas, pequeñas o pequeñísimas;
- valorizar las innumerables identidades locales, los patrimonios culturales y artísticos, los productos locales, los tesoros enogastronómicos, la comida y las tradiciones, los entornos sociales y naturales, los paisajes, los ritmos de vida y de contacto, en definitiva, unas relaciones espaciales y temporales más distendidas. Todo ello, con el fin de transmitir tranquilidad, familiaridad y seguridad;
- promover el empleo, así como los demás sectores económicos, a través del desarrollo del turismo consistente en visitar empresas.

**2. Valor y valores del turismo: nuevos instrumentos para la gobernanza del turismo europeo**

2.1. Hoy nadie pone en duda la importancia del turismo para el desarrollo económico, social y cultural europeo. Esta importancia no se ha visto ni se ve correspondida con una consideración adecuada del sector en las políticas comunitarias.

La Comisión ha realizado un importante esfuerzo para intentar colmar este vacío, a pesar de la incertidumbre del fundamento jurídico.

2.2. La Comunicación de la Comisión define una estrategia más abierta y adopta un innovador enfoque comunitario del turismo, emprendiendo mediante las diez medidas previstas un proceso encaminado a la valorizar esta importante actividad económica y social en el ámbito de los programas de la UE. Los ejes en torno a los que giran las diez medidas son la coordinación y cooperación entre los distintos agentes de las políticas de turismo; la armonización de las normas que rigen en los distintos Estados miembros la actividad turística y la difusión de políticas de calidad; la accesibilidad y la afirmación del derecho para todos a disfrutar de vacaciones; la mejora de la investigación y del conocimiento de las dinámicas en el ámbito del turismo desde el punto de vista estadístico, económico y social; la difusión de una cultura de redes centrada en la construcción de redes y en el intercambio de buenas prácticas; la valorización de los destinos turísticos como ámbitos en los que se realizan dinámicas de sistemas entre los distintos agentes públicos y privados y en los que los recursos locales se transforman en productos turísticos; la valorización de la pluralidad y de las diversidades que componen el conjunto de la oferta turística europea dentro del respeto al principio de subsidiariedad.

2.3. A raíz de las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 1999, se inició una fase de cooperación reforzada entre los principales agentes interesados (Estados miembros, profesionales, sociedad civil y Comisión) basada en el método abierto de coordinación. Esta cooperación reforzada obedece a la recomendación que el Comité formuló en un dictamen anterior (1).

2.4. Este método, tal como se pone de manifiesto en el documento de la Comisión, es coherente con las orientaciones del reciente Libro Blanco sobre la gobernanza europea, dado que el turismo ofrece un campo de experimentación muy interesante por la complejidad de los temas tratados y la interdependencia que existe entre ellos.

2.5. No obstante, debe subrayarse que, para lograr una buena «gobernanza» del sector, es importante establecer un enfoque ascendente que determine en los sistemas turísticos locales de Europa el interlocutor directo y el lugar recomendado para aplicar las orientaciones de la Comisión, así como el desarrollo de proyectos coherentes y de acuerdos entre las partes interesadas a nivel local. Véase a este respecto el considerando N de la Resolución del Parlamento Europeo A5-0030/2000.

2.6. La estrategia diseñada por la Comisión respeta las condiciones y posturas expuestas en las consultas y debates realizados a partir de las recomendaciones de los cinco grupos de trabajo. No obstante, la enorme labor de estos años podrá ofrecer resultados aún más significativos si se da curso a la citada Resolución y en particular al considerando H: «Considerando que, desde hace tiempo, el Parlamento Europeo insiste en pedir al Consejo que adopte un programa plurianual para el turismo, con objeto de mejorar, por una parte, la coordinación entre las diferentes acciones comunitarias y, por otra, la sinergia con las políticas de turismo de los Estados miembros».

### 3. Destino Europa

3.1. La «marca Europa» (con su diversidad y los valores que defiende) puede representar un valor añadido de la capacidad de atracción de los distintos Estados miembros, las regiones y los sistemas turísticos locales de la Unión Europea.

3.2. La Europa comunitaria debe reforzar su capacidad competitiva y de atracción de flujos turísticos como macrozona turística, es decir, puede captar flujos turísticos de otros continentes que se repartirán entre diversos destinos cuyo estatus se verá reforzado incluso respecto del mercado interior europeo.

3.3. El actual proceso dirigido a la creación de una zona de libre comercio en el Mediterráneo debe tender a impulsar los proyectos de cooperación al desarrollo turístico de los países ribereños del sur, condicionando estos proyectos al respeto de las normas comunitarias que regulan la actividad turística y a compartir los valores fundamentales del respeto de la persona, el entorno natural, la cultura y las tradiciones locales.

3.4. Dentro del concepto de la Europa comunitaria como macrozona turística, cabe fomentar el desarrollo y la valorización de las regiones más periféricas, desde el extremo norte del continente hasta las islas.

### 4. Posición central de los destinos y de la identidad local en un marco de cooperación: favorecer el desarrollo de sistemas turísticos locales

4.1. La Comunicación de la Comisión, al definir las peculiaridades del turismo como factor de desarrollo local, determina correctamente el valor fundamental del destino en el proceso de elaboración de servicios y experiencias turísticas: «El destino turístico es el principal lugar de consumo de los servicios turísticos y, en consecuencia, el lugar de implantación y de actividad de las empresas turísticas. El turista identifica el

(1) DO C 75 de 15.3.2000.

producto con las empresas que prestan el servicio y, al mismo tiempo, con el destino visitado.» «El destino es el lugar en el que se concentra la parte fundamental de la actividad turística y al cual se vincula una imagen turística. Es el crisol donde tiene lugar la interacción entre los agentes públicos y privados, y donde se agrupa la práctica totalidad de las PYME del sector turístico.»

La resolución del Consejo de la UE de 21 de mayo de 2002 confirma dicha orientación.

4.2. La identidad de un territorio es el resultado de un conjunto complejo de factores que determinan su originalidad: testimonios de la historia, oportunidades económicas, redes de relaciones y servicios, posibilidades de encuentro, características de las zonas urbanas y rurales y de sus habitantes, paisajes, naturaleza, productos locales, comida, tradiciones, cultura material, sabores, encuentros e intercambios, arte, personajes y artistas que viven o han vivido la atmósfera y la han descrito en sus obras.

4.3. La identidad es la base del alma de un lugar (*genius loci*), es decir, todo lo que hace que sea único, irreplicable e insustituible. No obstante, la identidad no es algo rígido e inmutable, sino que es el resultado de una oposición constante entre necesidades, expectativas y estilos de vida diversos. Es consciencia de sí en el proceso de cambio y de relaciones con los otros. Por consiguiente, un lugar destinado a acoger, cuya esencia es el cruce de relaciones, muda continuamente de configuración, a veces de modo problemático; asimila tendencias, genera modas, pero tiende siempre a ofrecerse de tal manera que cada uno puede vivirlo de forma original y personalizada. La acogida es, pues, ofrecer lo mejor de sí y, por tanto, construir rutas de identidad, centradas en la convivencia y el intercambio.

4.4. La promoción del destino debe resaltar la calidad de vida y de las relaciones de una comunidad local: cuanto más relevante y auténtica sea su oferta turística, mayor será su apreciación y atractivo. Las políticas de acogida estimulan la mejora continua, la potenciación y calidad de las infraestructuras y redes de servicios, con el objetivo básico del respeto de la persona, organizando un sistema de relaciones y servicios «acogedor», con vistas al bienestar de quienes, aunque sólo sea temporalmente, viven en una localidad dada, movidos por intereses culturales, negocios o vacaciones.

4.5. De hecho, lo que hace que un lugar turístico resulte atractivo es el sistema de valores que propone. Sin dejar de

aconsejar normas mínimas de calidad, las políticas sobre turismo de la UE deberían fomentar el refuerzo de las identidades y de los productos locales, la creación de rutas temáticas basadas en redes de localidades en las que sean evidentes los valores compartidos (cultura de la hospitalidad, propuesta de experiencias comunes, historia, arte, manifestaciones culturales, monumentos, arquitectura, estilos de vida, entorno natural, tradiciones, gastronomía, etc.) y la motivación principal (con especial atención a la demanda turística diferenciada); asimismo, deberían favorecer la elaboración de un «catálogo de buenas prácticas de acogida y de valorización de las identidades locales», para captar y estimular una demanda cada vez más móvil y atenta a lo peculiar de cada lugar. Dicho catálogo podría crearse en un portal web interactivo del turismo europeo. En este contexto, se debe prestar atención a las necesidades de las personas que viajan por negocios o con motivo de congresos, que junto a las que se desplazan por motivos culturales y de asueto constituyen el pilar del turismo europeo.

4.6. El Comité considera necesario favorecer la divulgación de una cultura del turismo en torno a los siguientes aspectos:

- a) el carácter central de la persona y el respeto;
- b) la conciencia y la identidad;
- c) el principio de responsabilidad y la sostenibilidad;
- d) la hospitalidad.

4.7. Es evidente la referencia al código ético del turismo elaborado por la Organización Mundial del Turismo, que, no obstante, podría completarse con la aprobación y difusión de una Carta europea de principios y valores del turismo en la Unión Europea, como preámbulo de la Carta de calidad de los destinos turísticos europeos (véase el punto 9.4). Para la redacción de la carta podría crearse un grupo de trabajo ad hoc con expertos nombrados por los Estados de la Unión. Los resultados del trabajo del grupo podrían presentarse para debate a los agentes europeos del sector turístico, con ocasión de uno de los próximos foros europeos sobre turismo.

## 5. El proceso «Turismo y Empleo»: postura y reflexiones del Comité

5.1. Con respecto al dictamen anterior<sup>(1)</sup>, la Comisión se ha centrado en su trabajo en muchos puntos que han sido objeto de un tratamiento y de propuestas interesantes. En

(1) DO C 75 de 15.3.2000.

otros no se ha ahondado aún lo suficiente. En particular, queda aún por desarrollar el tema de la reorganización de las temporadas turísticas, al objeto de reducir la afluencia en los periodos más masificados. Así se podría aprovechar al máximo la actividad de las empresas y mejorar las condiciones de trabajo en este sector. Algunas formas de turismo se prestan particularmente a este tipo de organización, sobre todo el turismo escolar y de la tercera edad. Asimismo, se deberá tomar en consideración el incentivo que representa actualmente en la sociedad europea la reorganización del horario laboral, mediante su reducción y la introducción de nuevas formas de flexibilidad (tiempo parcial vertical a lo largo de todo el año, trabajo temporal, etc.). Dicho de otro modo, la mayor disponibilidad de tiempo libre (o liberado de trabajo) no siempre se traduce en un estímulo para descubrir nuevos lugares, buscar nuevas oportunidades, etc. Cabe afirmar, por tanto, que en la sociedad contemporánea se dan las condiciones para reorganizar las temporadas turísticas, superando los viejos esquemas laborales de tipo fordista.

5.2. El Comité destaca la importancia de una iniciativa política de ayuda a las PYME del sector turístico en el proceso de realización del mercado único. Es necesario profundizar en los procesos de convergencia y transparencia necesarios para evitar desigualdades, distorsiones del mercado y competencia desleal.

5.3. El Comité aprueba el enfoque transversal e intersectorial dirigido a una utilización coherente de los programas comunitarios de apoyo al turismo; no obstante, observa la dificultad objetiva para traducir en hechos concretos las líneas generales. Por ejemplo, en el documento de la Comisión se cita 2003 como Año europeo de las personas con discapacidad, pero en la Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 2001 relativa a dicho Año europeo<sup>(1)</sup> no aparecen objetivos específicos para el turismo de las personas con necesidades especiales.

## 6. El empleo en el sector turístico

6.1. El proceso «Turismo y Empleo» es el eje central del conjunto de las políticas de la UE en materia de turismo. En efecto, una política moderna de turismo favorece la creación de nuevos puestos de trabajo y estimula la creación de nuevas empresas y nuevas profesiones, así como la redefinición de los perfiles profesionales existentes tanto en el sector público como en el privado. No obstante, en lo tocante al desarrollo del empleo en el sector turístico cabe preguntarse no sólo cuántos puestos de trabajo podrá generar el turismo, sino también qué nuevas profesiones, qué nuevos oficios se requeri-

rán, remodelando los perfiles profesionales existentes hoy en día, o incluso sustituyéndolos. En este sentido, el Comité considera particularmente idónea la propuesta de la Comisión relativa a los «espacios de profesionalización».

6.2. El turismo se caracteriza por la fuerte intensidad de las relaciones interpersonales, de ahí la importancia del factor humano, que difícilmente podrá ser sustituido por tecnología. Las políticas a favor del empleo en el turismo deberán estar estrechamente relacionadas con la formación. En particular, las medidas de acogida, los servicios y la valorización del patrimonio cultural y ambiental de los destinos europeos pueden generar nuevas oportunidades de empleos cualificados.

6.3. Dichas políticas deberán intentar acabar con la precariedad propia del empleo en el sector (temporalidad, mínima cualificación, trabajo no declarado, condiciones precarias de trabajo, etc.), favorecer la movilidad horizontal y vertical en las empresas turísticas, también mediante la aplicación de las directivas sobre igualdad de oportunidades, y eliminar el trabajo infantil y la explotación del trabajo de menores.

6.4. El fomento de nuevos tipos de turismo (cultural, ecológico, rural, de congresos, juvenil, estudiantil, deportivo y de la tercera edad) puede prolongar los periodos de actividad de las empresas y, por consiguiente, aumentar el número de días de trabajo y la duración de los empleos.

6.5. Merecen aprobación las prioridades definidas por el grupo de trabajo B, que ponen de manifiesto la necesidad de:

- a) atraer al sector trabajadores cualificados;
- b) retenerlos y aumentar sus competencias;
- c) apoyar a las microempresas, en los ámbitos regional y local, para mejorar su competitividad.

6.6. Convendría asimismo definir acciones dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo en el turismo, sin confundir flexibilidad y precariedad: en primer lugar se trata de mejorar las condiciones de trabajo, poniendo a punto modelos de organización innovadores e incentivando (incentivos fiscales, contributivos, etc.) a las PYME que se organizan de acuerdo con los objetivos indicados.

6.7. Por último, se debería armonizar y aprovechar al máximo el valor de las cualificaciones profesionales, mejorando la imagen y el reconocimiento sociales de las profesiones y oficios del sector del turismo (también mediante campañas específicas de sensibilización).

<sup>(1)</sup> DO L 335 de 19.12.2001.

## 7. Formación de recursos humanos

7.1. Deberá crearse una red de centros de formación y solicitar la colaboración de universidades y centros de investigación a fin de estudiar la evolución hipotética del turismo y poner a punto instrumentos de revisión.

7.2. Para que los jóvenes puedan orientarse mejor al entrar en el mercado laboral y para fomentar las profesiones del sector del turismo es necesario establecer una relación eficaz entre escuela y trabajo, utilizando instrumentos de orientación, promoviendo la formación permanente y prestando especial atención a la cualificación y la actualización profesional.

7.2.1. Deben establecerse estándares de formación que estén en línea con los requisitos de las diversas profesiones del sector turístico. Los planes de educación y formación correspondientes de los Estados miembros deberían incluir, junto a los conocimientos técnicos específicos, la enseñanza de lenguas extranjeras y el desarrollo de capacidades de comunicación, así como una experiencia profesional práctica, si es posible en un Estado miembro; asimismo, deberían estar armonizados. En este sentido, debe preverse el reconocimiento mutuo de la cualificación profesional y de los diplomas<sup>(1)</sup>.

Estas medidas en el ámbito de la formación permitirán aumentar la movilidad de los trabajadores y por consiguiente los niveles de calidad en el sector turístico europeo.

7.3. Hay que destacar la necesidad de procesos de formación (de trabajadores, empresarios y directivos) de carácter permanente, creando las condiciones de apoyo al desarrollo cualitativo del empleo. La intensificación de la formación favorece el recambio generacional, permite una auténtica modernización del sector y refuerza las competencias y las relaciones en términos técnicos y operativos en el ámbito del desarrollo sostenible del turismo.

7.4. La formación permanente deberá orientarse hacia los siguientes objetivos:

- a) creación de nuevas profesiones,
- b) definición de nuevas competencias,
- c) creación de nuevas ocasiones de empleo,
- d) creación de una red europea, nacional, regional y local de agentes institucionales y sociales, dirigida a la innovación en el ámbito de la formación e investigación para el desarrollo sostenible del turismo,

- e) fomento de todas las sinergias operativas con el mundo de la formación básica, especializada y profesional, necesarias para definir nuevos planes de preparación de las competencias y cualificaciones profesionales en el ámbito turístico.

## 8. Las PYME del sector turístico

8.1. La inmensa mayoría de las empresas turísticas europeas son pequeñas (cuando no minúsculas) y medianas. No hay que ignorar, además, que en el sector productivo del turismo, muchas empresas se caracterizan por su estructura artesanal, independientemente de que se trate de manufacturas o de servicios. Por consiguiente, es necesario equiparar a todos los efectos las PYME del turismo a las de los demás sectores de producción, valorizando sus peculiaridades.

8.2. La importancia estratégica de las PYME del sector turístico europeo no se deriva solamente de su valor económico y del considerable potencial de desarrollo del empleo. Las PYME pueden garantizar el mantenimiento y la potenciación del bienestar de las comunidades locales, la salvaguardia de los valores de la hospitalidad e identidad locales que caracterizan la diversidad y la originalidad de la oferta turística de las distintas regiones europeas.

8.3. Los procesos de globalización de la economía y de la sociedad pueden representar una oportunidad para las PYME del sector turístico pero también un riesgo, dado que están expuestas a los peligros derivados de la concentración y mundialización de los mercados. Por lo tanto es necesario, dentro de las políticas encaminadas a apoyar a las PYME del sector turístico, favorecer las actividades y los procesos de agregación entre empresas turísticas, incluidas las cooperativas y los consorcios.

8.4. Por tanto, se deberá reforzar el compromiso de la UE a favor de las PYME del sector turístico, actualizando y aplicando de manera concreta las líneas de acción establecidas en mayo de 1998, con ocasión de la Conferencia de Llandudno (Gales, Reino Unido) y, ulteriormente, elaboradas por la Conferencia de Lille (Francia) en 2000 y de Brujas en 2001.

8.5. Es necesario ofrecer a las PYME del sector turístico los instrumentos informativos y la necesaria asesoría a fin de que puedan acceder a las oportunidades ofrecidas por los programas comunitarios. A este respecto, véase el apartado relativo a la creación de la red de PICT (Puntos de información y consulta turística).

8.6. Asimismo, deberá fomentarse la mejora de la calidad de las PYME del sector turístico a través de la difusión a escala europea de instrumentos de certificación comparables (ISO, EFQM, etc.) y poniendo a punto medidas ad hoc en el ámbito de los programas y los fondos europeos para las PYME.

<sup>(1)</sup> CES 1020/2002, Dictamen de la Sección SOC.

8.7. La evolución de la demanda turística y la aparición de nuevas necesidades exigen la creación de empresas nuevas y originales. Por tanto, conviene facilitar la creación de empresas, sobre todo entre jóvenes y mujeres, y prever instrumentos de consulta y asistencia en la fase de programación y lanzamiento. Al mismo tiempo es necesario estimular los planteamientos organizativos dirigidos a mejorar las condiciones de trabajo, el valor añadido y el contenido de creatividad. También conviene prever planes de financiación de la innovación y de nuevas cualificaciones.

## 9. La ciudad acogedora: calidad de los servicios y de las relaciones interpersonales. Una Carta de calidad de los destinos turísticos europeos

9.1. El producto turístico constituye un conglomerado de bienes, servicios y experiencias a cuya producción contribuyen las empresas y los agentes públicos que operan en un territorio. Entre empresas y territorio hay un continuo intercambio de valores. La oferta turística, de hecho, no puede prescindir del valor añadido que le viene del hecho de responder al contexto, carácter e identificación de un territorio dado.

9.2. Así pues, el destino es el laboratorio en el que se ensamblan y toman forma los productos turísticos. La calidad se convierte en banco de pruebas de una actuación coordinada entre sector público y privado, cuyas prestaciones contribuyen de modo sinérgico a determinar el atractivo y el potencial de un destino turístico. La calidad es un proceso muy variado y concierne a las diversas articulaciones de la oferta turística. La satisfacción de las personas que, de distintas maneras, viven la experiencia turística es el fin último del proceso de producción de bienes, servicios y experiencias.

9.3. Dos palabras resumen bien este planteamiento: responsabilidad y acogida. Si responsabilidad significa una nueva ética en la compra (una nueva conciencia del consumo) y la venta, la idea de acogida abre horizontes nuevos sobre el modo de concebir las relaciones entre lugares y personas que los habitan, aunque sólo sea temporalmente. En otras palabras, es necesario gestionar la definición de nuevas estrategias para mejorar la función de la hospitalidad del destino y gestionar día a día los procesos, experimentando programas y acciones concretas a fin de orientar la difusión de una cultura de la calidad. (Sistema de calidad aplicado a los destinos turísticos).

9.4. El conjunto de los factores de calidad y los indicadores correspondientes son, junto con los principios y valores de la hospitalidad (visión de la ciudad hospitalaria) elementos constitutivos de la «Carta de calidad de los destinos turísticos europeos». La Carta, que debería ser adoptada voluntariamente por los destinos turísticos europeos, representaría un auténtico pacto de calidad entre los distintos agentes locales (públicos y

privados) y entre éstos y los turistas, así como la base para una evaluación comparativa a nivel europeo (benchmarking), valor constitutivo de la «marca Europa» y valor añadido de cada destino. En el punto 11 de la resolución del Consejo de la Unión Europea de 21 de mayo de 2002, se defiende de manera explícita la idea de «promover activamente el uso de indicadores de calidad de los destinos turísticos, con arreglo a un Manual europeo acordado por todos los Estados miembros (...); y de trabajar para conseguir un enfoque y unos instrumentos de evaluación comparativa de la calidad y para la aplicación voluntaria de los mismos (...).».

9.5. La interacción entre proveedores y usuarios alcanza en el turismo niveles de particular intensidad; el pacto que regule las relaciones será un auténtico pacto de ciudadanía (el turista es, temporalmente, ciudadano de otro lugar, y como tal, con plenos derechos y deberes).

9.6. Por este motivo, resulta fundamental que los contenidos del pacto sean públicos, que el turista los conozca y le resulten comprensibles y conformes con sus criterios particulares de juicio y valoración.

9.7. Los factores e indicadores de calidad permiten un análisis comparable del sistema de calidad del destino turístico y al mismo tiempo representan un «mapa dinámico de mejora» de la oferta útil para el turista y los agentes locales (públicos o privados) del turismo y, asimismo, coinciden en gran parte con los utilizados para medir la calidad de los lugares y la vida de los habitantes (no en vano las zonas o sistemas turísticos locales más frecuentados por los turistas son aquellos donde la calidad de vida es más alta).

9.8. El reto para los sistemas locales es hoy día particularmente delicado. Es necesario que los destinos reaccionen con lucidez y actúen al mismo tiempo en distintos planos, en particular reforzando la identidad y autenticidad de la propia propuesta, estableciendo alianzas para acciones coordinadas y en red, cooperando, potenciando la calidad de la oferta y la cultura del servicio, con la persona siempre en un lugar central.

## 10. Turismo para todos y accesibilidad de los servicios y de los lugares

10.1. Las vacaciones son un derecho para todos. Sin embargo, actualmente poco más de la mitad de la población europea está en condiciones de ejercer plenamente ese derecho a causa de dificultades físicas, económicas o sociales. En particular, hay que destacar el fuerte aumento de personas que requieren una atención particular (difusión de determinadas patologías invalidantes, discapacidad temporal o permanente, cuidados relacionados con el envejecimiento de la población, etc.)

10.2. Los destinos turísticos y las empresas deben estar capacitados para responder eficazmente a las exigencias de las personas con necesidades particulares, sin considerarlas ciudadanos de segunda clase.

10.3. La opción de un turismo para todos cualifica el destino turístico y atiende a importantes razones éticas, pero, teniendo en cuenta el ingente número de personas con necesidades especiales, reviste también una considerable importancia en términos de mercado.

10.4. La Unión Europea debe situarse en la vanguardia, estimulando y facilitando la eliminación de las barreras físicas, culturales y sociales que impiden el pleno aprovechamiento de los recursos turísticos.

10.5. Los programas que actualmente se están definiendo con motivo del Año europeo de las personas con discapacidad en 2003 brindan una importante ocasión para poner a punto acciones de apoyo del turismo para todos.

## 11. Turismo y medio ambiente: repercusiones y sostenibilidad del desarrollo turístico

11.1. Se deberá ampliar el concepto de sostenibilidad del desarrollo turístico, que habrá de referirse no sólo a la protección y reproducción de los recursos naturales, sino también al análisis y gestión de las repercusiones sociales y culturales en el destino turístico y en los valores de referencia de la comunidad local.

11.2. El turismo de masas mal gestionado produce repercusiones negativas en el entorno natural y social del lugar de destino, y puede provocar la aparición de actitudes de rechazo y comportamientos antiturísticos por parte de la población local.

11.3. Se deberá acelerar la definición de una Agenda 21 europea para el turismo.

## 12. Turismo y cultura

12.1. Una visión moderna del turismo no puede obviar la valorización de los recursos culturales del territorio, en sentido amplio (patrimonio histórico-artístico, ecológico, enogastronómico, industrial, de arte y artesanía, tradiciones, folclore local, etc.)

12.2. El turismo, en sus formas sostenibles y responsables, es un fenómeno cultural en sí, ya que favorece el conocimiento y el intercambio entre pueblos y representa un factor esencial de concienciación ante los valores de ciudadanía europea y la pertenencia a una civilización común. Si, por el contrario,

se deja al azar el desarrollo turístico, pueden prevalecer planteamientos especulativos y de negocios que podrían tener graves consecuencias para el entorno natural y social.

12.3. Los eventos culturales favorecen la movilidad de las personas y los desplazamientos fuera de temporada, al tiempo que representan un factor de valorización de las identidades locales y de las diferencias que refuerza la conciencia del gran patrimonio cultural europeo, rico en su diversidad y en su unidad.

## 13. Finalidad del ocio y reajuste de los horarios del sector turístico de acuerdo con la reorganización del horario laboral

13.1. La sociedad contemporánea ha marcado un hito. Por primera vez en la historia de la humanidad el trabajo ha dejado de representar el criterio general que determina el papel de los individuos y de la colectividad. El tiempo libre y la capacidad de aprovecharlo es lo que determina el destino de la gente no sólo desde el punto de vista cultural, sino también económico.

13.2. La reorganización del trabajo generará cada vez más tiempo libre. Al mismo tiempo, la prolongación de la esperanza de vida y el mayor número de personas que, sin estar ya vinculadas directamente al proceso productivo, siguen siendo activas y vitales contribuirá a la reconfiguración de la organización social y de los periodos vacacionales.

13.3. A fin de utilizar esta extraordinaria disponibilidad de tiempo libre y transformarlo en turismo consciente y responsable deberá aumentarse el contenido de sentido y de valores de la oferta turística, así como su autenticidad, su proximidad respecto de la vida cotidiana y su aprovechamiento a lo largo de todo el año.

13.4. La acción de la UE puede contribuir a eliminar el enfoque del turismo como actividad de temporada, ya que representa un serio obstáculo al pleno desarrollo del sector, facilitando para ello la creación de nuevos productos explotables todo el año (turismo escolar, de la tercera edad, cultural, deportivo, vacaciones activas, etc.) y la diversificación de la oferta. Esto permitirá aliviar la tensión de las localidades turísticas en los periodos de mayor masificación e incrementar la estabilidad del empleo y la actividad de las empresas. El Comité subraya la prioridad de este tema en el marco de una política europea del turismo.

## 14. Potenciar la capacidad de análisis del fenómeno del turismo fomentando y apoyando la investigación

14.1. Los datos disponibles en Europa para la evaluación de la repercusión del turismo en las economías nacionales y regionales no parecen suficientes tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo: cabe felicitar, por tanto, de la propuesta de creación de un observatorio europeo del turismo,

como resultado de una acción coordinada y en red de los distintos centros de investigación y con competencias en la materia existentes a nivel europeo.

14.2. El observatorio deberá permitir la identificación de los datos de carácter estadístico y económico, así como los relativos a los efectos de las políticas a favor del turismo aplicadas a nivel nacional y determinar los resultados de la utilización de los distintos programas comunitarios de apoyo al turismo.

14.3. El Comité considera correcto que en el marco de las Cuentas Satélite del Turismo se determine el instrumento más idóneo para evaluar el impacto económico y social del turismo.

### 15. **El sector turístico como laboratorio para aplicar y experimentar las nuevas tecnologías de la información**

15.1. El turismo se presta particularmente a servir de laboratorio donde experimentar y concretar las nuevas situaciones planteadas por la sociedad de la información.

15.2. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación contribuyen a un aumento de la capacidad de autoaprendizaje de los sistemas turísticos y de las empresas, que, asimismo, pueden experimentar nuevas dinámicas de intercambio de información y nuevas metodologías de comercialización de sus productos.

15.3. El Comité valora el trabajo de investigación efectuado por el grupo E y las conclusiones a las que ha llegado, en las que identifica los servicios que se pueden intercambiar en red y las acciones subsiguientes, tanto en las dinámicas B2B como en las B2C.

15.4. El Comité considera que el Sexto Programa Marco para la innovación tecnológica y el desarrollo deberá incluir medidas referidas al turismo accesible a las empresas y a los destinos.

### 16. **Complejidad y carácter transversal del proceso de creación de servicios y experiencias turísticos: crear una red europea de puntos de información y consulta turística (PICT)**

16.1. El turismo es una actividad particularmente compleja, con un alto nivel de interconexión entre los distintos eslabones de su cadena. El proceso productivo de servicios y experiencias turísticas es particularmente sensible a los factores críticos que se puedan manifestar en tan sólo uno de los eslabones de la cadena.

16.2. En el proceso de producción turística, el lugar de producción y el de consumo coinciden en el tiempo y en el

espacio; esto representa el verdadero carácter específico del sector respecto de otros sectores de producción y subraya el valor de los sistemas territoriales y de las particularidades locales, así como la necesidad de una acción sinérgica entre sector público y privado.

16.3. Es preciso difundir, pues, una cultura de sistema, facilitando la acción en red de los distintos productores públicos y privados.

16.4. Urge, además, fomentar a nivel europeo la convergencia de las normas jurídicas y fiscales que regulan la actividad y las profesiones turísticas, concretizando así el mercado único del turismo.

16.5. El Comité considera fundamental facilitar el acceso de los operadores turísticos a las informaciones sobre posibilidades de utilización de los programas europeos de apoyo a su actividad. En este sentido, es necesario proporcionar a los productores el asesoramiento básico para acceder a las oportunidades comunitarias. A este respecto, el Comité considera útil la creación de una red europea de puntos de información y consulta turística (PICT), dirigida a las empresas y a los operadores del sector, que habrá que enlazar con la red Infopoint ya existente, emplazando los PICT preferentemente en los destinos turísticos europeos más significativos.

### 17. **Conclusiones y propuestas**

Remitiéndose a las observaciones formuladas en los puntos anteriores en consonancia con los dictámenes sobre turismo ya emitidos, el Comité:

17.1. aprueba la Comunicación de la Comisión y valora positivamente el trabajo realizado hasta ahora, tanto desde el punto de vista del método como de los contenidos, y lo considera una buena base para consolidar las políticas de turismo de la Unión Europea;

17.2. comparte igualmente las conclusiones y las propuestas presentadas por los cinco grupos de trabajo, compuestos por expertos de nivel internacional nombrados por los Estados miembros, las asociaciones de operadores del sector y la sociedad civil;

17.3. valora positivamente la resolución del Consejo de la Unión Europea de 21 de mayo de 2002, relativa al documento de la Comisión «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo», entendiéndola como expresión de la voluntad política de crear un programa marco concreto en favor del turismo europeo;

17.4. por consiguiente, insta a la Comisión y sobre todo al Consejo a determinar el fundamento jurídico que exige el refuerzo de la estrategia comunitaria de turismo, exigencia tanto más urgente habida cuenta de la importancia de este sector en la economía y la sociedad europeas, el ya consolidado espacio económico europeo, el actual proceso de reunificación de Europa y la prevista creación de una zona de libre comercio en el Mediterráneo.

17.5. El fundamento jurídico permitiría desarrollar el potencial del sector, facilitando la definición de un Programa Marco para el turismo, instrumento que podría orientar en apoyo del turismo los programas y acciones comunitarias relativos a otros sectores pero con vínculos evidentes con el turismo. Las estrategias y medidas de aplicación deberán elaborarse con el máximo consenso de la sociedad civil organizada, los interlocutores sociales y las instituciones

nacionales y comunitarias durante los foros europeos anuales previstos por la Comisión.

17.6. Mientras tanto, el Comité, como contribución concreta al primer Foro Europeo sobre turismo previsto para diciembre de 2002 en Bruselas, señala la necesidad de:

- a) potenciar temporalmente los recursos económicos y humanos de que dispone la unidad de Turismo de la Comisión hasta que se defina una política turística comunitaria más amplia;
- b) crear una red de puntos de información y consulta turística de base (PICT);
- c) elaborar y coordinar, mediante la creación de un grupo de expertos, la aplicación de la Carta de calidad de los destinos turísticos europeos.

Bruselas, 18 de septiembre 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 — Ciencias de la vida y biotecnología — Una estrategia para Europa»**

(2003/C 61/04)

El 25 de enero 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 Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Bedossa).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 124 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Comisión, tras su documento de consulta «Hacia una visión estratégica de las ciencias de la vida y la biotecnología», al que el Comité contribuyó con un dictamen de 21 de febrero de 2002 <sup>(1)</sup>, transmite ahora a las instituciones de la UE la definición de dicha estrategia.

1.2. El Comité acoge con satisfacción esta iniciativa de la Comisión, porque considera que su estrategia viene respaldada por un plan de acción estructurado, preciso, dinámico y voluntarista.

1.3. La amplia consulta en la que se basa la Comisión cumple sin duda las normas de buena gobernanza que deberían permitir el acercamiento de las instancias de la UE a la sociedad civil organizada, las ONG y todos los ámbitos vinculados a las

<sup>(1)</sup> DO C 94 de 18.4.2002.

ciencias de la vida: sectores profesionales interesados, públicos y privados, instituciones y organizaciones nacionales y europeas.

1.4. El Comité suscribe el análisis de la Comisión y coincide con ella en la dificultad que entraña analizar esta estrategia, ya que hay muchas cuestiones en juego y sería preciso examinarlas una a una para poder formular una respuesta.

1.4.1. El aspecto esencial de la Comunicación objeto de examen reside en su enfoque sumamente amplio, cuyo fin es obtener la impulsión necesaria para que todos los agentes se unan en torno a los puntos fuertes frente a los puntos débiles, y todos se dirijan en la misma dirección para definir, por una parte, qué acciones requieren una intervención inmediata y, por otra, cuáles deben aún debatirse y aquilatarse. Tal enfoque global es el único posible en este ámbito.

1.4.2. No obstante, la decisión deberá recaer en último lugar en los poderes políticos para que puedan contrastar y tomar las decisiones estratégicas que proceda.

1.4.3. El Comité hace hincapié en la necesidad e importancia de establecer un sistema de gobernanza de las ciencias de la vida y las biotecnologías integrado en el régimen más general de gobierno democrático de la Unión. En cualquier caso, tal estructura deberá ser compatible con el patrimonio científico europeo y perfectamente aceptable para la sociedad europea.

1.5. Lo que se dirime es la calidad de la investigación en ciencias de la vida en los diversos países de la UE y el nivel de adaptación a las expectativas actuales de la sociedad; la eficacia del proceso de innovación, es decir, el paso del descubrimiento al desarrollo concreto de las aplicaciones y los obstáculos a los que se enfrenta; la función que desempeñan los poderes públicos en el fomento del desarrollo de las ciencias de la vida y las biotecnologías; la situación de los sectores anteriores en la cadena, cuyo papel resulta esencial para la realización de investigaciones «útiles»: la industria farmacéutica para la salud, la industria agroalimentaria para los OMG, etc.; la adecuación del contexto jurídico, en particular todo lo relativo al marco de los experimentos y la comercialización, por una parte, y al derecho de propiedad industrial (parte del conjunto más amplio que constituye la propiedad intelectual), por otra; el grado de información, implicación y aceptación de la opinión pública y, por último, los límites éticos que inevitablemente se imponen a nuestra sociedad.

1.6. Claramente rezagada durante los años ochenta, la UE se esfuerza hoy, con cierto éxito, en recuperar su retraso. En cuanto a los países que están en pleno movimiento o profunda transformación, el fondo de la cuestión les afecta tanto como a los países más ricos, ya se trate de salud o agricultura, aunque

ocupen actualmente (China, Australia, etc.) una posición marginal en este ámbito. Es preciso destacar esta disparidad, ya que constituye una nueva forma de desigualdad ante el «derecho a la vida».

1.7. En biotecnología, como en todas las grandes tecnologías de vanguardia, los desarrollos científicos e industriales, y por supuesto los mercados, se definen a escala mundial; por lo tanto, es normal que tienda a desarrollarse de forma paralela un corpus de normas jurídicas, en particular a nivel europeo. Esto ocurre en dos ámbitos, que permiten enmarcar la investigación experimental y los ensayos clínicos en materia de salud humana, por una parte, y, por otra, el derecho de propiedad industrial, en particular la delicada cuestión de la patentabilidad de los seres vivos.

1.8. En una fase muy temprana —y, por lo demás, principalmente por iniciativa de los propios científicos— se desarrolló una reflexión específica sobre los problemas éticos inherentes al progreso de la biología y las biotecnologías. Desde su origen, tal reflexión ha revestido un carácter internacional, pero presenta diferencias de enfoque bastante marcadas entre la UE y Estados Unidos.

1.9. Las biotecnologías conllevan una revolución tecnológica cuyas consecuencias económicas definen las características de nuestra sociedad:

- la necesidad de admitir la libertad de investigación únicamente si ésta se rige por reglas definidas;
- la obligación de dar indicaciones para crear un marco educativo y formativo de carácter interdisciplinario; y
- la simplificación de las condiciones administrativas relativas al desarrollo de la investigación.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité observa que la Comisión describe con precisión los problemas derivados de la necesidad de poner en pie una verdadera estrategia, útil y eficaz, para hacer frente a esta revolución tecnológica y elaborar la respuesta política que la UE debe aportar.

2.1.1. Las implicaciones son tan numerosas y profundas que es preciso una respuesta política.

- Las nuevas disciplinas científicas y sus aplicaciones constituyen una base común de conocimientos.
- Sus perspectivas de aplicación pueden convulsionar nuestras sociedades y economías, aún más que el cultivo de OMG.

— Estas ciencias ofrecen la posibilidad de realizar el objetivo establecido en Lisboa de hacer de la economía de la UE una economía de primer orden basada en el conocimiento, como se estableció en el Consejo de Estocolmo.

2.2. La UE, sin embargo, parece vacilar.

2.2.1. La adhesión de la opinión pública a estas ciencias plantea interrogantes y, en consecuencia, la UE debe elaborar una política responsable con perspectiva mundial y de futuro. Es imprescindible que la UE participe en este proceso, pues carecerá de voz a menos que desempeñe un papel significativo en el ámbito de las biotecnologías.

2.3. La Comisión Europea se refiere a la dispersión de responsabilidades, pero el respeto del principio de subsidiariedad no debe impedir que los europeos busquen juntos objetivos comunes. El Comité comparte este punto de vista.

2.4. Las tres prioridades de la estrategia establecida por la Comisión deberían permitir la elaboración de políticas sostenibles y responsables.

— Las posibilidades que ofrecen estas ciencias de la vida deben movilizar recursos humanos, industriales y financieros, para mejorar su competitividad.

— El apoyo de la opinión pública informada e instruida es indispensable; por lo tanto, es preciso tener en cuenta las preocupaciones de orden ético y social.

— La UE se enfrenta a esta realidad mundial y debe estar en condiciones de aportar las respuestas adecuadas y que mejor sirvan a sus intereses. Por ello, la Comisión propone una estrategia integrada que permita ejecutar un plan de acción concreto y realista, acompañado de recomendaciones y en el respeto del principio de subsidiariedad. El Comité se felicita de que la Comisión adopte esta postura constructiva.

2.5. Se aportan nuevas soluciones a problemas reales:

— ámbito de la asistencia sanitaria;

— sector agroalimentario;

— uso no alimentario de los cultivos;

— mejora del medio ambiente.

2.6. La explotación del potencial de las ciencias de la vida y la biotecnología dará lugar probablemente a una dimensión económica nueva, marcada por la creación de riqueza y empleos cualificados.

2.6.1. Para ello:

— es preciso dominar los fundamentos científicos del conocimiento, y garantizar la difusión y aplicación de los nuevos conocimientos;

— en el marco de una investigación eficaz e innovadora, es necesario asegurar y restablecer el liderazgo de la UE en este ámbito; los esfuerzos europeos deberían centrarse en las nuevas perspectivas que abre la investigación multidisciplinaria, ya que las biotecnologías proporcionan enfoques innovadores en todos los ámbitos;

— si la investigación debe estar fundada en las necesidades de los ciudadanos, ha de contar también con un consenso social;

— es de vital importancia convertir la ciencia en aplicación. El desarrollo de esta nueva capacidad requiere que se fomente todo el proceso de investigación e innovación. La fragilidad de las PYME resulta evidente.

2.6.2. En este sentido, la Comisión destaca varios problemas que es preciso solucionar:

— la insuficiencia de personal cualificado;

— la necesidad de eliminar todos los obstáculos.

2.6.3. Se prevén tres pilares fundamentales de acción:

— el refuerzo de los recursos (financieros o humanos) para este sector basado en el conocimiento;

— la constitución de una red de comunidades biotecnológicas europeas;

— un papel activo por parte de las autoridades públicas.

2.7. *Gestión de las ciencias de la vida*

2.7.1. El Comité suscribe expresamente las condiciones descritas por la Comisión. En efecto, esta revolución tecnológica requiere una gobernanza que se articule en torno a los aspectos siguientes:

— consulta y diálogo con la sociedad, incluyente, bien documentado y estructurado;

— el desarrollo de las ciencias debe realizarse en armonía con los valores éticos y los objetivos de la sociedad, sopesando las ventajas y los inconvenientes, y basándose en la Carta de Derechos Fundamentales;

— la elección debe hacerse con pleno conocimiento de causa, permitiendo que los consumidores y operadores escojan libremente. La nueva legislación marco revisada en materia de OMG, en vigor a partir de octubre de 2002, debería permitir superar el actual estancamiento en lo que respecta a la autorización de nuevos productos;

— todos los agentes responsables deben esforzarse en crear un ambiente de confianza, llevando a cabo un seguimiento del marco reglamentario fundado en datos científicos.

2.7.2. A este respecto, el Comité acoge favorablemente la posición de la Comisión: una protección de patentes es la única forma eficaz de crear incentivos para la investigación y el desarrollo y un método esencial de proteger las inversiones.

2.7.3. La Comisión enuncia, para conciliar los objetivos estratégicos con la reglamentación de las ciencias de la vida, cuatro principios:

- gestión del riesgo y autorización de los productos;
- garantías del mercado interior;
- proporcionalidad y elección de los consumidores;
- previsibilidad, modernización y evaluación del impacto.

## 2.8. La UE en el mundo

2.8.1. La Comisión describe su «agenda europea de colaboración internacional» destinada a superar la diversidad internacional. El Comité se muestra de acuerdo con que se establezcan sistemas comerciales multilaterales, abiertos y basados en normas. A este respecto, la UE ya posee una experiencia larga y positiva, en especial con su participación en la OCDE y el Codex Alimentarius. Tanto el papel como la eficacia de la participación de la UE deberían verse reforzados.

2.8.2. El Comité acoge favorablemente que la Comisión considere que la UE tiene responsabilidades especiales frente a los países en vías de desarrollo, para responder a la apremiante necesidad del mundo en desarrollo y poner sus capacidades al servicio de estos países.

2.8.2.1. A tales efectos:

- la UE debe seguir fomentando los acuerdos negociados multilateralmente;
- la UE debe contribuir con asistencia técnica, capacidad institucional y transferencia de tecnologías;
- la UE debe propiciar la formación equitativa y equilibrada de asociaciones norte-sur;
- el Comité considera, al igual que la Comisión, que es preciso superar la dispersión de responsabilidades, adoptando una «visión conjunta del enfoque cooperativo».

2.8.2.2. Esto debe quedar reflejado en:

- un seguimiento de los avances;
- la coherencia de las políticas comunitarias;
- la coordinación y la evaluación comparativa de los resultados;
- y, sobre todo, la definición de un nivel de atención que implique vigilancia e impulso político.

2.8.2.3. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de organizar un foro permanente, a ser posible con las partes interesadas, en el cual tiene la intención de participar.

## 2.9. Plan de acción

2.9.1. Tras haber descrito los problemas que entraña esta estrategia relativa a las ciencias de la vida y la biotecnología, la Comisión expone, en un plan de acción de treinta puntos, las tácticas y los compromisos necesarios para que dicha estrategia se realice y alcance sus objetivos. Lo que resulta interesante —y el Comité lo suscribe— es que cada acción comprende:

- una descripción detallada;
- la lista de los agentes afectados;
- el calendario exacto... (y/o imprudente).

2.9.2. La acción voluntarista de la Comisión es loable, tanto más cuanto que el plan de acción tiene en cuenta el principio de subsidiariedad.

## 3. Observaciones particulares

El Comité, por tanto, apoya dicho plan estratégico, cuya descripción permite apreciar la amplitud del proyecto. No obstante, el Comité considera que algunos aspectos no se mencionan con suficiente detalle:

### 3.1. La investigación en ciencias de la vida

3.1.1. En las disciplinas biológicas ocupa un lugar determinante la investigación pública, llevada a cabo por:

- grandes establecimientos públicos, científicos o tecnológicos;
- grandes asociaciones, que cuentan con numerosos fondos privados de diverso origen;
- empresas, las más de las veces industrias farmacéuticas, productoras de semillas y empresas agroquímicas.

3.1.2. Sin embargo, la progresión acelerada del conocimiento y la rapidez con que las posibles aplicaciones de los avances científicos son objeto de apropiación intelectual obligan a estas industrias a participar cada vez más en la investigación previa, que no siempre se realiza en la UE.

3.1.3. Para aceptar el reto planteado por la Comisión, los ejemplos tomados sobre todo de Estados Unidos, aunque no sean directamente aplicables a la UE, indican el camino que se ha de seguir para garantizar el desarrollo de las biotecnologías. Se trata de asegurar este desarrollo mediante un impulso decisivo y una mejor coordinación entre los agentes y la UE.

Es necesario:

- fomentar la investigación en ciencias de la vida, en particular en las áreas de aplicación de la genética;
- reforzar el vínculo entre investigación e innovación estableciendo las condiciones jurídicas y financieras, aunque también psicológicas, para que se pase rápidamente del conocimiento a la aplicación innovadora;
- aumentar la participación de la industria en las fases previas de la investigación, ampliando las asociaciones en materia de investigación, tanto con los laboratorios externos como con las empresas de biotecnología;
- hacer que la UE desempeñe el papel que le corresponde: impulsar el desarrollo de las biotecnologías sin pretender dirigirlo todo, suprimir los obstáculos estatutarios, reglamentarios o burocráticos que desaniman o frenan las iniciativas; velar por la coherencia entre las opciones industriales y, principalmente, organizarse para imprimir a la política un carácter unitario, dinámico y continuo.

### 3.2. Cuestiones relativas a la ética y la aceptación

3.2.1. Las biotecnologías suscitan numerosas y delicadas cuestiones de orden ético.

3.2.1.1. Estas cuestiones éticas son en primer lugar inherentes a la propia naturaleza de la investigación genética y sus aplicaciones, en especial en lo relativo a la salud humana: se trata de la vida y de nuestro patrimonio genético, del que se descubre poco a poco la historia, la riqueza, la complejidad, las virtualidades y predisposiciones de las que es portador, abriendo un campo casi ilimitado a las aplicaciones médicas y a las ciencias cognitivas.

3.2.2. Gracias a los logros de las últimas décadas, los conocimientos y las primeras aplicaciones son objeto de una

aceleración impuesta por la carrera contrarreloj emprendida para conseguir la secuencia íntegra del genoma humano y el inicio del conocimiento del proteoma humano.

3.2.3. Los diversos enfoques éticos trascienden el marco estricto de las biotecnologías e incluso a menudo el de la bioética. Dependen de los valores explícitos o subyacentes de las diversas sociedades humanas. Es frecuente distinguir entre el enfoque kantiano y normativo de la sociedad de Europa occidental, que plantea siempre el principio de la universalidad del ser humano, y el enfoque utilitarista del mundo anglosajón, que evita establecer principios *a priori* y prefiere juzgar la moralidad de un acto por el rasero de sus consecuencias concretas. Esta diferencia en la jerarquía de valores es el ejemplo que ilustra la razón de que la opinión pública y el gobierno estadounidenses se resistan a instaurar una legislación específica para las biotecnologías.

3.2.4. Dentro de la propia UE, las diferencias de sensibilidad son apreciables y están marcadas por la historia:

- una de las grandes incógnitas con respecto a los futuros debates éticos en torno a las biotecnologías consiste en saber qué enfoque adoptarán países como China o la India, por ejemplo, cuando este asunto les incumba directamente;
- el debate ético se hace a la vez más indispensable y más difícil a causa de la exacerbación de la competición científica y económica. Esto afecta tanto a la ética de la comunicación científica, como a la ética de la experimentación. Desde el nacimiento de la oveja «Dolly», numerosas noticias sobre los «progresos» de la clonación son una clara y apremiante llamada a una reflexión ética más profunda.

### 3.3. Transgénesis, medio ambiente y percepción del público

3.3.1. Es legítimo preguntarse por qué la transgénesis suscita tantos interrogantes cuando la selección clásica nunca ha provocado tales reacciones. Las especificidades de la transgénesis explican este fenómeno. Al ser más rápida y capaz de atravesar la barrera de las especies, algunos estiman más probable que altere el ecosistema. Para otros, los problemas medioambientales no constituyen más que una excusa: se rechazan los OMG sin tener que confesar las verdaderas razones del rechazo, ya sean éstas de carácter ético, religioso o ideológico.

3.3.2. La protección del medio ambiente preocupa cada vez más a los consumidores. Ya no les interesa sólo la calidad y el precio de los productos alimentarios, sino también los métodos de producción y sus efectos en el medio ambiente. A raíz de los acontecimientos originados por la EEB, el consumidor ha

tomado conciencia bruscamente de que la agricultura puede franquear las contingencias materiales para responder a las exigencias del sector de la producción. De hecho, ha perdido algo de su fe en la ciencia y otorga más importancia al factor riesgo: exige garantías.

3.3.3. El problema consiste en saber dónde se encuentra la barrera entre las garantías que el ciudadano tiene legítimamente derecho a pedir y las que los investigadores pueden proporcionarle. Los avances de la ciencia entrañan riesgos difíciles de evaluar. La sociedad está dispuesta a aceptarlos cuando percibe que la técnica en cuestión aporta un interés particular. En ese caso, se habla de «riesgos aceptables».

3.3.4. En cuanto a la transgénesis vegetal y animal, la relación entre los beneficios y los riesgos no se ha establecido con claridad: en este punto reside toda la complejidad del debate.

3.3.5. Parece indispensable exigir una evaluación social, caso por caso, de la relación entre beneficios y riesgos de cada OMG, con el fin de conferirles una real legitimidad ante los ciudadanos y facilitar así su aceptación.

#### 3.4. La educación

3.4.1. La estrategia elaborada por la Comisión, sin embargo, no tiene en cuenta suficientemente la imperiosa necesidad de sensibilizar al conjunto de la población europea, y en particular a los jóvenes, con respecto a estas tecnologías. El sistema educativo en su totalidad debe tener en cuenta este imperativo.

3.4.2. Como se indicaba en el Dictamen del Comité sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia una visión estratégica de las ciencias de la vida y la biotecnología: documento de consulta»<sup>(1)</sup>, el Comité pide a la estrategia de la Comisión:

- la responsabilidad de desarrollar programas educativos piloto para familiarizar a los ciudadanos europeos con los avances en el ámbito de las ciencias de la vida y las biotecnologías;
- la elaboración de un plan que implique diversas políticas comunitarias integradas, y en especial:
  - una acción que establezca en la educación escolar un programa de estudios más abierto a las ciencias de la vida y la biotecnología;
  - la realización de esfuerzos destinados a superar los obstáculos que impiden que los ciudadanos tengan acceso a estas tecnologías.

#### 4. Propuestas del Comité

4.1. Aunque la Comunicación de la Comisión parece equilibrada y bien estructurada y el plan de acción bien diseñado, voluntarista y preciso, se tiene a veces la impresión

de que hay una serie de principios y objetivos que se han matizado en exceso o que no son suficientemente explícitos, y ello habida cuenta del objetivo, sumamente importante para el futuro de la UE y particularmente sensible para la opinión pública, en especial a causa de los interrogantes que se plantean y las pasiones que dicho objetivo levanta en todos los países de la UE y en todos los sectores de la población.

4.2. El Comité pide que se sienten dos principios transversales antes de dar respuestas detalladas y pasar a una codificación.

##### 4.2.1. Prevención y principio de cautela<sup>(2)</sup>

4.2.1.1. El principio de cautela debe prevalecer en todo momento, también en el campo de la biovigilancia, y debe aplicarse en todas las fases. La dificultad, sin embargo, es que todos los países de la comunidad internacional deben reconocerlo de la misma manera y su aplicación ha de realizarse de forma unívoca a nivel internacional. Es evidente que ésta no es la situación actual. La UE debe hacer un llamamiento en favor de la organización de una conferencia internacional con el fin de obtener una codificación en materia de aplicación.

##### 4.2.2. La responsabilización

4.2.2.1. Este principio (daños y perjuicios) debería enunciarse de forma adecuada en la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales<sup>(3)</sup>.

4.2.3. El Comité se pronuncia a favor de que el plan de acción propuesto se enriquezca con los puntos siguientes, que el Comité considera particularmente relevantes:

4.2.3.1. La educación y la sensibilización de todos los jóvenes europeos con respecto a estas ciencias, mediante la aplicación de un programa marco y la concesión de una financiación especial.

4.2.3.2. La definición de las responsabilidades de cada uno de los agentes debe ser más precisa, especificando las correspondientes a:

- las instituciones europeas;
- los Estados miembros, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Los poderes públicos deben definir sus responsabilidades antes de tomar sus decisiones y garantizar la aplicación de estas últimas;
- los expertos o comisiones de expertos sobre los que se apoyan los procesos decisorios.

<sup>(1)</sup> DO C 94 de 18.4.2002.

<sup>(2)</sup> DO C 268 de 19.9.2000.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 17 final.

#### 4.2.3.3. Informar para permitir la posibilidad de elegir:

- todas las etapas de la investigación deben tener la transparencia por objetivo;
- garantizar la trazabilidad y un etiquetado claro y legible de todos los productos, así como su aplicación;
- hacer operativo el etiquetado previsto por la legislación;
- completar la legislación europea mediante la adopción de una legislación comunitaria relativa a las semillas y los productos que contengan OMG destinados a la alimentación animal;
- etiquetar los productos intermedios;
- hacer reconocer a nivel internacional las expectativas de los consumidores solicitando la adopción de criterios para evaluar los costes y beneficios en todas las instancias de negociación.

#### 4.2.3.4. Fomentar un debate permanente para:

- evaluar y valorar adecuadamente los avances científicos;
- definir una estrategia de comunicación para reforzar la coherencia y la legibilidad de la política de la UE en la materia, la cual debe ser constantemente renovada y ampliada, especialmente y sobre todo por medio de la sensibilización y formación de los jóvenes;
- hacer que esta información sea objetiva y que el poder público garantice la pluralidad de los debates.

#### 4.2.3.5. La obligación de compartir debe recordarse en cada etapa.

- Lamentablemente, el mundo en vías de desarrollo es más espectador que actor. Esta situación resulta aún más preocupante si se piensa que estos países sufren problemas de inseguridad alimentaria y contaminación medioambiental, y carencias en materia de salud.
- La UE debe adoptar la solidaridad integrándola como parámetro esencial: solidaridad entre países ricos y pobres, solidaridad frente a la responsabilidad común que es la preservación del medio ambiente, requiriendo más recursos públicos destinados a la lucha contra la pobreza y a la autosuficiencia alimentaria.

#### 4.3. *Patente comunitaria*

4.3.1. El rápido desarrollo de las ciencias y de las tecnologías y la plétora de investigaciones contribuyen a la evolución del derecho de propiedad industrial, ya que a los interrogantes clásicos se añaden otros sobre la naturaleza de las innovaciones o la conformidad moral o no de patentar un avance determinado.

4.3.1.1. El derecho de propiedad tiene una vocación internacional para proteger un invento de la manera más eficaz. Los acuerdos en materia de derechos de propiedad intelectual que afectan al comercio establecen un conjunto de normas, algunas de las cuales se refieren explícitamente a las biotecnologías.

4.3.2. Al sistema mundial de organización de la propiedad industrial (OMPI) se añade la Oficina Europea de Patentes (OEP), pero ésta sólo ofrece un procedimiento común de solicitud de patentes, mientras que los procedimientos de aplicación siguen siendo nacionales.

4.3.2.1. Por consiguiente, urge que la patente comunitaria única vea por fin la luz.

4.3.3. La diferencia principal con el derecho de patentes estadounidense reside en que sólo un primer «inventor» tiene derecho a la patente, en lugar del primer «solicitante».

#### 5. **Conclusión**

5.1. La UE debe estar presente, pues carecerá de voz a menos que desempeñe un papel significativo en el ámbito de las biotecnologías. Es urgente acelerar en la UE la toma de conciencia en términos de competitividad, crecimiento y creación de empleo. Por tanto, es preciso contar con una voluntad fuerte y continua de colaboración organizada entre las diversas partes, y con una estrategia e instrumentos comunes, en especial y principalmente una patente comunitaria. Es indudable que la innovación trae consigo nuevas fórmulas de gestión dinámicas, constructivas y transparentes, para adaptarse a la amplitud y rapidez con las que la investigación abre nuevas áreas de investigación. Hace falta imaginación, pero, aún más que en el pasado, es preciso recurrir a la promoción, la incitación y la facilitación. Para garantizar a la UE el lugar que le corresponde en el ámbito de las biotecnologías será preciso actuar con determinación y perseverancia.

Bruselas, 18 de septiembre 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 protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales en la prestación de servicios de transporte aéreo desde los países no miembros de la Comunidad Europea»**

(COM(2002) 110 final — 2002/0067 (COD))

(2003/C 61/05)

El 3 de abril 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 2 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Green).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 130 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Antecedentes

1.1. En la introducción de su propuesta la Comisión afirma que el sector del transporte aéreo comunitario se encuentra ante un desafío crítico: la necesidad de competir con compañías de terceros países que gozan de subvenciones generosas, mientras que el sector comunitario está sometido a normas estrictas sobre ayudas estatales <sup>(1)</sup>.

1.2. El dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión de 20 de mayo de 1999 apoyaba la necesidad de fomentar la competitividad de las compañías aéreas europeas frente a las norteamericanas y la eliminación de desventajas de carácter estructural <sup>(2)</sup>. El Comité también se mostró de acuerdo con que el periodo de transición para las ayudas del Estado ya había terminado. Por lo tanto, estas ayudas estatales ya no debían concederse.

1.3. El dictamen del CESE veía la necesidad de armonizar la política de competencia de Europa y de los Estados Unidos y se mostraba de acuerdo con los esfuerzos de la Comisión por lograr un acuerdo de cielos abiertos entre la UE y los EE.UU.

1.4. La Comunicación de la Comisión titulada «Consecuencias de los atentados sufridos por los Estados Unidos para la industria del transporte aéreo» <sup>(3)</sup> daba cuenta, entre otras

cosas, de que el Congreso norteamericano había aprobado el 21 de septiembre con carácter urgente un paquete de medidas que podrían suponer un gasto de 18 000 millones de dólares. La Comisión quería examinar si la ayuda prestada a las compañías aéreas de los Estados Unidos podría afectar a los mercados en los que existe una competencia más dura entre las compañías aéreas norteamericanas y europeas, es decir, fundamentalmente las rutas transatlánticas.

1.5. También resulta evidente de la Comunicación que el posible falseamiento de la competencia provocado por las ayudas directas a las compañías aéreas norteamericanas no puede apreciarse en toda su extensión en ausencia de un acuerdo que regule las relaciones entre la Comunidad y los EE.UU. No obstante, la Comisión se reserva el derecho de presentar propuestas dirigidas a compensar los perjuicios que de ella pudieran derivarse para las compañías aéreas comunitarias. Además, la Comisión propondrá a los Estados Unidos que se establezca un código de conducta sobre este tema.

1.6. En lo que respecta a las relaciones con terceros países, la Comunicación concluye que la Comisión presentará propuestas encaminadas a compensar los perjuicios que puedan sufrir las compañías aéreas comunitarias en un tercer país a costa de los competidores de la UE como resultado de «políticas depredadoras».

1.7. El punto de partida de la actual propuesta es que determinados terceros países han establecido instrumentos para hacer frente a estas situaciones, mientras que la Comunidad, a diferencia de lo que sucede en el sector marítimo, no ha aprobado medidas correctoras contra las prácticas tarifarias desleales para el sector aéreo <sup>(4)</sup>. El único medio actualmente

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «El sector europeo del transporte aéreo: del mercado único a la arena mundial» (COM(1999) 182 final) y las orientaciones de 1994 sobre las ayudas estatales en el sector de la aviación (DO C 350 de 10.12.1994, p. 5).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — El sector europeo del transporte aéreo: del mercado único a la arena mundial (COM(1999) 182 final) (DO C 75 de 25.3.2000, p. 4).

<sup>(3)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Consecuencias de los atentados sufridos por los Estados Unidos para la industria del transporte aéreo (COM(2001) 574 final).

<sup>(4)</sup> Reglamento (CEE) nº 4057/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativo a las prácticas de tarifas desleales en los transportes marítimos (DO L 378 de 31.12.1986).

disponible son los acuerdos bilaterales, que no suelen tener capacidad de aportar una rápida y completa protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales, ni en cuanto a cobertura ni a medios de reparación.

## 2. La propuesta de la Comisión

2.1. El instrumento propuesto permite actuar contra servicios subvencionados o contra algunos servicios perjudiciales y con tarifas desleales ofrecidos por compañías no comunitarias en determinadas líneas con destino a la Comunidad y procedentes de ella. Establece normas simples y prácticas, tanto en lo que se refiere al fondo como al procedimiento pero, al mismo tiempo, no obliga a la CE a rebajar las normas ya acreditadas que se aplican en el sector de las mercancías <sup>(1)</sup>.

2.2. La propuesta utiliza la definición de subvención del Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Son punibles las subvenciones que falsean los intercambios y son otorgadas por gobiernos extranjeros, es decir, las destinadas a determinadas empresas o sectores y las subvenciones a la exportación (no se considera que distorsionen el comercio las subvenciones de carácter general, es decir, las concedidas a todos los que presten un servicio, incluidas las compañías aéreas). Además, incorpora en gran parte la definición de «prácticas tarifarias desleales», es decir, la aplicación de tarifas inferiores a las de compañías representativas y establecidas (o bien, si no se dispone de esa información, inferiores a la tarifa reconstituida, es decir, la obtenida sumando el coste y el beneficio de otras compañías comparables), si bien se limita esta definición a las prácticas de las compañías aéreas controladas por los Estados.

2.3. En relación con esta cuestión, la propuesta prevé todas las características propias de una investigación sobre el comercio de mercancías, pero de manera simplificada y menos vinculante. La investigación vendría definida por dos parámetros:

- subvenciones concedidas por un gobierno a compañías extranjeras que reúnan ciertas condiciones o prácticas desleales por parte de determinadas compañías extranjeras controladas por un Estado;
- determinadas líneas en las que nuestro sector aéreo se encuentre con problemas.

2.4. El proyecto introduce una definición de «servicio aéreo idéntico» que, sin embargo, es menos restrictiva que la utilizada en el comercio de mercancías. Las compañías comunitarias

tendrían que explotar las mismas —o casi las mismas— líneas que las extranjeras, pero no se establecen restricciones sobre el tipo de servicio ofrecido.

2.5. La Comunidad ejercerá el derecho a abrir una investigación si se presenta una denuncia debidamente motivada en nombre del sector comunitario. Además, la Comisión puede incoar una investigación de oficio si existen pruebas suficientes.

2.6. Al abrirse la investigación debe hacerse un anuncio público en el Diario Oficial y las compañías extranjeras y otras partes interesadas tienen derecho a ser oídas. La deducción de conclusiones desfavorables tiene que atenerse a normas sobre la falta de cooperación.

2.7. Los Estados miembros serán consultados en cada fase del procedimiento a través de un Comité con arreglo al procedimiento consultivo establecido en la Decisión n° 468/1999/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999 <sup>(2)</sup>. El «droit de regard» (derecho de supervisión) del Parlamento Europeo queda también asegurado en virtud del artículo 8 de dicha Decisión.

2.8. Según las compañías se impondrán caso por caso las medidas apropiadas (derechos, compromisos y otras medidas adecuadas, por ejemplo, restricción de los derechos de aterrizaje). Se fija un límite a la medida impuesta consistente en la cuantía de la subvención entendida como el beneficio obtenido por el receptor (o la diferencia entre la tarifa real aplicada por una compañía extranjera controlada por el Estado y la «tarifa normal»), o bien una cantidad suficiente para anular el perjuicio, tomándose la que sea inferior. Las medidas provisionales tienen una duración de seis meses y pueden revisarse si es necesario. De manera parecida a lo que ocurre en el campo de las mercancías, no se regula la manera de recaudar los derechos. En la práctica, las autoridades de los Estados miembros que recaudan la «tasa de aeropuertos» podrían también percibir el derecho que se imponga. Los derechos recaudados se consignarán en el presupuesto comunitario de acuerdo con las disposiciones en vigor sobre derechos correctores y compensatorios aplicadas dentro de la Unión Europea.

2.9. La propuesta no viene a sustituir a otros acuerdos sobre transporte aéreo concertados con terceros países que puedan servir para tratar de manera eficaz problemas de falseamiento de la competencia. Cuando exista un instrumento jurídico que permita dar una respuesta satisfactoria, éste prevalecerá sobre el presente Reglamento, que tendrá carácter subsidiario respecto a dicho instrumento <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n° 2026/97 del Consejo, de 6 de octubre de 1997, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea (DO L 288 de 21.10.1997).

<sup>(2)</sup> DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

<sup>(3)</sup> La versión danesa del documento de referencia utiliza erróneamente la expresión «acuerdos de compañías aéreas, etc.».

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE considera que es vital potenciar la competitividad de las compañías aéreas europeas, en especial, frente a sus rivales de los Estados Unidos. Por tanto, los instrumentos para proteger a la industria comunitaria ante la concesión de subsidios y las prácticas tarifarias desleales en la provisión de los servicios de las líneas aéreas de terceros países pueden ser de una importancia vital.

3.2. En ocasiones anteriores el CESE ha secundado los esfuerzos de la Comisión para lograr un acuerdo de cielos abiertos con los Estados Unidos y ha reconocido la necesidad de armonizar las políticas de competencia europea y norteamericana. Como es sabido, no se ha llegado todavía a ningún acuerdo de esta naturaleza y no hay certeza en cuanto a la fecha en que podría producirse, si es que llega a lograrse.

3.3. No queda clara la posición de la propuesta con respecto a las cláusulas de consulta y arbitraje contenidas en los numerosos acuerdos bilaterales de transporte aéreo —vinculantes, según el Derecho internacional— que algunos Estados miembros han suscrito con terceros países, entre ellas, la cuestión de los posibles conflictos que puedan surgir entre la propuesta y los acuerdos bilaterales de este tipo (véase, por ejemplo, el artículo 307 del Tratado CE).

3.4. En términos generales, las ayudas estatales a las compañías con domicilio social dentro o fuera de la Comunidad pueden ser muy perjudiciales para el desarrollo comercial del sector o las áreas afectadas. No obstante, el Comité apoya en principio los objetivos enunciados en la propuesta para contrarrestar estas ayudas estatales a compañías aéreas en terceros países y a compañías aéreas controladas por los Estados no comunitarios. Conviene prestar especial atención a las ayudas financieras masivas concedidas a determinadas compañías aéreas tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 para evitar la quiebra. Esta ayuda financiera adopta formas muy diferentes: compensación por las fuertes subidas en las primas de seguros, subvenciones directas, ya sean federales o de los distintos Estados, etc., sin que ello comporte las consecuencias de un dumping de precios; la ausencia de medidas comparables en favor de las compañías de la UE —especialmente, por lo que respecta a los seguros— podría significar a largo plazo la desaparición de estas compañías. Por otra parte, se debe mencionar también que en algunos casos, esta acción contraria puede ser una espada de doble filo y en cualquier caso hay que considerarla en combinación con las relaciones generales con los países contra los que está dirigida potencialmente.

3.5. También es a menudo difícil determinar con certeza los perjuicios causados, en especial, en lo que se refiere a las prácticas tarifarias desleales.

3.6. Desde esta perspectiva, se debe considerar si el comité propuesto en el artículo 12 para asistir a la Comisión en sustitución del procedimiento de consulta sugerido deberá

aplicar el procedimiento de salvaguardia establecido en el artículo 6 de la Decisión nº 468/1999/CE, que garantiza a los Estados miembros la posibilidad de ejercer una influencia más directa que el procedimiento de consulta.

3.7. Respecto a la cuestión de determinar en qué medida es necesaria una intervención para proteger los intereses de la Comunidad, convendría que se adoptara una decisión basada en una apreciación de conjunto de los intereses de todas las partes afectadas y, especialmente, de los intereses de los usuarios y de los consumidores (véase Reglamento (CE) nº 384/96). La propuesta carece de una referencia concreta en tal sentido <sup>(1)</sup>.

### 4. Observaciones particulares

#### 4.1. Declaración general

4.1.1. La propuesta de la Comisión no deja clara su postura con respecto a los numerosos acuerdos bilaterales de transporte aéreo que —cabe suponer— seguirán estando vigentes durante algún tiempo, por lo que serán vinculantes según el Derecho internacional.

#### 4.1.2. Recomendación

La propuesta de reglamento debe dejar clara su postura en cuanto a la competencia de los Estados miembros en relación con los acuerdos de transporte aéreo —vinculantes, según el Derecho internacional— suscritos con terceros países.

#### 4.2. Artículo 3

4.2.1. El concepto de «tarifa normal» y la definición que sigue al enunciado de este concepto en la propuesta parecen algo imprecisos.

#### 4.2.2. Recomendación

Las prácticas tarifarias desleales podrían definirse de otra manera, haciendo referencia a la cuestión de si los ingresos totales que resultan de las tarifas aplicadas en una ruta permiten cubrir los costes medios de esa ruta durante un período de, por ejemplo, seis meses. Por «costes medios» habrá que entender en tal caso los costes vinculados a la explotación de la línea en cuestión, pero sin incluir los costes generales ni un margen razonable de beneficios.

#### 4.3. Apartado 2 del artículo 12

4.3.1. Dada la gran fragmentación del mercado de la aviación en la Comunidad y lo que se menciona en el punto 3, y la referencia en la propuesta al procedimiento consultivo, se

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) nº 384/96 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea.

debe considerar la aplicación del procedimiento de salvaguardia hasta el momento en que los obstáculos en cuestión hayan sido eliminados, aunque, por otra parte, el procedimiento de consulta se puede ejecutar normalmente de forma más rápida, lo cual puede tener importancia en el ámbito objeto de examen.

#### 4.3.2. Recomendación

Se debe examinar si el comité propuesto en el artículo 12 para asistir a la Comisión en sustitución del procedimiento de consulta sugerido deberá aplicar el procedimiento de

salvaguardia establecido en el artículo 6 de la Decisión nº 468/1999/CE.

#### 5. Conclusión

5.1. El CESE suscribe en principio la propuesta de Reglamento objeto de examen.

5.2. Convendría precisar en la propuesta de qué manera funcionarán las nuevas disposiciones de conformidad con los acuerdos bilaterales, vinculantes en Derecho internacional, en materia de transporte aéreo entre los Estados miembros y los terceros países.

Bruselas, 18 de septiembre 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 276/1999/CE por la que se aprueba un plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales»**

(COM(2002) 152 final — 2002/0071 (COD))

(2003/C 61/06)

El 12 de abril de 2002, de conformidad con el artículo 153 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2002 (ponente: Sra. Davison).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 132 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social Europeo concede a la política en el ámbito de la juventud una prioridad especial<sup>(1)</sup>,

una prioridad que, en su opinión, debería reflejarse también en la UE en su conjunto. Europa necesita urgentemente una política global y coherente en el tema de la infancia.

<sup>(1)</sup> Véanse, por ejemplo, los dictámenes del Comité Económico y Social sobre los temas «Explotación infantil y turismo sexual» (DO C 284 de 14.9.1998) y «La política cultural europea para la infancia» (CES 250/1996).

1.2. El CESE ha emitido diversos dictámenes acerca de la necesidad de proteger a la infancia, especialmente en Internet. Estos dictámenes han contribuido a allanar el camino de un Plan de Acción Internet en el que se recogen muchas de las propuestas presentadas por el Comité. El primero de estos

dictámenes <sup>(1)</sup> es de 1997 y tuvo a Dame Jocelyn Barrow como ponente, mientras que el más reciente, que apareció en noviembre de 2001 con el título «Programa para la protección de la infancia en Internet» <sup>(2)</sup>, se ha convertido en uno de los dictámenes de mayor repercusión del CESE, pues llegó a cerca de 20 millones de consumidores a través de los medios de comunicación nacionales y regionales. Todo ello demuestra la gran repercusión que tienen en la opinión pública los esfuerzos desplegados por el Comité para garantizar a la infancia la protección que necesita.

1.3. En el dictamen mencionado en último lugar, el Comité presentaba diversas propuestas para impulsar el Plan de Acción Internet; algunas de ellas —como la creación de un foro en la UE para fomentar la seguridad de Internet o hacer frente a los contenidos marcados por el odio y el racismo— las ha hecho suyas la Comisión. En ese mismo dictamen, y en el relativo al Libro Verde sobre la protección de los consumidores, el Comité recomienda también dotar al Plan de Acción Internet de un fundamento jurídico para garantizar que todas las partes interesadas utilicen el excelente código de buenas prácticas y demás instrumentos que contiene dicho plan de acción, pero que, de momento, son solamente voluntarios y carecen, en algunos casos, del apoyo de una masa crítica.

## 2. Dimensiones del problema

2.1. A finales de 2001, cerca del 38 % de los hogares de la UE estaban conectados a Internet y cada vez son más los colegios de toda la Unión con pleno acceso a la red. Los niños aprenden informática en clase y se adaptan con gran facilidad al nuevo medio, siendo frecuentemente los padres quienes les van a la zaga en este aspecto. Cuando los niños utilizan Internet en casa, lo hacen normalmente sin supervisión y, desgraciadamente, los pederastas han encontrado en el anonimato de la red una oportunidad para contactar con ellos con consecuencias que, en ocasiones, acaban en violación. Es corriente que los progenitores tengan un menor conocimiento de Internet que sus hijos. En un nuevo estudio realizado en Grecia, la mitad de los niños que usan Internet declara que sus padres nunca se conectan, mientras que un porcentaje similar afirma no saber cómo protegerse cuando están en línea <sup>(3)</sup>.

2.2. Un reciente estudio estadounidense centrado en niñas scout <sup>(4)</sup> revela que el 30 % de ellas ha sufrido acoso sexual durante una sesión de charla electrónica (chat). No obstante,

únicamente el 7 % de las niñas informó a sus padres acerca de esta circunstancia por temor a que les prohibieran seguir conectándose a la red. Esta cifra del 30 % de niños afectados por desagradables intentos de aproximación coincide también con datos presentados a la Asamblea de Madrid <sup>(5)</sup>. Uno de cada cinco niños irlandeses con edades comprendidas entre diez y catorce años afirma que se le ha pedido información personal —como el número de teléfono— en Internet, y esta cifra es aún más elevada cuando se trata de chicas <sup>(6)</sup>. Además, con los teléfonos móviles de tercera generación será aún más fácil llegar a los niños.

2.3. Internet brinda, asimismo, la oportunidad de intercambiar pornografía infantil, y la policía denuncia miles de casos de niños que han sufrido abusos para posar en fotografías y vídeos expuestos en la red. Se calcula que existe alrededor de un millón de imágenes infantiles de carácter pornográfico <sup>(7)</sup>. Además, es fácil acceder a contenidos nocivos en este medio. Se calcula que el 30 % de las visitas que se producen en Internet tiene como destino sitios pornográficos. La mayor parte de las scout entrevistadas declaró que, aunque intentaban evitar este tipo de sitios, recibían frecuentemente publicidad indeseada (spam) de carácter pornográfico o terminaban fortuitamente en un sitio de estas características. Según el estudio irlandés, ocho de cada diez padres hacían suya, en mayor o menor medida, la siguiente frase: «Me preocupa que mi hijo o mis hijos puedan tener acceso en la red a contenidos perjudiciales, como material de sexo o violencia explícita».

2.4. Además, estamos asistiendo a una proliferación de los sitios racistas. A pesar de tener un organismo interno de control y una legislación en materia de racismo que se cuenta entre las más duras del mundo, el número de páginas web de extrema derecha se ha disparado en Alemania hasta alcanzar la cifra de 330 en el año 2000, una cifra que, según el organismo de control, multiplica por diez la registrada cuatro años antes. El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia detectó un sitio de corte racista en 1995, 600 en 1997, 1 430 en enero de 1999 y, para julio de ese mismo año, la cifra alcanzaba ya los 2 100. Este tipo de sitios puede recibir diariamente de 20 000 a 30 000 visitas <sup>(8)</sup>. Existen pruebas de que el número de sitios racistas ha aumentado desde los acontecimientos del 11 de septiembre, mientras que existen cerca de 100 sitios Internet donde se apoyan los ataques suicidas con bombas <sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información» (DO C 287 de 22.9.1997).

<sup>(2)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Programa para la protección de la infancia en Internet» (DO C 48 de 21.2.2002).

<sup>(3)</sup> EKATO, Asociación de consumidores griega, primavera de 2002.

<sup>(4)</sup> <http://www.girlscouts.org/about/PDFs/NetEffects.pdf>

<sup>(5)</sup> Día Europeo del Consumidor — Madrid, 13-15 de marzo de 2002; <http://www.delitosinformaticos.com>

<sup>(6)</sup> Estudio sobre las desventajas de Internet, presentado al Consejo consultivo irlandés sobre Internet (Irish Internet Advisory Board) por Amarach Consulting en agosto de 2001.

<sup>(7)</sup> Wellard (2001).

<sup>(8)</sup> Centro Simon Wiesenthal. Véase <http://www.wiesenthal.com>

2.5. En la mayoría de los países europeos se ha registrado un aumento de los sitios que ofrecen juegos de azar en línea y del número de usuarios <sup>(1)</sup>. Éstos suelen ser jóvenes solteros con bajo nivel de ingresos y de estudios. Se considera que, comparados con los jugadores que no apuestan en la red, los que sí lo hacen presentan una tendencia mucho mayor a sufrir problemas o trastornos de carácter patológico (el 74 % del total) <sup>(2)</sup>.

2.6. La Comisión Federal de Comercio de los EE.UU. ha descubierto que muchos de los sitios de juegos en línea destinados a los niños contienen publicidad de sitios web que ofrecen juegos de azar restringidos a menores de edad. Este mismo órgano accedió a más de un centenar de sitios web de juegos de azar de gran popularidad y comprobó la facilidad con que los menores pueden entrar en estos sitios por la falta de mecanismos eficaces para bloquear su acceso. El estudio permitió asimismo descubrir que, en una gran parte de estos sitios de apuestas, las advertencias sobre la prohibición de participar en juegos de azar a menores de edad no eran adecuadas o eran difíciles de encontrar, mientras que un 20 % de los sitios ni siquiera incluía un aviso en este sentido.

2.7. Los niños pueden encontrar con gran facilidad juegos de ordenador y vídeos violentos o sitios web que instigan al odio y al racismo. Un reciente estudio revelaba que dos de cada cinco niños británicos y austriacos en edades comprendidas entre los once y los catorce años afirmaban haber encontrados sitios «desagradables», y otras dos quintas partes de los niños británicos y un tercio de los austriacos declararon haber dado con sitios «violentos» <sup>(3)</sup>. Una exhaustiva investigación llevada a cabo en Estados Unidos sobre esta cuestión permitió descubrir que la violencia en los medios de comunicación se traducía en un aumento del miedo y la agresividad de los niños, y en una merma de su sensibilidad.

2.8. La presencia de material pernicioso tiene un efecto disuasorio para muchas familias a la hora de conectarse a Internet. Habida cuenta de que más de uno de cada cinco progenitores entrevistados en Irlanda aducía esta circunstancia como principal motivo para no contratar acceso a Internet desde sus hogares, puede afirmarse que la mejor protección de la dignidad humana entraña también un interés comercial. Junto con el Convenio sobre delitos informáticos del Consejo de Europa <sup>(4)</sup>, el plan de acción de la UE para una mayor seguridad en Internet es un componente más de la respuesta que se ofrece a estos problemas.

### 3. Resumen de las propuestas de la Comisión

3.1. El actual Plan de Acción Internet expira el 31 de diciembre de 2002. Dicho plan consta de cuatro líneas de actuación:

<sup>(1)</sup> <http://www.netvalue.com>

<sup>(2)</sup> <http://www.nua.com/surveys>

<sup>(3)</sup> [www.net-consumers.org/erica/policy/survey.htm](http://www.net-consumers.org/erica/policy/survey.htm). Véase también la Resolución del Consejo de 25 de marzo de 2002 sobre el plan de acción e-Europa 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y su contenido, DO C 86 de 10.4.2002.

<sup>(4)</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/185.doc>

- *Creación de un entorno más seguro*

- Creación de una red europea de líneas directas para que los consumidores transmitan toda sospecha de pornografía infantil <sup>(5)</sup>
- Fomento de la autorregulación y códigos de conducta

- *Elaboración de sistemas de filtro y clasificación*

- Demostración de las ventajas de los sistemas de filtro y clasificación voluntarios como ICRA <sup>(6)</sup>
- Fomento de los acuerdos internacionales sobre sistemas de clasificación

- *Fomento de las actividades de sensibilización*

- Preparación del terreno para las actividades de sensibilización
- Fomento de la realización de actividades de sensibilización a gran escala

- *Medidas de apoyo*

- Evaluación de las repercusiones jurídicas
- Coordinación con iniciativas internacionales de carácter similar
- Evaluación de la repercusión de las medidas comunitarias

3.2. La Comisión propone prorrogar el plan de acción dos años más y establecer relaciones más estrechas entre las actividades recogidas en las distintas líneas de acción. Se propone ampliar la cobertura para abarcar las nuevas tecnologías en línea, incluidos los contenidos de telefonía móvil y banda ancha, los juegos en línea, la transferencia de archivos de igual a igual y las formas de comunicación en tiempo real, como las salas de charla electrónica y la mensajería inmediata. Asimismo, se propone cubrir otros tipos de contenidos ilícitos y nocivos (racismo, violencia, etc.) y la sensibilización sobre cuestiones relacionadas con la protección del consumidor, la protección de datos y la intimidad, así como la seguridad de la red. Se ha entablado el diálogo con los países candidatos con vistas a su futura participación en todas estas actividades.

<sup>(5)</sup> La información puede enviarse a cualquiera de las siguientes direcciones: [meldung@stopline.at](mailto:meldung@stopline.at) en Austria, <http://www.childfocus-net-alert.be> en Bélgica, [redbarnet@redbarnet.dk](mailto:redbarnet@redbarnet.dk) en Dinamarca, [contact@pointdecontact.net](mailto:contact@pointdecontact.net) en Francia, [hotline@jugendschutz.net](mailto:hotline@jugendschutz.net) o [hotline@fsm.de](mailto:hotline@fsm.de) en Alemania, [report@hotline.ie](mailto:report@hotline.ie) en Irlanda, [crimino@unige.it](mailto:crimino@unige.it) en Italia, [meldpunt@meldpunt.org](mailto:meldpunt@meldpunt.org) en los Países Bajos, [acpi@eresmas.net](mailto:acpi@eresmas.net) en España, [minor@press.rb.se](mailto:minor@press.rb.se) en Suecia y [report@iwf.org.uk](mailto:report@iwf.org.uk) en el Reino Unido. Portugal tiene un sitio Internet con la siguiente dirección: [www.pgr.pt/](http://www.pgr.pt/)

<sup>(6)</sup> Internet Content Rating Association (Asociación para la clasificación de los contenidos de Internet).

3.3. Lo que se pretende es lograr una participación más activa del sector y de los gobiernos, y avanzar hacia la creación de una red integrada de ámbito europeo, vinculada a un Foro de fomento de la seguridad en Internet y a una mesa redonda internacional. El objetivo fundamental es aumentar la visibilidad. Así, se prevé la creación de un portal web y proseguir los estudios sociológicos para la protección de la infancia en la red.

3.4. El modelo autorregulador se mantiene y se somete a examen, con la creación de un «observatorio» para el control jurídico y tecnológico del mercado. Las actividades de clasificación tendrán en cuenta criterios de convergencia, los sistemas de filtrado se someterán a evaluación comparativa y se hará uso del programa comunitario de I+D.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité se muestra de acuerdo con la valoración favorable que, en líneas generales, merece el Plan de Acción Internet. Considera que el plan debería contar con un mayor apoyo de los gobiernos y del sector.

4.2. En opinión del Comité, es positivo que el plan se haga eco de la necesidad de disponer también de espacios positivos para los niños en la red. La disponibilidad de contenidos más interesantes y positivos puede modificar gradualmente el entorno de los medios. La red tiene mucho que ofrecer a los niños en materia de información, diversión, educación y comunicación. En el marco del Plan de Acción Internet se acaba de publicar por ejemplo una lista de los veinte sitios infantiles más recomendados en francés y alemán<sup>(1)</sup>. El CESE valora positivamente que la Comisión pretenda potenciar los contenidos infantiles en Internet y alentar al sector para que siga la práctica de indicar los espacios dedicados a los niños. Es necesario transplantar al nuevo medio las mejores tradiciones de la radiotelevisión pública. Cabría la posibilidad de crear y moderar un «espacio protegido» ampliado para los niños con el indicativo de dominio «kids.eu», como está previsto en los Estados Unidos. No obstante, este espacio habría que protegerlo contra cualquier actividad pederasta, y seguiría siendo necesario intensificar el filtrado y la política de «notificación y retirada» (notice and take-down) en el resto de

Internet, porque no cabe esperar que los niños se limiten a ese espacio (también querrán visitar sitios de museos, etc.) y porque también hay que tener en cuenta las ideas de los adultos en materia de gusto y decencia.

#### 4.3. Líneas directas (hot-lines)

4.3.1. Es de esperar que se puedan crear líneas directas en los países donde aún no existen. Aunque se trata de una actividad patrocinada por la Unión Europea, es necesario intensificar las actividades para detectar y ayudar a los niños que son víctimas de abusos en la red, especialmente en los países candidatos que tienen todavía un bajo nivel de protección infantil. Con vistas a reforzar esta protección, se necesitan directrices de la UE aplicables a las ONG que llevan a cabo actividades con niños y a las agencias de adopción transfronterizas.

#### 4.4. Autorregulación

4.4.1. El Comité duda que la autorregulación sea suficiente. En concreto, la autorregulación no ha logrado la protección de los niños en lo referente a los contenidos puesto que los sistemas de clasificación no han sido adoptados por una masa crítica de proveedores, y ello a pesar de que Microsoft y AOL han seguido recientemente la propuesta del CESE de presionar a éstos últimos para que clasifiquen sus materiales.

4.4.2. El Comité considera que la protección en Internet es una cuestión relacionada con los consumidores (Internet es un servicio) y estima que la clasificación reforzaría dicha protección. El Libro Verde de la Comisión sobre la protección de los consumidores brinda una oportunidad para actuar en este sentido. Podría hacerse uso de este documento para crear un telón de fondo jurídico que potenciara en Internet la clasificación y el filtrado voluntarios, así como la política de «notificación y retirada», con vistas a proteger a la infancia de los contenidos nocivos que, de acuerdo con lo mostrado por el Comité, le está llegando en grandes cantidades<sup>(2)</sup>. La imposición de una obligación legal de carácter general a los proveedores de servicios Internet (ISP) para proteger a la infancia en la red obligaría también a incorporar mensajes y sistemas de seguridad encaminados a reducir las actividades de pederastia y la pornografía infantil en línea.

En resumen, el Comité recomienda un trasfondo legislativo dotado de códigos de apoyo o, lo que es lo mismo, corrección en lugar de autorregulación.

<sup>(1)</sup> Véase el sitio de European Research into Consumer Affairs en [www.net-consumers.org/erica/policy/topsites.htm](http://www.net-consumers.org/erica/policy/topsites.htm)

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Programa para la protección de la infancia en Internet» (CES 1473/2001 anexo II, p. 15). La Asociación de consumidores griega, EKATO, ha revelado alarmantes casos de participación de niños en apuestas en línea, y pone de manifiesto que el 36 % de ellos confiesa haber engañado a sus progenitores para utilizar sus tarjetas de crédito en la red.

4.4.3. Como ya se solicitó en el dictamen del CESE sobre los delitos informáticos <sup>(1)</sup>, el racismo en Internet exige también un planteamiento mucho más enérgico. El 90 % de estos sitios opera a través de ISP estadounidenses, con la seguridad de que las autoridades comunitarias no pueden exigir a los proveedores americanos que revelen la identidad de los responsables de esos sitios <sup>(2)</sup>.

4.4.4. La Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico exige que los ISP adopten medidas para eliminar o bloquear el acceso cuando se produzca una notificación acerca de material ilegal. Esto significa que una empresa que acoja sitios web en sus ordenadores no es responsable de distribuir material ilegal si no es consciente de su existencia. Pero si llega a conocimiento de un ISP —o de cualquier otra empresa de hospedaje web— que la información es ilegal, deberá inmediatamente eliminarla o prohibir el acceso a la misma. La aplicación de la Directiva de la UE sobre comercio electrónico debería haber entrado en vigor el 17 de enero de 2002 <sup>(3)</sup>, pero hasta la fecha sólo la han puesto en práctica cinco Estados miembros.

4.4.4.1. El Comité teme que la Directiva se esté viendo socavada por los tribunales estadounidenses. En Francia se llevaron ante los tribunales dos casos al amparo del artículo R 645-1 del Código Penal francés, que prohíbe la exhibición de propaganda y la venta de artículos racistas. Se exigió a los ISP que bloquearan los sitios racistas. Sin embargo, el 7 de noviembre de 2001 un tribunal de San José, en Estados Unidos, dictaminó que los proveedores de servicios Internet no tienen por qué acatar el fallo del tribunal francés. Así pues, es urgente llegar a un acuerdo internacional según el cual sea de aplicación la legislación del usuario.

4.4.5. Al inscribirse, los proveedores de contenidos deben facilitar siempre direcciones de correo reales con el fin de poder mejorar el acceso de la policía a material potencialmente sospechoso en la red. La libertad de expresión hay que respetarla, pero no debe ser excusa para permitir que florezca la delincuencia.

#### 4.5. Sistemas de filtrado y clasificación

4.5.1. A pesar de todos los programas informáticos de filtrado, siempre será necesario que los progenitores vigilen lo

que sus hijos ven en línea y, hoy por hoy, es difícil encontrar protección efectiva contra los sitios violentos en especial. No obstante, un estudio reciente llevado a cabo por Test Achats y cofinanciado por el Plan de Acción Internet de la UE demuestra que un buen filtro constituye con toda probabilidad el mejor medio para, al menos, bloquear el acceso a la mayoría de los sitios «para adultos». El Comité cree que es prioritario seguir avanzando en el desarrollo de este tipo de filtros <sup>(4)</sup>.

#### 4.5.2. Modos de funcionamiento de los sistemas de filtrado

4.5.2.1. Listas «negras». Se confecciona una lista «negra» de sitios que deben evitarse (por ejemplo, de contenido obsceno, violento o racista); si el niño pulsa el icono de uno de ellos, se bloquea su acceso. Algunos programas actúan también con listas de palabras prohibidas. Cuando se detecta alguna de estas palabras en la dirección o en el propio sitio Internet, se bloquea el acceso a dicho sitio. El problema que plantean las «listas negras» es que hay que actualizarlas con mucha frecuencia.

4.5.2.2. Filtrado en tiempo real. El filtro comprueba las palabras e imágenes a medida que se van solicitando y bloquea cualquier página que contenga texto o imágenes no deseadas. El problema estriba en que se puede llegar a ver parte de una página antes de que el filtro detecte la palabra o imagen ofensiva. Además, este sistema puede ralentizar el acceso a los sitios web.

4.5.2.3. Etiquetado y clasificación de los sitios. Los propietarios de los sitios incorporan voluntariamente en sus páginas web una etiqueta en la que indican si su sitio incluye determinado material (por ejemplo, imágenes de violencia o desnudos, juegos de azar y apuestas, material «para adultos», etc.). La etiqueta y las categorías han sido creadas por el ICRA. El filtro lee estas etiquetas y decide si permitir o no el acceso en función de lo que hayan decidido los progenitores que pueden ver sus hijos. El problema de este sistema es que depende de que los propietarios de los sitios web quieran clasificar sus sitios y, por el momento, el número de los que lo han hecho no es muy grande.

4.5.2.4. Espacios protegidos («walled gardens»). Se confecciona una lista de sitios web adecuados para niños y, posteriormente, se permite el acceso exclusivamente a sitios que figuren en la lista. Se trata de la manera más segura de proteger a los niños más pequeños.

4.5.3. Muchos de los productos de filtrado son estadounidenses. Esto implica que los criterios de filtrado pueden estar

<sup>(1)</sup> Dictamen del CES sobre la sociedad de la información y los delitos informáticos, DO C 311 de 7.11.2001, p. 12.

<sup>(2)</sup> Centro Simon Wiesenthal. Véase <http://www.wiesenthal.com>

<sup>(3)</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), DO L 178 de 17.7.2000.

<sup>(4)</sup> Para consultar los resultados, véase [www.net-consumers.org/erica/policy/tafilter.htm](http://www.net-consumers.org/erica/policy/tafilter.htm)

muy influidos por los valores americanos: por ejemplo, muy estrictos en lo relativo a la desnudez pero no tanto por lo que respecta a las armas o la violencia. Muchos de estos productos funcionan, sobre todo, en inglés. Las diferencias de precio entre los distintos productos de filtrado pueden ser muy grandes, aunque los más caros no son necesariamente los mejores.

4.5.4. En fechas recientes, algunas organizaciones de consumidores de Bélgica, España, Italia y Portugal hicieron un estudio de dieciocho programas informáticos de filtrado que actualmente se hallan en el mercado y llegaron a la conclusión de que la mejor compra es un programa que se puede descargar gratuitamente de la red. En general, se comprobó que el filtrado de sitios pornográficos funcionaba bastante bien. Al mismo tiempo, los programas de filtrado no excluían generalmente sitios inofensivos, ni siquiera en el caso de que el nombre pudiera inducir a confusión. Por el contrario, los sitios relacionados con armas, violencia, odio, racismo, drogas o sectas atravesaban con bastante facilidad los filtros. Otro de los problemas es que los filtros examinados no eran capaces, por lo general, de evitar su desconexión por parte de niños con conocimientos de informática. Además, muchos de los programas no eran fáciles de utilizar.

4.5.5. Por consiguiente, los esfuerzos del nuevo plan de acción deberían centrarse en informar al consumidor acerca del material disponible (por ejemplo, al comprar un ordenador se deberían facilitar en los puntos de venta algunos consejos sobre el filtrado) y en lograr una mayor facilidad de uso de los sistemas (en diversos idiomas) y una mayor eficacia en la lucha contra los contenidos violentos. El Comité reitera asimismo su llamamiento a todos los proveedores de contenidos para que procedan a etiquetar sus sitios, por ejemplo, con arreglo a los criterios de ICRA (Internet Content Rating Association o Asociación para la clasificación de los contenidos de Internet). Como afirma en su dictamen sobre los delitos informáticos, el Comité estima que se debe ampliar la definición de contenido ilegal para que incluya el material que propague el odio y el racismo, así como los sitios peligrosos, como los relacionados con la fabricación de bombas y el suicidio.

4.5.6. El Comité considera que el sistema ICRA —que depende de los propios sitios para clasificar y etiquetar sus contenidos— sólo alcanzará la masa crítica necesaria si los gobiernos y las empresas del sector le prestan un apoyo mucho más fuerte. Es esencial que sea así.

#### 4.6. Fomento de las actividades de sensibilización

4.6.1. El Comité ha apoyado activamente los esfuerzos del Plan de Acción Internet en este ámbito, por ejemplo, a través de su Dictamen sobre el «Programa para la protección de la infancia en Internet» y de la audiencia que, en conexión con él, se celebró con miembros del sector y otras partes interesadas. El CESE se ofrece para acoger una de las sesiones del nuevo Foro para el fomento de la seguridad en Internet. Además, el

Comité utilizará su red de comités consultivos mixtos con numerosos países candidatos para informarles acerca de esta iniciativa. La vigilancia por sí sola no basta para resolver los problemas que plantea Internet.

4.6.2. El Comité ha constatado frecuentemente que las estadísticas comparativas paneuropeas no logran proporcionar el respaldo necesario a los planes de acción y la legislación, y este ámbito no es una excepción en tal sentido. Los nuevos proyectos para fomentar la sensibilización deberán utilizarse para contribuir a la elaboración de estadísticas sobre los riesgos que acechan a la infancia en la red. Así, la UE debería disponer de datos comparativos de fácil y rápido acceso sobre la cantidad de delitos cometidos contra niños y relacionados con Internet. La información procedente de las líneas directas refleja únicamente la cantidad de denuncias sobre pornografía infantil en la red.

4.6.3. Las empresas del sector deberían asumir un papel activo en este sentido, insertando, por ejemplo, mensajes de seguridad en las páginas de acceso a las salas de charla electrónica, ofreciendo información sobre sistemas eficaces de filtrado y facilitando su descarga.<sup>(1)</sup> fomentando la clasificación de los sitios y proporcionando sistemas de «notificación y retirada» destinados también a los niños. Debería seguirse el ejemplo del código de conducta irlandés, en el que se establece que «los clientes no podrán hacer uso de los servicios de los ISP para crear, albergar o transmitir ningún material ilegal, difamatorio, insultante, grosero u obsceno»<sup>(2)</sup>.

4.6.4. La Comisión puede potenciar al máximo la repercusión de los mensajes de sensibilización mediante su incorporación a los programas ya existentes, como eEurope y eLearning, o por medio de su descentralización. La educación de padres e hijos en materia informática deberá incluir también formación en el ámbito de la seguridad. Los colegios desempeñan un papel clave a este respecto.

<sup>(1)</sup> Ejemplos de ideas para imprimir y pegar en el ordenador:

«No es nada aconsejable concertar una cita para conocer en persona a alguien de Internet a menos que te acompañen tus padres y sea en un lugar público.»

«Recuerda que todo el mundo puede fingir en la red, que nadie puede verlos.»

«No se te ocurra dar a nadie información personal como tu dirección, el nombre de tu colegio, una foto o tu contraseña. ¡Puede ser un bicho raro!»

«Si detectas algo verdaderamente desagradable o te das cuenta de que alguien te está haciendo sentirte molesto en la red, no es culpa tuya. Díselo a tus padres.»

Fuente: [www.net-consumers.org](http://www.net-consumers.org)

<sup>(2)</sup> Código de buena conducta y ética de los ISP de Irlanda, punto 5.1.1., p. 11; disponible en <http://www.iab.ie/Publications/Reports/d33.PDF>

#### 4.7. Cooperación internacional

4.7.1. El Comité respalda el programa de cooperación internacional que se ha propuesto. No obstante, observa que Estados Unidos se siente constreñido en cierta medida por su «first amendment» (primera enmienda) en defensa de la

«libertad de expresión», mientras que la UE busca encontrar un equilibrio entre esta libertad y las necesidades en materia de seguridad y de dignidad humana. En último término, la UE constituye un mercado lo suficientemente grande como para emprender acciones por sí sola, y estamos ante un importante ejemplo de situación en la que el ciudadano vuelve su mirada hacia la UE en busca de protección.

Bruselas, 18 de septiembre 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 plurianual de acciones en el ámbito de la energía: Programa “Energía inteligente para Europa” (2003-2006)»**

(COM(2002) 162 final/2 — 2002/0082 (COD))

(2003/C 61/07)

El 6 de mayo 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Morgan).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 127 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

#### 1. Introducción

1.1. La Comisión ha elaborado una «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: Programa “Energía inteligente para Europa” (2003-2006)». Con un presupuesto de 215 millones EUR, el programa aplica la estrategia esbozada en el «Libro Verde — Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético», basada en las fuentes de energía renovables y el ahorro energético.

1.2. Esta propuesta no está relacionada con la política energética de la UE en su conjunto, sino, de manera específica, con acciones en los ámbitos de la eficiencia energética y las energías renovables. Se refiere exclusivamente al Tratado CE, y no a Euratom, y excluye el examen de la investigación y el desarrollo, que estarán cubiertos por el Sexto programa marco. El programa «Energía inteligente» se refiere a un mejor uso de la energía (eficiencia energética) y al fomento de las fuentes de energía renovables.

1.3. El programa tiene como objetivo complementar y ayudar a aplicar las distintas medidas legislativas adoptadas por la Comunidad en materia de eficiencia energética, fuentes de energía renovables y transporte, entre las que se incluyen la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad; la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de biocarburantes en el transporte (1); la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al rendimiento energético de los edificios (2); y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía (3).

1.4. Este programa fue concebido como el principal instrumento comunitario de apoyo no tecnológico en el ámbito de la energía. Es un programa nuevo, pero también da continuidad

(1) COM(2001) 547 final.

(2) COM(2001) 226 final.

(3) COM(2002) 415 final.

a las acciones correspondientes a los programas Altener, SAVE y Synergy. Refuerza los capítulos de las «energías renovables» y «eficiencia energética» e introduce un tercer y cuarto capítulos relativos a la energía en los transportes y la colaboración internacional con los países en vías de desarrollo, para promover las fuentes renovables de energía y la eficiencia energética. Asimismo, refuerza las actividades de difusión y fomento de las mejores prácticas mediante la sensibilización, la educación y la promoción de inversiones en las nuevas tecnologías.

1.5. El programa está estructurado en cuatro ámbitos específicos: la utilización racional de la energía y el control de la demanda (SAVE), las energías nuevas y renovables (Altener), los aspectos energéticos del transporte (Steer) y la promoción internacional en los ámbitos de las energías renovables y de la eficiencia energética (Coopener). Entre las acciones que deberán financiarse, se incluyen la aplicación de las estrategias, la elaboración de normas, la creación de las infraestructuras e instrumentos financieros y de mercado, la promoción de sistemas y equipos para facilitar la transición de la demostración a la comercialización, el desarrollo de estructuras de información y educación y la valorización de los resultados, así como la supervisión y evaluación.

1.6. La Comisión también está estudiando delegar ciertas tareas de gestión del programa en una Agencia de ejecución, y en el documento se establece la gama de tareas de las que podría encargarse esta Agencia. No obstante, no existe en la actualidad una propuesta formal al respecto. Este aspecto será objeto de una propuesta de Decisión, una vez haya sido adoptado el Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la propuesta relativa a la «Energía inteligente», ya que coincide con una serie de recomendaciones anteriores del Comité sobre la necesidad de fomentar la eficiencia energética, las fuentes de energía renovables y la transferencia de tecnología de ahorro energético y conocimientos a países en desarrollo [ref: Dictamen del CES sobre el «Libro Verde — Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético»<sup>(1)</sup>]. El programa «Energía inteligente» propuesto reúne cuatro elementos clave de la política energética que es necesario abordar de manera eficaz para garantizar la seguridad energética en el contexto político actual y permitir a la Comunidad alcanzar sus objetivos en lo relativo a la sostenibilidad y cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de cambio climático.

2.2. Existe un potencial de mejora importante de la eficiencia energética en los edificios y la industria, que la Comisión calcula en el 18 % del consumo total actual<sup>(2)</sup>. El plan de acción de la Comisión destinado a reforzar la eficiencia energética (que incluye las medidas propuestas en el programa «Energía inteligente») prevé alcanzar dos tercios de este potencial en 2010. Para ello, tendrá que lograr una mejora anual del 1 % adicional respecto al 0,6 % que corresponde a la tendencia observada durante los últimos diez años. Así se llegaría a una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> estimada en aproximadamente un 40 % del compromiso que la UE suscribió en Kioto.

2.3. Las fuentes de energía renovables representan en la actualidad el 6 % del abastecimiento energético y el 14 % de la producción de electricidad de la UE. El Comité ha señalado con anterioridad que las fuentes de energía renovables tienen un papel importante que desempeñar en la lucha contra el cambio climático, y que contribuirán a diversificar las fuentes de energía para proporcionar seguridad energética, en particular reduciendo la dependencia de las fuentes de energía importadas (Dictamen del año 2000 relativo a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables). El Comité ha subrayado la necesidad de actuar enérgicamente para optimizar el uso de fuentes de energía renovables y ve una necesidad clara de incentivos para aumentar su utilización (Dictamen del año 2000 relativo a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables). La «Comunicación de la Comisión — Energía para el futuro: fuentes de energía renovables — Libro Blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios»<sup>(3)</sup> fija un objetivo indicativo del 12 % del suministro energético (22 % de la producción de electricidad) a partir de fuentes de energía renovables para 2010.

2.4. La política de transportes es un área prioritaria para la eficacia energética porque absorbe más del 30 % del consumo final de energía (ref: Plan de acción para mejorar la eficacia energética en la Comunidad Europea). El objetivo comunitario a largo plazo es una reducción del 50 % de las emisiones de CO<sub>2</sub> por pasajero-kilómetro y por carga útil-kilómetro. A más corto plazo, el objetivo es ahorrar entre un 5 y un 10 % de energía para reducir globalmente las emisiones de CO<sub>2</sub>. La UE ha llegado a un acuerdo voluntario con los fabricantes de automóviles para reducir en una tercera parte el promedio de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los automóviles nuevos en 2005-2010 con respecto a los niveles de 1995.

2.5. En su Dictamen sobre el «Libro Verde — Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético», el Comité señaló la necesidad de acciones por parte de la UE para respaldar los esfuerzos que llevan a cabo los terceros países en favor de un desarrollo sostenible. Los países en desarrollo utilizan actualmente mucha menos energía por

(1) COM(2000) 769 final.

(2) COM(2002) 162 final, p. 21.

(3) COM(97) 599 final.

habitante que los países del mundo desarrollado, sobre todo debido a sus niveles de vida mucho más bajos. Está bien que los niveles de vida y el uso de la energía aumenten en los países en desarrollo, pero el desafío consistirá en lograr esos niveles más altos sin un aumento considerable de las emisiones. Los países en desarrollo tendrán la tentación de buscar fuentes de energía baratas a corto plazo en vez de adoptar estructuras sostenibles a largo plazo, eficientes y renovables. No obstante, estas medidas pueden establecerse con una mejor relación coste-eficacia en la fase de desarrollo que en una fase posterior. Así, la necesidad de fomentar las mejores prácticas en los ámbitos de las fuentes de energía renovables y la eficiencia energética y de transferirlas a los países en desarrollo en particular, es con razón una de las prioridades de la Comunidad en lo que se refiere a los compromisos internacionales, junto con el refuerzo de la cooperación en el uso de mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto.

2.6. La evaluación de los programas anteriores (Altener y SAVE 1991-1997 y los dos primeros años del Primer programa marco «Energía» 1998-2002) reconoció el valor de estos programas y las contribuciones que habían aportado para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, pero también identificó ámbitos donde eran necesarias mejoras. Entre estos últimos figuraban la necesidad de una mayor coordinación y coherencia entre los distintos programas; la necesidad de mejorar los métodos de selección, evaluación y gestión de los programas y la difusión de resultados. En la evaluación se recomendó que en el futuro debería existir un programa único, en lugar de programas separados para la eficiencia energética, las energías renovables, etc.

### 3. Las cuestiones principales

3.1. A fin de evaluar esta propuesta, el Comité deberá, por lo tanto, determinar si la propuesta de la Comisión asume los desafíos planteados por el cambio climático y la necesidad de desarrollo sostenible, competitividad económica y seguridad energética, así como si satisfará el potencial de eficiencia energética y fuentes de energía renovables para contribuir a afrontar estos desafíos, tanto en el interior como fuera de la UE, en la industria, los edificios y el transporte.

3.2. El objetivo de eficiencia energética de la Comisión de reducción del 1 % anual hasta 2010 planteará un desafío. La mejora anual del 0,6 % en los diez últimos años puede que no sea fácilmente sostenible (ni fácil de superar), ya que, en gran parte, es consecuencia de la transición de una industria con alto consumo de energía a los servicios. El uso industrial representa actualmente menos de un tercio del total exceptuando a los transportes, y continuará reduciéndose a medida que la economía siga reestructurándose en favor de los servicios y el resto de la industria vaya utilizando la energía de manera más eficiente. El uso de la energía está aumentando de hecho en lo que ahora son los dos sectores más importantes

(los hogares y el sector público y de servicios), aunque se está reduciendo en el sector industrial. Estos sectores están incrementando, sobre todo, el uso de la electricidad para aparatos y equipos, y también está creciendo el sector del aire acondicionado.

3.3. El objetivo de la Comisión en cuanto a las energías renovables es ambicioso, ya que, en las actuales condiciones, cabe esperar que las fuentes de energía renovables sólo representen el 8 % del abastecimiento energético en 2030 <sup>(1)</sup>. Si no se tienen en cuenta las externalidades, numerosas fuentes de energía renovables distan mucho de ser competitivas frente a las fuentes de energía tradicionales y, por consiguiente, si se deja en manos del mercado, resultará difícil aumentar su uso hasta el nivel necesario para alcanzar los objetivos de la Comisión.

3.4. Se prevé que las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes del transporte aumenten en un 40 % entre 1990 y 2010. Ante la falta de nuevas medidas específicas para afrontar la utilización del transporte, invertir esta tendencia supondrá un gran desafío, especialmente si se siguen pasando por alto las externalidades.

3.5. Como se ha señalado anteriormente, la demanda energética tendrá que aumentar en el futuro en los países en desarrollo, y existe el peligro de que puedan perderse oportunidades para aumentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables si no se actúa con la rapidez suficiente.

3.6. En vista de estos desafíos, también se plantea la cuestión de si el paquete legislativo a nivel comunitario es completo. Si bien es necesario lograr un equilibrio entre la regulación y el mercado, se requiere una legislación eficaz en una serie de ámbitos. Aunque se ha introducido una amplia gama de medidas, o están previstas en forma de proyectos de directiva, algunas de ellas no son jurídicamente vinculantes (como, por ejemplo, el etiquetado y las normas relativas a los electrodomésticos y los equipos de oficina). Otras establecen objetivos indicativos (como, por ejemplo, para las fuentes de energía renovables), pero sigue cuestionándose su cumplimiento efectivo, al menos en algunos Estados miembros.

3.7. También es necesario un mayor compromiso con la «energía inteligente» por parte de los Estados miembros. Como señala la Comisión (p. 21), la mayoría de las medidas comunitarias relativas a la eficiencia energética no son obligatorias para los Estados miembros. Por consiguiente, este

<sup>(1)</sup> COM(2001) 769 final.

programa de apoyo es un medio útil de garantizar un mayor compromiso por parte de los Estados miembros, pero sólo puede aportar una pequeña contribución. Por lo tanto, debe instarse a los Estados miembros a que refuercen sus compromisos para mejorar la eficiencia energética y el uso de fuentes de energía renovables a través de mecanismos legislativos y de apoyo adecuados. En efecto, determinada legislación puede desarrollarse más adecuadamente en el nivel nacional que en el de la UE para tomar en consideración las circunstancias específicas en los distintos países. Por lo tanto, la prueba clave para este programa será comprobar hasta qué punto puede aprovechar y compartir el conocimiento y las capacidades existentes en los Estados miembros.

3.8. En los Estados miembros también existen oportunidades económicas para fomentar la eficiencia energética y la reducción del CO<sub>2</sub>. Esto puede lograrse a través de políticas fiscales favorables y medidas de apoyo a las fuentes de energía renovables.

3.9. El Comité considera que el programa «Energía inteligente» puede aportar una contribución valiosa para lograr los objetivos de seguridad energética y desarrollo sostenible y afrontar el cambio climático. No obstante, para que el programa logre un cambio gradual del nivel exigido existe otra serie de condiciones previas. En primer lugar, en ciertas situaciones, y de acuerdo con las distintas circunstancias de cada país, puede ser necesario introducir de manera selectiva legislación e instrumentos económicos para lograr cambios. En segundo lugar, los progresos en materia de transporte, eficiencia energética y energías renovables dependen todos ellos de una investigación y un desarrollo exitosos y de la aplicación eficaz del Sexto programa marco. A este respecto, el Comité considera especialmente relevante su Dictamen sobre el tema «Necesidades de la investigación con vistas a un abastecimiento energético seguro y sostenible» (CES 578/2002). Por último, el papel de la Agencia propuesta será decisivo: ha de tener la misión y la competencia necesarias para introducir un tipo de cambios que aún no se han visto.

#### 4. Los programas y el presupuesto

4.1. El Comité apoya la propuesta de agrupar los distintos aspectos de la «energía inteligente» (la eficiencia energética, las energías renovables, el transporte y la promoción internacional) en un único programa. Como ha revelado la evaluación de los programas hasta ahora, esto debería hacer que los esfuerzos resultasen más eficaces y coherentes y contribuir a evitar conflictos y duplicidades. Los beneficios de tener un programa único vendrán no sólo en términos de una adminis-

tración más eficaz, sino también de la mayor facilitación de oportunidades entre programas como, por ejemplo, los programas y proyectos que aborden la eficiencia energética y las energías renovables, o los edificios y el transporte.

4.2. SAVE y Altener son programas que llevan existiendo durante cierto tiempo. No obstante, Steer y Coopener son básicamente programas nuevos y, por lo tanto, habría sido útil que la Comisión hubiese facilitado más información sobre lo que pretenden lograr. Sobre todo, si se tiene en cuenta que disponen de presupuestos indicativos relativamente pequeños y, por consiguiente, deberán estar bien orientados si se desea que den resultado.

4.3. El Comité acoge favorablemente la propuesta de definir acciones clave, que deberían ayudar a centrar el programa y permitir que tenga un mayor impacto. De lo contrario, existe el peligro de que los recursos se distribuyan de manera demasiado dispersa y de que la difusión de los resultados sea demasiado difícil. La evaluación de los programas anteriores ha demostrado que existían demasiados programas pequeños con un impacto limitado.

4.4. El Comité aprueba la importancia que concede la Comisión a la necesidad de «inducir un cambio real de comportamiento de los consumidores». Éste debe ser el centro de los principales programas de acción en todos los Estados miembros. Asimismo, el Comité aprueba que la Comisión reconozca la importancia de la educación y la formación. También destaca la necesidad de interesar a los jóvenes incluyendo la energía en el currículo escolar y en proyectos de concursos y premios.

4.5. El documento (cuadro de la p. 19) habla de la posibilidad de iniciar «acciones clave» combinadas que abarquen varios ámbitos concretos. El Comité considera que valdría la pena garantizar que puedan desarrollarse acciones y proyectos clave que combinen dos o más de los cuatro ámbitos de actuación. Por ejemplo, existe la oportunidad de conectar mejor las acciones destinadas a utilizar las fuentes de energía renovables y mejorar la eficiencia energética en los edificios, de modo que pueda desarrollarse un planteamiento coordinado para edificios con bajas emisiones o cero emisiones.

4.6. Hay otros tres ámbitos en los que el Comité desearía ver acciones clave. En primer lugar, en el papel de los suministradores de energía, en particular para instarles a que ofrezcan a los consumidores servicios energéticos globales que incluyan tanto las fuentes de energía renovables como la eficiencia energética. En segundo lugar, garantizar que los arquitectos y promotores aprovechen las oportunidades para aumentar al máximo la eficiencia energética en los nuevos edificios. En tercer lugar, y en la medida en que sea conveniente, el papel de la eficiencia energética y las energías renovables en los proyectos de valoración del carbón y de comercio de los derechos de emisión.

4.7. El Comité acoge favorablemente el aumento del presupuesto destinado a la «Energía inteligente» en comparación con los programas anteriores. Por supuesto, y dadas las dimensiones de esta tarea, cabe preguntarse si incluso este aumento del presupuesto puede ser adecuado. No obstante, habida cuenta de los resultados de la evaluación de programas anteriores sobre la necesidad de mejoras en la gestión de los programas, parece poco aconsejable aumentar demasiado el presupuesto y hacerlo con demasiada rapidez, ya que las presiones para gastar el dinero podrían conducir a la ineficacia. El Comité espera que se apliquen controles financieros adecuados. El Comité considera que el nivel presupuestario propuesto por la Comisión representa un compromiso prudente. Para llegar a esta conclusión, el Comité toma en consideración el compromiso de financiación adicional cuando se produzca la ampliación y también el supuesto de que la Agencia podrá obtener de manera eficaz las capacidades y los recursos de los Estados miembros.

4.8. La Comisión afirma que el programa tiene por objetivo vincular las iniciativas de apoyo (SAVE, etc.) a las acciones legislativas, circunstancia que cabe acoger con satisfacción, si bien no queda claro cómo se hará. Una opción podría consistir en estudiar, a la hora de determinar las acciones clave, cómo podrían vincularse estas últimas a actos legislativos específicos como la directiva propuesta sobre la energía en los edificios.

## 5. Agencia ejecutiva

5.1. Resulta difícil para el Comité hacer observaciones basadas en una información completa sobre la idea de una Agencia ejecutiva sin examinar la propuesta de Decisión sobre la agencia junto con la propuesta que nos ocupa.

5.2. El Comité tiene entendido que la Agencia ejecutiva prevista en dicha propuesta tendrá las siguientes características: En primer lugar, su trabajo y, en particular, los programas de acción seleccionados los determinará un comité dirigido por la Comisión en el que participen los Estados miembros. En segundo lugar, un reducido personal de la Comisión estará destinado en la Agencia para gestionar los programas de acción. En tercer lugar, los propios programas de acción dispondrán de personal contratado. Las preocupaciones que suscita esta propuesta son las siguientes: los conocimientos técnicos generados se perderán si el personal es temporal; el trabajo de la Agencia se limitará mucho e ignorará el alcance y las dimensiones globales de las actividades de los Estados miembros.

5.3. En la actualidad no existe ninguna organización a escala de la UE que desempeñe el papel fundamental de fomento y difusión al nivel requerido. Estos cometidos exigen un mayor esfuerzo por parte de la Comisión, como se concluyó

en la evaluación de los programas anteriores. No es algo que los Estados miembros puedan realizar fácilmente por separado, ya que requiere buenas redes en todos los Estados miembros. Esta función añadiría un valor considerable a las acciones de los distintos Estados miembros. Podría desempeñar un papel importante después de la ampliación, ya que los nuevos miembros necesitarán especialmente la información que pudiera proporcionar.

5.4. El programa «Energía inteligente» necesita lograr algo más que proyectos de demostración: cuando los proyectos y programas conduzcan a buenos resultados, éstos deberán aplicarse ampliamente. En concreto, debería servir de enlace fundamental entre el Sexto programa marco y el mercado.

También hay un papel importante que desempeñar en la aplicación, difusión y fomento del programa «Energía inteligente» por parte de las correspondientes agencias y centros de energía de los Estados miembros y en el nivel regional. En particular, estas agencias podrían establecer el vínculo entre la Comisión y la Agencia y las organizaciones locales, proporcionando un método más flexible y con una mejor relación coste-eficacia para apoyar pequeños proyectos que pueden resultar difíciles de apoyar directamente por la Comisión.

5.5. El Comité reconoce que la Agencia ejecutiva tiene tres ventajas: no está incluida en el presupuesto, facilita un «lanzamiento rápido» y permite que se contraten los trabajos cualificados necesarios. No obstante, son paliativos a corto plazo e ignoran los asuntos de más largo plazo. El Comité considera que la Comisión debe ir más allá de lo que ahora se sugiere y escoger una de las dos opciones siguientes: o bien crear una agencia tradicional plenamente desarrollada con amplias instrucciones para influir en las capacidades, competencias y recursos de los países; o confiar este cometido al personal de la Comisión con los recursos y objetivos necesarios. Al tratarse de un sector que reviste un gran interés estratégico, debe contar con todo el apoyo de la Comisión.

## 6. Conclusión

Quedan cuestiones por resolver sobre la propuesta relativa a la agencia: el Comité considera que es necesario algo más que un brazo ejecutivo para un número limitado de programas de acción, si se desea aprovechar todas las oportunidades del programa «Energía inteligente». Además, la propuesta sobre «Energía inteligente» no logrará por sí sola los cambios necesarios para que se alcancen en la UE los objetivos estratégicos y de sostenibilidad relativos a la energía si no se cumplen otras condiciones previas, como el compromiso

de los Estados miembros, un apoyo legislativo selectivo, instrumentos económicos y el éxito en los resultados de la investigación y el desarrollo. Aún no se ha cubierto la necesidad de una verdadera iniciativa estratégica de la UE en

materia de energía. No obstante, el Comité considera que el programa propuesto por la Comisión es valioso. Deberá aplicarse para finales de 2002, de manera que esta decisión pueda adoptarse inmediatamente.

Bruselas, 18 de septiembre 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 sobre los aditivos en la alimentación animal»**

(COM(2002) 153 final — 2002/0073 (COD))

(2003/C 61/08)

El 10 de abril de 2002, de conformidad con el artículo 37 y la letra b del apartado 4 del artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de agosto de 2002 (ponente: Sr. Scully).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 129 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Antecedentes

1.1. Durante más de cuatro décadas se han usado antimicrobianos como promotores del crecimiento, especialmente en la cría de ganado porcino y aves. La utilización de promotores del crecimiento produce un aumento del 4 al 5 % del peso corporal del animal que los consume. Se emplean mayores cantidades de antibióticos con este objetivo que con un fin médico: en Dinamarca, se usaron 24 Kg de vancomicina (un glicopéptido) en terapia humana en 1994, mientras que 24 000 Kg de un glicopéptido similar, la avoparcina, se destinaron a la alimentación animal.

1.1.1. El uso de antibióticos, en diversos estados de pureza, como aditivos para piensos se ha ido legislando cada vez más, en un primer momento a nivel nacional y después, con la

adopción de las Directivas 70/524/CEE <sup>(1)</sup> y 96/51/CE <sup>(2)</sup> del Consejo, a nivel comunitario.

1.2. En 1999, el Comité Director Científico (CDC) se mostró muy preocupado por los cada vez más frecuentes problemas de salud debidos a la resistencia a los antimicrobianos y recomendó que se redujese cuanto antes el uso inadecuado de estos agentes. La estrategia fundamental destinada a reducir la utilización de antimicrobianos debería aplicarse por igual en todos los ámbitos de la medicina humana, la medicina veterinaria, la producción animal y la protección de las plantas.

1.3. La aparición de resistencia antimicrobiana es un problema que depende de un gran número de factores y, por lo

<sup>(1)</sup> DO L 270 de 14.12.1970, p. 1-17.

<sup>(2)</sup> DO L 235 de 17.9.1996, p. 39-58.

tanto, requiere una solución polifacética; ésta es la razón por la que esta cuestión ha sido objeto de debate en varios organismos nacionales e internacionales, como la Organización Mundial de la Salud<sup>(1)</sup>, la Organización Mundial de Sanidad Animal, la conferencia de Copenhague<sup>(2)</sup>, el Comité de los consumidores<sup>(3)</sup>, etc. El Comité Económico y Social emitió un dictamen de iniciativa<sup>(4)</sup>, que la Resolución del Consejo de Sanidad de la UE de junio de 1999 acogió favorablemente, ajustándose a la mayoría de sus recomendaciones.

1.4. Desde los años setenta, la Comisión Europea ha prohibido el uso de más de veinte antibióticos en la cría de animales. Además, el Consejo de Ministros aprobó, en su Reglamento (CE) n° 2821/98<sup>(5)</sup> de 17 de diciembre de 1998, que entró en vigor el 1 de julio de 1999, la propuesta de la Comisión Europea de prohibir cuatro antibióticos que se empleaban como promotores del crecimiento animal (bacitracina-cinc, virginiamicina, fosfato de tilosina y espiramicina).

1.5. En junio de 2001, la Comisión Europea publicó una Comunicación relativa a una estrategia comunitaria contra la resistencia a los antimicrobianos<sup>(6)</sup>. La estrategia define con detalle cuatro áreas clave de actuación: vigilancia, prevención, investigación y desarrollo de productos, y cooperación internacional. El documento incluye una Recomendación del Consejo sobre la utilización prudente de los agentes antimicrobianos en la medicina humana, que fue aprobada por el Consejo de Sanidad de la UE el 15 de noviembre de 2001.

1.6. Recientemente, la Comisión ha propuesto que se retiren de aquí a enero de 2006 los cuatro antibióticos restantes (monensina sódica, salinomina sódica, avilamicina y flavofosfolipol) cuyo uso como promotores del crecimiento en la alimentación animal está autorizado en la actualidad. La propuesta<sup>(7)</sup> entraña una importante racionalización y

simplificación de la legislación vigente en materia de evaluación de la seguridad y autorización de comercialización de los aditivos alimentarios. La propuesta se refiere a los aditivos que se añaden a los piensos y el agua potable para animales.

1.7. La Comisión propone en el proyecto de Reglamento sobre aditivos destinados a la alimentación animal las siguientes mejoras del *statu quo*:

- las nuevas autorizaciones para aditivos de consumo animal sólo se concederán para un periodo máximo de diez años;
- reevaluar, en los próximos siete años, los aditivos para la alimentación animal autorizados en base a la legislación actualmente en vigor;
- imponer a las empresas la obligación de demostrar la eficiencia del producto y la ausencia de riesgo para la salud humana o animal y el medioambiente;
- la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA) realizará las evaluaciones;
- establecer unos límites máximos de residuos para algunos de estos aditivos, que se controlarán mediante un sistema de seguimiento consecutivo a la comercialización;
- definir un procedimiento claro y dotado de transparencia;
- aplicar medidas más estrictas en caso de uso de coccidiostáticos, si éstos son de origen antibiótico; el solicitante de la autorización deberá presentar un nuevo expediente de reevaluación en un periodo de cuatro años.

## 2. Observaciones generales

2.1. El debate en torno a la cuestión de si la cría de animales puede realizarse prescindiendo de los promotores del crecimiento prosigue. Suecia ha demostrado que las modificaciones legislativas pueden hacer disminuir el uso de antibióticos como aditivos para piensos; en ese país está prohibido usar sustancias antibacterianas como promotores del crecimiento desde 1986<sup>(8)</sup>. Aprendiendo del ejemplo sueco, la agronomía debería definir condiciones para la cría de animales que permitiesen prescindir del uso de promotores antibacterianos del crecimiento, sin que esto afectase a la productividad.

2.2. El Comité acogió favorablemente el «Libro blanco sobre seguridad alimentaria»<sup>(9)</sup>, cuyo objetivo consiste en mejorar la seguridad alimentaria en Europa (aplicando el

(1) «WHO Global Principles for the containment of antimicrobial resistance in animals intended for food» (Principios globales de la OMS para la contención de la resistencia antimicrobiana en animales destinados a la alimentación humana), Informe de una consulta de la OMS con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), Ginebra (Suiza), 5-9 de junio de 2000.

(2) Recomendaciones de Copenhague. Informe sobre la Conferencia por invitación de la Unión Europea sobre «La amenaza microbiana». Copenhague (Dinamarca), 9 y 10 de septiembre de 1998, [http://www.sum.dk/publika/micro98/ws\\_2.htm](http://www.sum.dk/publika/micro98/ws_2.htm)

(3) Dictamen del Comité de los consumidores aprobado el 1 de marzo de 1999 sobre la «Resistencia a los antibióticos: una amenaza para la salud pública», [http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/committee/cc08\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/committee/cc08_en.html)

(4) Dictamen del CES sobre la «La resistencia a los antibióticos como amenaza para la salud pública», CES 1118/98, DO C 407 de 28.12.1998 y Resolución del Consejo, DO C 195 de 13.7.1999, p. 1-3.

(5) Reglamento (CE) n° 2821/98 del Consejo, DO L 351 de 29.12.1998, p. 4-8.

(6) COM(2001) 333 final.

(7) «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los aditivos en la alimentación animal», COM(2002) 153 final.

(8) Weirup M., 1998, «Preventive methods replace antibiotic growth promoters: ten years experience from Sweden» (Se sustituyen los promotores del crecimiento de origen antibiótico por métodos preventivos: diez años de experiencia en Suecia).

APUA Newsletter 16(2): 1-4.

(9) COM(1999) 719 final.

enfoque «de la granja a la mesa»), lo que pasa por reconocer la importancia de la alimentación animal para la seguridad alimentaria y la magnitud de la amenaza para la salud humana que puede representar la alimentación.

2.2.1. En este sentido, el Comité celebra particularmente que la Comisión Europea haya elegido como instrumento jurídico para este caso un reglamento (en lugar de una directiva), que presenta claras ventajas en lo referente a su ejecución.

2.3. El CESE apoya la propuesta de la Comisión destinada a racionalizar el procedimiento de autorización para aditivos destinados a la alimentación animal y retirar los antibióticos que aún se emplean como promotores del crecimiento. Mientras que algunos Estados miembros podrían considerar inaceptable el retraso con el que se van a retirar los antibióticos restantes, es probable que otros países teman la llegada de ese momento porque aún no existen o no se han desarrollado alternativas equiparables y efectivas. El Comité opina que la Comisión Europea ofrece un compromiso aceptable. Sin embargo, no se debería permitir en ningún caso que se produjese un retraso mayor.

2.4. El Comité aprueba especialmente la cláusula de salvaguardia prevista en la legislación en lo que respecta a la renovación de las autorizaciones.

2.5. Según el procedimiento actual para autorizar nuevos aditivos o nuevos usos de los mismos, la empresa solicitante tiene que presentar una solicitud o, si el solicitante es de un tercer país, será un Estado miembro determinado el que actúe como ponente y formule la solicitud. La evaluación no se transferirá a la AESA. El Comité se muestra a favor de un procedimiento centralizado y aprueba el hecho de que se establezca una relación entre la alimentación animal, la seguridad alimentaria y la salud humana, tal y como indica el Dictamen del CESE acerca del «Libro blanco sobre seguridad alimentaria»<sup>(1)</sup>. La propuesta de la Comisión centraliza de forma acertada el procedimiento de autorización.

2.6. Además de las medidas propuestas, el Comité sugiere que se introduzcan símbolos o logotipos que especifiquen el uso al que están destinadas estas sustancias, ya sea como aditivos para piensos o como medicamentos.

2.7. La utilización y la política de licencias en materia de aditivos para la alimentación animal o medicamentos de uso veterinario varían enormemente a escala mundial. En los países en vías de desarrollo, que son responsables de cerca del 25 %

de la producción mundial de carne, las políticas que regulan el uso veterinario de los antibióticos están poco desarrolladas o no existen. En el Sudeste de Asia, el uso de antimicrobianos en la cría de camarones apenas está regulado. Sin embargo, los problemas provocados por el uso inadecuado de antibióticos traspasan las fronteras del país de origen. Los productos cárnicos se comercializan en todo el mundo, y las poblaciones bacterianas se multiplican sin tener en cuenta las fronteras geográficas.

2.7.1. Por esta razón, al CESE le preocupa el hecho de que esta propuesta no defina con suficiente precisión las obligaciones de los solicitantes de terceros países y, sobre todo, de las multinacionales que operan desde fuera de Europa, pero son de origen comunitario. El CESE sugiere que se incluyan en la propuesta disposiciones más precisas que resuelvan estos aspectos ambiguos.

2.8. El CESE se muestra de acuerdo en que la acción comunitaria en materia de salud humana y animal y de medio ambiente debe basarse en el principio de precaución. El Comité da por hecho que el procedimiento de autorización ya está respetando en todo momento este principio y, por lo tanto, que cualquier acción tendrá en cuenta los indicios que prueben la existencia de riesgo para la salud humana o animal y el medioambiente. El Comité preferiría que este proyecto de Reglamento aportase más detalles relativos a la aplicación del principio de precaución con el fin de evitar todo uso inadecuado.

2.9. Uno de los objetivos generales de este proyecto de Reglamento consiste en conseguir que la AESA esté dotada de las competencias y responsabilidad de proporcionar un marco único para la evaluación de los expedientes de todos los aditivos para piensos, lo que aportará claridad, eficacia y transparencia al proceso. Se considera la posibilidad de adoptar un informe de evaluación y un proceso de consulta pública. Asimismo, se reconoce que, en algunos casos, la evaluación científica del riesgo no puede por sí sola ofrecer toda la información en la que debe basarse una decisión relacionada con la gestión del riesgo, y que es legítimo tener en cuenta otros factores pertinentes, como aspectos éticos, la viabilidad de los controles y los beneficios para los animales o para los consumidores de productos de origen animal. Por tanto, se sugiere que la autorización de un aditivo sea concedida por la Comisión Europea.

2.9.1. El CESE se muestra preocupado porque el texto no aporta ninguna información sobre cómo debería funcionar este sistema en la práctica. No se ha concedido excesiva importancia al proceso de consulta pública, que podría revelar a los políticos y agentes implicados la existencia de otros factores importantes. Así, la Comisión Europea debería explicar de forma más extensa en qué consiste realmente el proceso de aplicación de este proyecto de Reglamento.

(1) Dictamen CES 585/2000, DO C 204 de 18.7.2000.

2.10. Según la definición de medicamentos veterinarios que aparece en la Directiva 2001/82/CE <sup>(1)</sup>, se podría considerar que los coccidiostáticos forman parte de este grupo. Se trata de agentes usados en los piensos que se administran a pollos de engorde, por ejemplo, para evitar que contraigan la coccidiosis. Dicha Directiva define «medicamento veterinario» como «toda sustancia o combinación de sustancias que se presente como poseedora de propiedades curativas o preventivas con respecto a las enfermedades animales».

2.10.1. El Comité opina que todos los agentes usados para tratar o prevenir enfermedades deben autorizarse como medicamentos veterinarios de acuerdo con las definiciones de la mencionada Directiva. El Comité es consciente de que varios coccidiostáticos de uso muy extendido, que no se emplean en medicina humana, se producen exclusivamente mediante procesos de fermentación y se considera que están destinados a usos farmacéuticos no humanos, por lo que se incluyen en la categoría de productos «destinados a la alimentación animal».

2.10.2. El Comité reconoce que, como consecuencia de lo anterior, la clasificación de los coccidiostáticos como medicamentos veterinarios puede plantear ahora problemas burocráticos en la UE. No obstante, el Comité desea instar a la Comisión Europea a que analice de nuevo este asunto y proponga todo cambio que proceda realizar en la legislación comunitaria relativa a la medicina veterinaria o en la farmacopea para incorporar los coccidiostáticos, incluidos los obtenidos a base de antibióticos destinados a la alimentación animal.

2.10.3. El Comité también aprueba el hecho de recurrir a la Directiva 2001/82/CE para resolver la cuestión de los coccidiostáticos en consonancia con las consignas de la Federación de Veterinarios Europeos (FVE), que considera que estos productos deben seguir en el mercado, si bien recomendaría que su uso estuviese sujeto a un control veterinario, para lo cual debería exigirse una prescripción veterinaria. De este modo se seguirían las recomendaciones de numerosos organismos internacionales como la OIE o la OMS y se garantizaría en mayor medida un uso racional y prudente de estas sustancias, de acuerdo con las directrices de los principios desarrollados por la FVE en su guía sobre «el uso prudente de antibióticos en la medicina veterinaria» publicada en 1999.

2.11. Sin embargo, el Comité considera que la propuesta debería abordar la cuestión de las sustancias alternativas que sustituirían a los coccidiostáticos; en particular, se debería conceder especial atención a la investigación sobre la irreversibilidad de la resistencia en los protozoos. El Comité suscribe la recomendación de la FVE a la Comisión Europea de otorgar prioridad a los proyectos de investigación centrados en buscar alternativas a los coccidiostáticos (en el marco de sus Quinto y Sexto Programas de Investigación), ya que la coordinación de los esfuerzos entre los científicos europeos podría resultar decisiva para encontrar una solución a largo plazo de este problema.

2.12. Los aditivos que hayan sido modificados genéticamente o producidos a partir de un OMG deberían, en primer lugar, evaluarse en base al Reglamento sobre alimentos y piensos modificados genéticamente y cumplir las condiciones estipuladas en el mismo, antes de someterse al procedimiento de autorización que establece la propuesta de Reglamento. Debería evitarse toda liberación en el medioambiente de OMG que contengan genes que presenten resistencia a los antibióticos usados en tratamientos médicos o veterinarios. El CESE optó por esta postura en el pasado: «El CES considera que en la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente convendría renunciar, por razones de protección del medio ambiente y la salud, a todo tipo de genes resistentes a los antibióticos como marcadores» <sup>(2)</sup>.

2.13. La Comisión reconoce que debería ser obligatorio proceder al etiquetado detallado de los productos, puesto que permite al usuario final elegir el producto con pleno conocimiento de causa. Este proyecto de Reglamento establece normas específicas para el etiquetado de los aditivos destinados a la alimentación animal. El Comité echa en falta una mención explícita a otras condiciones de etiquetado relevantes, como en el caso del etiquetado de aditivos que son o se han producido a base de OMG.

2.13.1. El CESE considera que, si el ganadero dispusiera de una información pertinente clara visiblemente indicada sobre este tipo de aditivos, podría cumplir sus obligaciones en lo que respecta al uso prudente de estas sustancias con el fin de evitar cualquier efecto dañino sobre la salud pública. Para ello, es preciso contar con medidas adecuadas en materia de etiquetado.

2.14. Para algunas categorías de aditivos, la propuesta prevé un programa de seguimiento consecutivo a la comercialización. Sin embargo, no queda claro quién va a decidir en cada caso si ese control es necesario o no. El CESE mantiene que debe haber una transparencia total en cuanto a los requisitos del seguimiento. El ciudadano deberá tener acceso a los resultados.

2.14.1. El Comité, en consonancia con las consignas de FEDESA (Fédération européenne pour la Santé animale, Federación Europea para la Salud Animal), opina que el sistema de vigilancia consecutivo a la comercialización, como lo define la legislación comunitaria en la materia, debería servir para detectar cualquier efecto adverso de estos productos después de que se haya autorizado su comercialización.

<sup>(1)</sup> DO L 311 de 28.11.2001, p. 1.

<sup>(2)</sup> Véase el punto 2.8.1 del Dictamen del CES 1117/98, DO C 407 de 28.12.1998.

2.15. El procedimiento de autorización prevé el establecimiento de límites máximos de residuos (LMR) en los piensos de origen animal. El Comité se muestra convencido de que no es la AESA la que debería decidir en qué casos es conveniente establecer un LMR. Le correspondería tomar esta decisión al responsable de la gestión del riesgo; en este caso, la Comisión Europea, en respuesta al consejo del asesor en materia de riesgo.

2.16. Se ha registrado recientemente un aumento en el uso terapéutico de los antibióticos, desde la prohibición del uso de ciertos antibióticos como promotores del crecimiento. Algunos de éstos, como la amoxicilina, también se usan en medicina humana. En una reunión organizada por la OMS en octubre de 1997 con un grupo de expertos en la materia, éste consideró que se debe prestar atención a los riesgos asociados con el uso generalizado de fluoroquinolones como medicinas para animales, sobre todo porque estos fármacos constituyen un importante grupo de antibióticos en medicina humana.

2.16.1. A este respecto, el CESE solicita que la vigilancia del consumo de agentes antimicrobianos no se limite a la medicina humana, sino que se extienda a la medicina veterinaria y la agricultura junto con un exhaustivo control del uso terapéutico de estos antibióticos, con el fin de asegurar que se respeta de forma rigurosa la legislación vigente y que no se produce un uso mayor e incontrolado de unos antibióticos que deberían utilizarse exclusivamente para curar a los animales enfermos.

2.16.2. El Comité considera fundamental que se mantenga un vínculo entre el seguimiento y el control de las zoonosis y los agentes zoonóticos y el reconocimiento de la resistencia a los antibióticos.

2.17. Es fundamental proceder a un verdadero refuerzo de la legislación. Los Estados miembros deberían establecer normas sobre las sanciones aplicables en caso de que se infrinjan las disposiciones de este Reglamento y asegurarse de que éste se aplica plenamente. Dichas sanciones deberían armonizarse y formularse en un Reglamento comunitario apropiado. El CESE desea hacer hincapié en la importancia de que los controles sean llevados a cabo por inspectores cualificados y cree firmemente que la imposición estricta de sanciones en caso de incumplimiento constituye la clave para una ejecución efectiva de la legislación. El CESE desea que se establezca un fuerte lazo con la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea relativa a los controles veterinarios oficiales de alimentos y piensos <sup>(1)</sup>.

2.18. El CESE se muestra preocupado en lo que respecta al aumento del coste de la producción pecuaria a causa de esta propuesta de la Comisión Europea. Sería conveniente prever medidas de compensación en ciertos casos, ya que la producción pecuaria comunitaria será menos competitiva en el mercado mundial.

2.19. Las disposiciones sobre la importación de carne deberán ajustarse plenamente a las normas comunitarias con el fin de evitar una distorsión de la competencia y garantizar la seguridad del consumidor europeo. La UE debe realizar un gran esfuerzo para conseguir que la OMC apruebe dichas normas. En realidad, este aspecto se refiere también al bienestar del animal y el uso de hormonas del crecimiento y aditivos en general.

2.20. El CESE desea señalar que, además de los coccidiostáticos, deberían someterse a la legislación comunitaria relativa a los medicamentos veterinarios otras sustancias medicamentosas autorizadas en la actualidad como aditivos alimentarios.

2.21. El CESE pide a la Comisión Europea que adelante la fecha de retirada (2006) prevista en el artículo 12 de su propuesta, lo que redundaría en el interés de todas las partes interesadas.

### 3. Observaciones específicas

3.1. La propuesta define varios términos y expresiones de carácter técnico que aparecen en el texto.

3.1.1. El Comité lamenta que la propuesta no defina los coccidiostáticos.

3.2. Como la prohibición de la harina de carne y huesos (HCH) es provisional, el CESE considera que esta propuesta debería indicar claramente el riesgo que implica el uso de aditivos de origen animal y prever medidas globales a este respecto.

3.3. El CESE echa en falta una mayor cantidad de información sobre la manera de garantizar la transparencia del procedimiento de autorización, ya que considera que no basta sólo con publicar el dictamen de la AESA. El proceso de elaboración del dictamen es fundamental en cuanto a la transparencia del sistema y, por lo tanto, se debería poner a disposición de los ciudadanos al menos un resumen del expediente (tras eliminar toda información que se considere confidencial) durante un periodo determinado para permitir que se realicen observaciones.

3.4. El establecimiento de LMR debería formar parte del procedimiento de autorización. La sugerencia de la AESA de no aplicar LMR no debe disuadir a la Comisión Europea de

<sup>(1)</sup> COM(2002) 377 final.

seguir fomentando la investigación en este campo. En cualquier caso, deben fijarse LMR antes de conceder una autorización.

3.5. La evaluación del riesgo será llevada a cabo por la AESA. El Comité considera crucial que este procedimiento se ajuste a un *modus operandi* al que debe poder acceder el ciudadano.

3.6. Es preciso comprobar el estatuto de los productos existentes y, para ello, como indica la propuesta, se deben proporcionar a la AESA la notificación y la información que debe acompañarla. La propuesta indica que se adoptará un reglamento en caso de que la notificación y la información no se presenten o sean incorrectas. El Comité lamenta que no se den más detalles a propósito del contenido y el plazo para la adopción de esta legislación.

3.6.1. Además, el Comité considera que debería haberse definido el plazo para la retirada de los productos cuya comercialización no se haya notificado a tiempo o cuyo expediente se haya considerado incompleto.

3.7. En el proyecto de Reglamento se formulan algunas disposiciones para que se lleve a cabo un seguimiento de las autorizaciones. EL CESE opina que dichas disposiciones resultan insuficientes para que este control se realice de forma efectiva.

3.7.1. Por lo tanto, el Comité sugiere que se definan adecuadamente las obligaciones que corresponde asumir a las autoridades nacionales de control.

3.7.2. Asimismo, el Comité apoya el establecimiento de un procedimiento claro de notificación de los casos de incumplimiento por parte de los Estados miembros a la Comisión Europea.

3.8. Este proyecto de Reglamento especifica las tareas del laboratorio comunitario de referencia. El Comité hace hincapié en la necesidad de establecer y publicar métodos de ensayo seguros a fin de llevar a cabo las pruebas de sustancias necesarias, lo que constituye un requisito imprescindible para la eficacia de los controles.

3.9. El Comité lamenta que la propuesta no incluya los requisitos específicos de etiquetado que se derivan de una legislación especial relativa a los OMG y pide que se modifique la propuesta en este sentido.

3.10. El Comité insta a la Comisión Europea a que trate de que se acuerden normas aceptadas internacionalmente en lo que respecta a la aplicación del principio de precaución, en el marco del Codex Alimentarius.

Bruselas, 18 de septiembre 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, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones — Hacia una estrategia temática para la protección del suelo»**

(COM(2002) 179 final)

(2003/C 61/09)

El 12 de abril de 2002, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de agosto de 2002 (ponente: Sr. Staffan Nilsson).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 139 votos a favor, ninguno en contra y una abstención el presente Dictamen.

## 1. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

1.1. En el 6º Programa de Acción en materia de medio ambiente y en la estrategia en favor de un desarrollo sostenible, publicados por la Comisión en 2001, se señaló la necesidad de proteger los suelos contra la erosión y la contaminación, y se destacaba que la erosión y el declive de la fertilidad de los suelos afectan a la viabilidad de los terrenos agrícolas. La Comisión, por medio de esta primera Comunicación<sup>(1)</sup>, ha decidido ahora el establecimiento de una estrategia temática para la protección del suelo.

1.2. La Comunicación es a la vez descriptiva y orientada hacia la acción. Describe el impacto en el suelo tanto de factores externos como de factores debidos a la actividad humana, como la erosión, la pérdida de materia orgánica, las contaminaciones local y difusa de los suelos, la compactación, la reducción de la biodiversidad, la salinización, las inundaciones y los deslizamientos de tierras.

1.3. En este contexto, el suelo se define como la capa superior de la corteza terrestre, que reviste una importancia vital para todas las actividades humanas y para la sociedad como tal. El suelo tiene también un papel importante en la protección de las aguas y en el intercambio de gases con la atmósfera.

1.4. La Comisión menciona también la relación entre la cuestión de la protección del suelo y las otras políticas comunitarias (Directiva nitratos — Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre la calidad del aire, la política agrícola común, la política de transportes y la política de investigación).

1.5. La Comisión repasa además la situación en los países candidatos.

1.6. En las conclusiones relativas a las amenazas al suelo, la Comunicación señala que los procesos de degradación del

suelo son provocados o se ven agravados por la actividad humana. Se trata de algo que afecta a todos los países en distintos grados y por distintas razones, y el cambio climático contribuye a que el deterioro se acentúe y sus efectos se hagan sentir a un ritmo acelerado.

1.7. La Comisión circunscribe la Comunicación al suelo tal como lo define, y excluye la utilización propiamente dicha del suelo, que será objeto de otra Comunicación relativa a la dimensión territorial en 2003.

1.8. La Comunicación señala asimismo que la instauración de una estrategia comunitaria de protección del suelo requerirá mucho tiempo. Los objetivos de protección del suelo también deben ser integrados en varias políticas comunitarias, pero conllevan, asimismo, una dimensión local y regional. A partir de 2002, la Comisión prevé proponer una serie de medidas en favor del medio ambiente destinadas a impedir las contaminaciones del suelo debidas a los residuos mineros, a los lodos de depuradora y al estiércol vegetal. Antes de junio de 2004, la Comisión publicará un informe sobre las medidas técnicas y las iniciativas legislativas que haya adoptado a fin de favorecer la protección del suelo.

1.9. Un objetivo importante de la comunicación de la Comisión es la propuesta destinada a establecer un sistema de vigilancia, con el fin de recoger información y conocimientos para los esfuerzos y propuestas posteriores. A este respecto, la Comisión indica que se presentará también una propuesta concreta antes de 2004.

## 2. Observaciones generales

2.1. La tierra es un elemento natural que se formó durante un largo período. El suelo se utiliza como base para la producción de nuestros alimentos. La tierra es ocupada por las

<sup>(1)</sup> COM(2002) 179 final.

ciudades y las zonas urbanas. El suelo se utiliza para construir nuestras modernas infraestructuras, nuestros sistemas de comunicaciones, nuestras carreteras, etc. Ocupamos y utilizamos el suelo con numerosos y variados objetivos. A menudo, surgen conflictos de intereses cuando se modifica la utilización del suelo. Muchos Estados miembros han elaborado legislaciones que han permitido a la sociedad adoptar medidas con el fin de poder proceder a expropiaciones por razones de interés general. Por tanto, la protección del suelo se refiere a la vez a la tierra y a sus características, así como a su utilización.

2.2. La Unión Europea ha desarrollado estrategias comunes con el fin de defender y proteger el agua y el aire, mientras que carece de estrategias destinadas a proteger el suelo a largo plazo. El CESE, en su dictamen de iniciativa sobre «La utilización de los lodos de depuradora en agricultura», pedía una propuesta de estrategia comunitaria de protección del suelo <sup>(1)</sup>.

2.3. En este contexto, el CESE aprecia que la Comisión presente una Comunicación sobre una estrategia temática, y desea prestar su apoyo a los trabajos mediante las siguientes observaciones.

2.4. Las intensísimas lluvias y las inundaciones que han tenido lugar recientemente en numerosos países europeos muestran la necesidad de contar con una estrategia bien elaborada sobre la protección del suelo. Es frecuente que las inundaciones se vean agravadas por el impacto negativo que se produce en zonas naturales anteriormente inundables cuando se empeoran las posibilidades de almacenamiento de agua o se transforma el uso que se hace del suelo. Así pues, es imperativo que la Unión Europea tenga presente esta circunstancia a la hora de diseñar estrategias en materia de protección y utilización del suelo.

### 3. Observaciones del CESE sobre la Comunicación

3.1. El CESE considera que la descripción que hace la Comisión de las distintas amenazas que podrían deteriorar la calidad de los suelos constituye una base suficientemente sólida para las futuras propuestas más orientadas hacia la acción que se enumeran en la Comunicación.

3.2. La descripción de las distintas amenazas que se hace en la Comunicación no aclara cuáles, en opinión de la Comisión, deberían ser solucionadas a nivel de la UE, ni las razones por las que una iniciativa común sería más eficaz que medidas nacionales. Es razonable suponer que cualquier estrategia de protección futura del suelo deberá tener en cuenta este aspecto,

aunque sólo sea para generar la comprensión de quienes trabajan actualmente en la protección del suelo a nivel nacional.

3.3. Definir exactamente el tipo de calidad de suelo que nos proponemos obtener resulta difícil, e, incluso, carente de interés. Sin embargo, el CESE lamenta la ausencia de un debate sobre los objetivos esenciales que podemos fijarnos en materia de protección del suelo y sobre un nivel de ambición razonable en los trabajos. La Comunicación señala la necesidad de proteger el suelo de distintas amenazas; sin embargo, ¿se mejorará la situación de los suelos ya deteriorados o que son de mala calidad por naturaleza? El CESE opina que la Comisión no debería especificar cuántas hectáreas deberán ser de una determinada calidad, sino más bien revisar cuáles son las prioridades. Una de estas prioridades podría ser, en primer lugar, la protección de los terrenos más afectados por anteriores destrozos. Una estrategia europea debe definir la ambición común respecto a los suelos europeos.

3.4. La Comisión considera que la erosión, la disminución de la materia orgánica y la contaminación son las tres amenazas más importantes. Dado que la Comunicación no incluye una evaluación de las distintas amenazas que pueda ayudarnos a definir un orden de prioridad, es difícil negar o confirmar esta opinión. Sería interesante evaluar, en los posibles trabajos futuros de la Comisión, el impacto de las distintas amenazas en el medio ambiente y la sociedad. Una forma de hacerlo sería señalar el valor socioeconómico de las funciones del suelo que corren el riesgo de disminuir.

3.5. Con el fin de evaluar distintos tipos de amenazas, también es interesante tener en cuenta la perspectiva temporal en el análisis, ausente en el informe de la Comisión. Por perspectiva temporal se entiende el hecho de no limitarse a tener en cuenta la situación actual, sino examinar a qué ritmo la tierra se deteriora o mejora, y cuáles son las consecuencias a largo plazo. Es posible que los conocimientos actuales del impacto en los suelos sean demasiado incompletos para llevar a cabo esta iniciativa de forma exhaustiva, pero debería ser realizada en los ámbitos en que sea posible. Las principales amenazas señaladas por la Comisión pueden ser, por supuesto, las más importantes, pero ello no impide que en algunas regiones sean otras las amenazas más significativas. Por ejemplo, la acidificación del suelo forestal plantea un problema de fertilidad en el Norte de Europa, mientras que los incendios forestales pueden conducir a la erosión en el Sur de Europa.

3.6. La Comisión propone que la estrategia de protección del suelo se base esencialmente en un sistema de vigilancia y una armonización de los sistemas nacionales existentes. Como ya se ha señalado, la Comunicación no señala cuáles son aquellas amenazas, de las que afectan al suelo, que convendría

<sup>(1)</sup> CES 1199/2000, DO C 14 de 16.1.2001, p. 141-150.

abordar conjuntamente y, en esos casos, cuál debería ser el contenido de una iniciativa comunitaria. Desconocer el objeto y las razones de la vigilancia del suelo solo puede aumentar el riesgo de ineficacia del sistema. Cabe suponer que la necesidad de protección del suelo en los países candidatos sea al menos igual de importante que en la UE de quince países, o probablemente aún mayor. Por ello, es importante que el sistema de vigilancia y las propuestas de medidas concretas que la Comisión tiene previsto presentar incluyan también a los países candidatos.

3.7. El CESE constata que ya en la actualidad se están llevando a cabo una serie de trabajos en la UE relacionados con la protección del suelo, como la Directiva marco sobre el agua y la futura legislación sobre los lodos de depuradora y el estiércol vegetal. Para estos trabajos, también puede revelarse necesaria la necesidad de establecer un sistema común de vigilancia y de unos métodos armonizados de recogida de datos. El CESE apoya, por tanto, la presentación de una propuesta destinada a establecer este sistema. El CESE señala la necesidad de que cualquier propuesta futura relativa a un sistema común de vigilancia intente sacar el mejor partido posible de los sistemas nacionales existentes.

3.8. Para mejorar la protección del suelo, es importante la integración de la formación y la información en una estrategia para el suelo con el fin de lograr una mayor comprensión y conciencia sobre los efectos que tienen en el suelo distintos tipos de tratamientos. Por lo que respecta a la contaminación de los suelos, el CESE ha elaborado un dictamen<sup>(1)</sup> sobre la propuesta de la Comisión en materia de «responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales»<sup>(2)</sup>. Entre otras cuestiones, la Comisión propone en este documento un marco comunitario que introduzca responsabilidades por los daños ocasionados al suelo por contaminación.

Además, debería considerarse la posibilidad de imponer penas por la transgresión de la legislación en vigor en el ámbito del suelo.

3.9. Como señala la Comisión, el suelo se distingue del aire y el agua en que existe claramente una persona física o jurídica que es su propietario. Ello tiene por consecuencia que los daños ocasionados al suelo son principalmente de dos tipos.

3.9.1. El primero consiste en una presión tradicional sobre el medio ambiente ejercida por distintos agentes que causan daños a través de emisiones y otras contaminaciones, que no les afectan directamente, pero afectan a los propietarios de los suelos en cuestión.

3.9.2. El otro tipo corresponde a las situaciones donde un propietario deteriora (o mejora) su propia tierra. El suelo puede reservarse a una producción biológica, como suelo arable y suelo forestal. También puede utilizarse como base para la industria, la construcción de carreteras, etc., y entonces no sufre la presión negativa debida a la producción, ejercida por los usuarios.

3.9.3. Si la estrategia para el suelo desemboca poco a poco en acciones, es importante que se tengan en cuenta las principales diferencias entre tipos de tierra y condiciones de propiedad.

3.10. La Comisión señala que el suelo está expuesto a una presión considerable a causa de las actividades humanas, así como que su situación se deteriora. Sería también importante destacar las mejoras debidas a una reducción drástica del aprovisionamiento de metales, a la reducción de los depósitos ácidos, y el hecho de que, en numerosas regiones, la calidad de los suelos arables es buena; todos los suelos arables no están, pues, deteriorándose.

3.11. Los efectos de la agricultura están bien descritos en el primer párrafo del punto 8.1.2 de la Comunicación, en el que la Comisión constata que algunos métodos utilizados en agricultura ocasionan daños al suelo, mientras que otros podrían favorecer su protección. Desde el punto de vista de la agricultura propiamente dicha, la protección del suelo se inscribe, naturalmente, en un cultivo, y constituye un activo más que una amenaza.

3.12. La Comisión indica que el uso de lodos de depuradora no debería plantear ningún problema, a condición de que se prevenga toda contaminación, y de que sea posible su utilización sobre una tierra arable. El CESE tiene profundas dudas sobre esta opinión. El problema actual de los lodos de depuradora es, precisamente, que están muy contaminados. El CESE pidió anteriormente la elaboración de una Directiva revisada con unos límites máximos reforzados, que la Comisión prevé presentar de aquí a 2003. El CESE lamenta este retraso.

#### 4. Conclusiones

4.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión como el inicio de una estrategia europea de protección del suelo. Por lo que se refiere a la continuación de los trabajos, desea destacar lo siguiente:

— lamenta la ausencia de un inventario de los tipos de medidas que sería conveniente aplicar a nivel de la UE y de las razones para ello;

<sup>(1)</sup> DO C 241 de 7.10.2002.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 17 final.

- lamenta también la ausencia de un debate estratégico sobre ambiciones razonables y, por consiguiente, sobre los objetivos para los suelos europeos;
- las propuestas futuras deben basarse en una evaluación de las amenazas probables en las distintas regiones europeas, incluidos los países candidatos;
- la futura propuesta relativa a un sistema de vigilancia debe estar relacionada con las medidas en curso con el fin de mejorar la motivación y utilizar claramente los sistemas nacionales de vigilancia existentes;
- las futuras propuestas de medidas concretas para mejorar la protección del suelo deberían incluir la formación, la información y unos sistemas de sanciones adecuados;
- el suelo se distingue del aire y del agua en que es un elemento estático. Así pues, el suelo pertenece a un propietario, y el derecho de propiedad debe ser tenido en cuenta en la estrategia;
- en cualquier caso, es importante que se realice una descripción matizada del conjunto de las amenazas, con el fin de que todos los agentes apoyen la iniciativa.

Bruselas, 18 de septiembre 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 rectifica el Reglamento (CE) nº 2200/96 en lo relativo a la fecha de comienzo del período transitorio para el reconocimiento de las organizaciones de productores»**

(COM(2002) 252 final — 2002/0111 (CNS))

(2003/C 61/10)

El 15 de julio 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 29 de agosto de 2002 (ponente: Sr. de las Heras Cabañas).

En su 393º Pleno (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 129 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El proyecto de Reglamento del Consejo modifica el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 2200/96 <sup>(1)</sup>, que concierne a las organizaciones de productores (OP) reconocidas en virtud del Reglamento (CEE) nº 1035/72 <sup>(2)</sup> pero que no cumplían, en la fecha de entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 2200/96, con los requisitos establecidos por este último para el reconocimiento inmediato definitivo. Para ello, el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 2200/96 autoriza a estas OP a seguir funcionando durante un período transitorio de dos años, que

podría ampliarse hasta cinco años si la OP presenta un plan de acción, periodos transitorios contados a partir de la fecha de entrada en vigor de este reglamento el 21 de noviembre de 1996.

1.2. Con la modificación que propone la Comisión se trata de rectificar un error en las fechas de comienzo de dichos periodos transitorios, posponiéndose al 1 de enero de 1997, que corresponde a la fecha de aplicación del Reglamento (CE) nº 2200/96 para evitar las posibles repercusiones negativas sobre los derechos de las OP afectadas y salvaguardar la seguridad jurídica de sus actuaciones.

<sup>(1)</sup> DO L 297 de 21.11.1996.

<sup>(2)</sup> DO L 118 de 20.5.1972.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité desea recordar la problemática general que afecta a las organizaciones de productores, que siguen siendo la piedra angular de la OCM de frutas y hortalizas, dado que la reforma de 1996 no ha conseguido completamente los objetivos de organizar y agrupar la oferta, así como la mejora de la eficacia de las OP, frente a una distribución cada vez más concentrada.

2.2. Por tanto, los incentivos a la constitución de OP, a las fórmulas de colaboración entre OP, a las fusiones de OP y a sus asociaciones, deben ser medidas a adoptar.

2.3. Para incentivar el asociacionismo y la eficacia de las OP se deberían adecuar los criterios de reconocimiento y asegurar la participación y control democrático de los productores en el funcionamiento de las OP.

2.4. Sería conveniente estudiar, en el ámbito de las regiones productoras, qué impedimentos existen y qué estímulos pueden establecerse, a través de programas específicos, para animar a un mayor número de agricultores a asociarse voluntariamente a las OP y a incrementar la dimensión de éstas.

## 3. Observaciones específicas

3.1. El Comité está de acuerdo con el espíritu de la propuesta de la Comisión, pero recuerda que ambos períodos transitorios han concluido y por ello lamenta la tardanza de la

Comisión en corregir el error en la fecha de inicio del período transitorio para obtener el reconocimiento para las OP reconocidas en virtud del Reglamento (CEE) nº 1035/72 pero que no cumplían en la fecha de entrada en vigor del Reglamento (CE) 2200/96 con sus requisitos para el reconocimiento inmediato.

3.2. La modificación del Reglamento hecha «a posteriori» tiene carácter retroactivo y puede dar lugar a un trato discriminatorio entre OP que se atuvieron en su momento a las disposiciones vigentes, no realizando las acciones de retirada a las cuales tendrían derecho con la rectificación propuesta y las OP que sí realizaron dichas acciones para las cuales ahora se propone restablecer dicho derecho.

3.3. Con esta rectificación no se podrán paliar las repercusiones negativas en los intentos de las OP por obtener el reconocimiento en el plazo permitido ni tampoco los eventuales problemas logísticos por la falta de continuidad entre los planes de acción y los programas operativos.

## 4. Conclusiones

4.1. El Comité acepta el espíritu de la propuesta de la Comisión, pero cuestiona su oportunidad ya que establece el principio de trato discriminatorio entre OP y no paliará los posibles efectos negativos para las OP afectadas por el retraso en la rectificación del error.

4.2. El Comité anima a la Comisión a que presente en breve plazo propuestas de adaptación de la OCM con el fin de resolver la problemática que afecta a las OP, teniendo en cuenta las orientaciones recogidas en este Dictamen.

Bruselas, 18 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1258/1999 sobre la financiación de la política agrícola común»**

(COM(2002) 293 final — 2002/0125 (CNS))

(2003/C 61/11)

El 19 de julio de 2002, de conformidad con el artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de agosto de 2002 (ponente: Sr. Strasser).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 128 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión tiene por objeto ampliar el período durante el cual es posible denegar una financiación con cargo al Fondo de garantía del FEOGA. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento (CE) nº 1258/1999 (sobre la financiación de la política agrícola común), no podrá denegarse la financiación de los gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación escrita de la Comisión de los resultados de las verificaciones al Estado miembro correspondiente.

1.2. La Comisión propone que se amplíe dicho período a 36 meses. En la exposición de motivos de la propuesta se destacan, en particular, los siguientes aspectos:

- dicho límite debe poder aplicarse de tal modo que se tengan mejor en cuenta los intereses financieros de la Unión Europea;
- con la ampliación del período de referencia se podrán «reducir los importes de los gastos incorrectos».

1.3. En 1993, un Grupo de trabajo sobre la reforma de la revisión de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA, creado por la Comisión, propugnó una reglamentación que autorizara correcciones para los gastos efectuados con una anterioridad de 36 meses. Pero el Consejo no siguió esta recomendación y se pronunció a favor de un período de 24 meses.

## 2. Observaciones

2.1. El Comité se pronuncia resueltamente a favor de una solución que permita a la Comisión recuperar las sumas gastadas de manera incorrecta y evitar de este modo un perjuicio financiero para el presupuesto comunitario. Es necesario tener en cuenta que la utilización irregular de financiaciones puede obedecer a distintas razones, como las insuficiencias que se comprueban tras la creación de un nuevo régimen o la modificación sustancial de otro, tal como señala también la propia Comisión. Este problema se ve agravado por las frecuentes modificaciones de reglamentos o directivas, como ha sucedido en estos últimos años.

2.2. El Comité, por tanto, se pronuncia a favor de proveer a la Comisión de los recursos necesarios para reforzar los controles preventivos, con el fin de, por una parte, eliminar con la debida antelación las insuficiencias y, por otra, mejorar en caso necesario la gestión administrativa en los Estados miembros.

2.3. El Comité, sin embargo, duda de que la ampliación del período de referencia para las correcciones de gastos permita reducir sensiblemente los pagos irregulares. No cabe esperar, en efecto, que ello permita detectar un mayor número de irregularidades. Y, por otra parte, la ampliación a 36 meses del período de referencia aumenta sustancialmente el riesgo de imputación de gastos a los Estados miembros y puede dificultar también los procedimientos de presentación de pruebas.

Bruselas, 18 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «El impacto de la ampliación en la UEM»**

(2003/C 61/12)

El 1 de marzo de 2001, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa 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 3 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Vever).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 19 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 42 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Resumen**

1.1. Las dos principales transformaciones de la UE —la UEM y la ampliación— están llamadas a complementarse y, al mismo tiempo, a plantearse mutuamente nuevos desafíos. Para adaptarse a esta situación es preciso contar con una estrategia global y de cooperación que tenga en cuenta tanto los aspectos económicos como los sociales.

1.2. El Comité subraya que, para prepararse de manera eficaz para la UEM, los países candidatos deben cubrir correctamente todas las etapas preparatorias y garantizar el cumplimiento a largo plazo de los criterios de Maastricht, basándose en primer lugar en los de Copenhague, esto es, en una economía sana y competitiva que cumpla todas las exigencias del acervo comunitario. Ello requiere, entre otras cosas, promover el diálogo con organizaciones de interlocutores sociales y con estructuras socioprofesionales que sean representativas y eficaces.

1.3. El Comité señala, por tanto, que la ampliación de la UEM deberá llevarse a cabo de manera muy rigurosa, sopesando estrictamente los méritos de cada país para el ingreso, con el fin de no colocar a los nuevos miembros ante dificultades estructurales ni poner en peligro el equilibrio interno y externo del euro.

1.4. El Comité, preocupado también por evitar toda prolongación excesiva del proceso de ingreso de nuevos Estados miembros en la UEM, recomienda una vez más que la adhesión al Mecanismo de cambio europeo (MCE2) se produzca al mismo tiempo que el ingreso en la UE.

1.5. El Comité considera conveniente que el sistema de adaptación de los órganos de dirección del BCE a la ampliación esté establecido en el momento de concluir las negociaciones de adhesión, sin necesidad de aplazarlo a una fecha posterior.

1.6. El Comité subraya la necesidad de reforzar los recursos autónomos del Eurogrupo, teniendo en cuenta que en un futuro próximo se prevé un importante aumento del número de países no pertenecientes a la zona euro en el Consejo.

1.7. El Comité señala los problemas cada vez más grandes con que se enfrentarán las transferencias presupuestarias en una UEM ampliada, lo que hará necesario enmarcar en una perspectiva global las actuales reformas de diversas políticas comunitarias (la agrícola, la regional) y prever un refuerzo de los recursos propios de la Unión Europea para después de 2006.

1.8. El Comité solicita que se haga un seguimiento de los efectos de la ampliación de la UEM sobre las economías próximas y vecinas de la UE.

1.9. El Comité invita a la Convención sobre el futuro de Europa a que incluya la ampliación de la UEM (aspectos institucionales, práctica de la subsidiariedad, formas de cooperación) en sus reflexiones y en la elaboración de sus conclusiones.

**2. Observaciones preliminares**

2.1. La UEM y la ampliación constituyen cambios muy importantes que marcarán profundamente la evolución de la UE en los próximos años. Si se llevan a buen término, las dos contribuirán a reforzar la Unión. Juntas, no dejarán de influirse mutuamente y, sin duda, complicarán muchas situaciones y circunstancias. Pero, a largo plazo, lo más probable es que se complementen, no que choquen entre sí. Todo dependerá de la capacidad de la Unión Europea y de sus Estados miembros para adaptarse a las nuevas exigencias y lograr las sinergias necesarias.

2.2. Frente a una ampliación que tenderá a actuar como fuerza centrífuga, poniendo inevitablemente a prueba la cohesión de la Unión Europea, el principal atractivo de la UEM será su efecto centrípeto, que aportará estructura y seguridad y que permitirá reforzar dicha cohesión sobre bases sanas y estables, incluso en los Estados de la Unión que no forman parte de la zona euro pero que pueden adherirse en el futuro.

2.3. La ampliación ofrecerá en sí misma nuevas oportunidades de desarrollo a la UEM, con la perspectiva de una duplicación progresiva de los miembros de la zona euro (en un movimiento dirigido hacia Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Estonia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Chipre, Malta, Rumania y Bulgaria, a los que hay que añadir Turquía, país con el que aún no se han iniciado las negociaciones para la adhesión). Para estos futuros miembros, el euro ofrecerá numerosas ventajas económicas, contribuirá a atraer las inversiones, dinamizará los mercados financieros y hará más seguros los intercambios comerciales. La ampliación también aportará mayor seguridad política para la UE en su conjunto. La UE ampliada, basada en el Estado de derecho y la seguridad jurídica, será una región importante en la economía mundial. Que esta ampliación refuerce o disminuya el peso específico y la influencia internacional de la moneda europea, sobre todo frente al dólar, dependerá de la manera en que se lleve a cabo y se asimile (así como de otras posibles evoluciones relacionadas con los tres Estados miembros de la UE actualmente fuera de la zona euro: el Reino Unido, Dinamarca y Suecia).

2.4. Es evidente que la ampliación planteará nuevos desafíos a la UEM. En un primer momento, la adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea modificará profundamente las condiciones de coexistencia de la zona euro y la zona no euro, porque esta última pasará a ser más numerosa que aquélla. Mientras que en la Europa de los Quince la zona euro, compuesta por doce Estados miembros, coexiste con tres países que no han adoptado la moneda única, en una Europa de veinticinco miembros coexistirá con trece Estados no pertenecientes al euro. En un segundo momento, a medida que los nuevos Estados miembros se adhieran al euro, la UEM afrontará una situación nueva, con una diversidad interna mucho mayor (el PIB de los países candidatos no representa más que el 6 % del de los doce miembros de la zona euro), lo que hará también más difícil coordinar y controlar las políticas económicas y presupuestarias.

2.5. Por tanto, el Comité subraya la necesidad de emprender una estrategia global como preparación para hacer frente a las interacciones previsibles entre la ampliación y la UEM. Esta estrategia deberá ser una estrategia política, cooperativa y contractual basada en:

- la actual Convención sobre el futuro de Europa (en la que participan todos los países candidatos), en lo que se refiere a la reforma de las instituciones y el reparto de competencias;
- los países e instituciones de la UE, en lo que respecta a la gestión política de la UEM;
- los medios económicos, los interlocutores sociales y los demás agentes de la sociedad civil organizada que deben ejercer plenamente sus libertades autónomas pero con un espíritu de responsabilidad y con planteamientos a menudo asociativos y contractuales, en lo que se refiere a la consolidación de los fundamentos económicos y sociales de la UEM.

2.6. Esta estrategia debe afrontar dos cuestiones esenciales:

2.6.1. por un lado, preparar eficazmente a los países candidatos para la UEM, lo cual implica acordar y poner en práctica con cada uno ellos estrategias bien adaptadas de adhesión a la UEM;

2.6.2. por otro, adaptar bien la UEM a la Europa ampliada, lo cual implica reflexionar desde ahora sobre un programa global para todos sus futuros Estados miembros.

### 3. Una preparación eficaz de los países candidatos para la UEM

#### 3.1. *Perspectivas jurídicas y políticas*

3.1.1. El Tratado de Amsterdam y los acuerdos de preadhesión suscritos por los países candidatos precisan claramente que dichos países no podrán acogerse a derogación política alguna de «opt out» (posibilidad de optar por no participar en determinadas políticas) como las concedidas excepcionalmente al Reino Unido y Dinamarca. Aunque es evidente que los nuevos Estados miembros no podrán entrar en la UEM desde el momento mismo de su adhesión a la UE, deberán esforzarse por entrar en ella lo antes posible, sometándose a las diversas disciplinas preparatorias. El Comité se congratula de este vínculo formalmente establecido por la UE de acuerdo con los países candidatos, por el que se sanciona su propósito de entrar en la UEM tan pronto como satisfagan todos sus requisitos.

3.1.2. El proceso de integración de los países candidatos en la UEM comprenderá, por tanto, cuatro etapas:

3.1.2.1. En la actual etapa de preadhesión, los países candidatos deben emprender ya la incorporación del acervo comunitario, incluidos los ámbitos clave para la UEM: ello implica, sobre todo, la liberalización de los movimientos de capital, la renuncia a todo privilegio estatal de financiación del sector público y la garantía de un estatuto de independencia del banco central.

3.1.2.2. Al ingresar en la Unión Europea, los nuevos Estados miembros estarán ya obligados a respetar muchas de las disciplinas económicas comunitarias, aun sin poder participar todavía en la UEM. Así, deberán aceptar los objetivos de la UEM; reconocer que su política de cambio y su política económica son a partir de entonces asuntos de interés común de la UE; prevenir los déficit excesivos; aceptar el pacto de estabilidad y crecimiento, y avanzar en el cumplimiento de los criterios de Maastricht. Al igual que todos los Estados miembros, se someterán anualmente, en la cumbre europea de otoño, a un control para verificar hasta qué punto se ajustan a las orientaciones generales de política económica y a las directrices para el empleo. Y en la cumbre europea de primavera se les someterá a un control para verificar la aplicación de los compromisos de reforma estructural adoptados en Lisboa en el terreno económico, social y administrativo (políticas de educación, innovación, mercado laboral, protección social, sector público, etc.)

3.1.2.3. Otra etapa previa obligatoria será su participación en el mecanismo de cambio del euro, dentro del MCE2, a semejanza de la situación actual de Dinamarca en la UE. Esta participación en el MCE2 deberá ser como mínimo de dos años antes de poder formar parte de la UEM.

3.1.2.4. Finalmente, la última etapa de adhesión a la UEM deberá ser objeto, para cada nuevo país participante, de una decisión circunstanciada del Consejo, a propuesta de la Comisión, en la que se evalúe su capacidad económica y, sobre todo, su conformidad con los criterios de Maastricht, a saber:

- una tasa de inflación que no supere en más del 1,5 % la media de las tasas de los tres Estados miembros con menor inflación;
- tipos de interés a largo plazo que no se separen más de un 2 % de la media de los tipos de los tres Estados miembros con menor tasa de inflación;
- un déficit presupuestario cercano o inferior al 3 % del PIB;
- una deuda pública que sólo podrá superar el 60 % del PIB si tiende a alcanzar dicho nivel;
- una estabilidad del tipo de cambio de la divisa nacional que lo sitúe en un margen de  $\pm 2,25$  % en relación con el euro.

Por otra parte, los bancos centrales nacionales deben tener un estatuto que garantice su independencia con respecto a los Estados, y su objetivo debe ser la estabilidad de los precios con arreglo a los objetivos del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

### 3.2. *Las exigencias económicas y sociales*

3.2.1. Del mismo modo que las condiciones políticas y jurídicas incluidas en el Tratado y en las declaraciones de las cumbres europeas prevén un planteamiento secuencial para la preparación de los países candidatos a la UEM, las exigencias económicas y sociales, ligadas a la aplicación del pacto de estabilidad y crecimiento, imponen un estricto respeto de esta articulación en escalones sucesivos. Si quieren prepararse adecuadamente a la UEM, los países candidatos no deben precipitarse. De lo contrario, el crecimiento y las inversiones en los nuevos Estados miembros podrían verse perjudicadas por una política monetaria y fiscal excesivamente estricta, y la cohesión de la UEM en la Europa ampliada podría verse afectada. Es imprescindible evitar todo riesgo de verse más adelante en una situación sin salida al descubrir que tal o cual país, tras entrar en la UEM, no es capaz de respetar todas las disciplinas. Hay, además, otras razones para proceder con orden y sin precipitación. El valor exterior del euro, factor clave de su estabilidad, no deberá verse afectado por la ampliación de la UEM. Tampoco interesa a los países de la zona euro crear tensiones internas excesivas debidas a diferencias demasiado brutales y asimétricas. Además, las restricciones presupuestarias que pesan sobre los Estados miembros y la UE no permitirían responder a las demandas de ayuda como consecuencia del acceso acelerado de nuevos países a la zona euro.

3.2.2. Conviene insistir, sobre todo, en la necesidad de que los Estados candidatos consoliden su apertura económica y su capacidad competitiva. Entre las exigencias fundamentales figuran el buen funcionamiento, sin obstáculos, del mercado de capitales (no sólo en lo que respecta a las inversiones mobiliarias, sino también a las inmobiliarias y en bienes raíces), el reforzamiento del sector bancario y financiero (en el que participan cada vez más empresas de la UE), la ausencia de toda financiación del sector público por parte del banco central nacional y la existencia de instituciones capaces de velar eficazmente por la aplicación de las leyes y reglamentos y por el buen funcionamiento de los mercados. Estas exigencias pueden justificar la necesidad de que la UE lleve a cabo inspecciones en conexión con los medios socioprofesionales.

3.2.3. Por tanto, es indispensable poner sumo cuidado en crear bases sólidas y duraderas para introducir con éxito el euro en estos países, asegurando (mucho antes de lograr el cumplimiento de los criterios de Maastricht, para lo cual es necesario garantizar también la comparabilidad estadística) la consolidación del tejido económico y social (productividad, clima social, adaptación del sector público, desarrollo de las PYME, etc.) La convergencia «nominal», para ser sostenible y beneficiosa, debe basarse en una convergencia «real». Por tanto, no cabe pretender cumplir los criterios de Maastricht de manera sostenible antes de alcanzar un nivel mínimo de desarrollo y apertura de la economía. Incluso puede darse el caso de que un país candidato más alejado que otro del cumplimiento aparente de los criterios de Maastricht esté en realidad más avanzado en la consolidación de su apertura económica y, por tanto, en la preparación real de su ulterior integración en la UEM. Por otra parte, hay que contar con que, tras la adhesión, surjan otros factores que compliquen provisionalmente el cumplimiento de los criterios de Maastricht por parte de los nuevos Estados miembros. Así, cabe esperar nuevas presiones inflacionistas ocasionadas por la incidencia de los nuevos precios agrarios o de las transferencias de los Fondos Estructurales. Por ello, prepararse adecuadamente para la ulterior integración en la UEM exige, por un lado, una preparación rigurosa para las condiciones exigidas por la adhesión a la propia UE, y, por otro, una buena adaptación a las consecuencias económicas y sociales que comporta dicha adhesión.

3.2.4. Por tanto, junto a la adaptación a las nuevas condiciones económicas y jurídicas, es preciso conceder una atención especial a la consolidación del marco institucional y social de los países candidatos. Esto afecta, en primer lugar, a la promoción del papel de los interlocutores sociales y la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. El desarrollo de organizaciones representativas y el desarrollo de la concertación entre los interlocutores sociales y con el gobierno contribuirán muy directamente a la eficaz coordinación de las políticas macroeconómicas y de adaptación social, en línea con los procesos de Cardiff, Colonia y Lisboa. Los interlocutores sociales de los actuales Estados miembros y el Comité Económico y Social, a través de los comités consultivos mixtos, deben apoyar a las organizaciones socioprofesionales de los Estados candidatos mediante la organización de intercambios y programas de información y formación.

3.2.5. El último informe anual de la Comisión de noviembre de 2001 sobre el estado de estos preparativos y, en particular, sobre la incorporación del acervo comunitario hace una valoración positiva para diez de los doce países candidatos que están negociando su adhesión a la UE; Rumania y Bulgaria tienen que hacer un esfuerzo mayor para la adhesión (y más aún con vistas a la integración en la UEM).

3.2.6. Después de la adhesión se planteará evidentemente el problema de mantener el impulso para preparar la ampliación de la UEM. En este sentido, cabe hacer dos observaciones:

3.2.6.1. Por un lado, hay que ser conscientes de que el «big bang» de una entrada simultánea de diez nuevos Estados miembros en la Unión Europea, si bien abrirá una perspectiva directa de ampliación de la UEM, no garantizará necesariamente su aceleración: los Quince, la Comisión y el Banco Central podrían optar por una criba más rigurosa para la etapa siguiente, consistente en la adhesión a la UEM. Si bien cabe contar con que algunos de los nuevos Estados miembros de la UE logren entrar en la UEM en un plazo mínimo, otros probablemente tengan que esperar más tiempo.

3.2.6.2. Ahora bien, así como no conviene precipitarse en la marcha hacia la UEM, tampoco es bueno atrincherarse en una actitud de espera y dejar que los nuevos Estados miembros se instalen durante demasiado tiempo en la zona no euro. En efecto, se correría entonces el peligro de acabar fraccionando la unidad del mercado único y, en cierto modo, se invitaría a estos países a relajar la disciplina necesaria para entrar en la UEM. Por tanto, deberá encontrarse un equilibrio entre estas diversas exigencias.

3.2.7. Una manera eficaz de resolver el problema sería garantizar la participación de los nuevos Estados miembros en el mecanismo de cambio del SME revisado (MCE2) desde el momento mismo de la adhesión. El Comité ya formuló esta recomendación en su Dictamen de abril de 2001<sup>(1)</sup> sobre los indicadores económicos para la adhesión. El Comité insiste en dicha recomendación, ya que permitiría:

3.2.7.1. situar desde ahora la política de cambio de los nuevos Estados miembros en un marco comunitario;

3.2.7.2. presionar de este modo para que se procure mantener una preparación activa para la UEM en dichos países;

3.2.7.3. cumplir una condición jurídica previa indispensable para esta preparación, eliminando todo riesgo de «opt out» de cualquiera de estos países en relación con la UEM, que estaría en contradicción con la renuncia expresa a todo «opt out» político;

3.2.7.4. preservar también un margen sustancial de flexibilidad en las variaciones cambiarias, ya que el MCE2 autoriza una horquilla del 15 % por encima o por debajo, evitando imponer una rigidez prematura y permitiendo un grado de flexibilidad bastante apreciable en la adaptación económica y social.

3.2.8. Cuando llegue el momento de decidir la entrada efectiva en la UEM, tras al menos dos años de participación en el mecanismo de cambio, convendrá no sólo comprobar el cumplimiento efectivo de los criterios de Maastricht, sino también si dicho cumplimiento se ha logrado en condiciones que garanticen su perdurabilidad.

3.2.9. Algunos de estos países empezarán a utilizar ya el euro como moneda vehicular en paralelo con su moneda nacional mucho antes de entrar en la UEM, como ocurría, por ejemplo, con el marco alemán antes de que circularan billetes y monedas de euro. Esta libertad de utilizar el euro en las transacciones comerciales puede aportar muchas ventajas prácticas a estos países, contribuir, por otro lado, al atractivo internacional del euro y facilitar la familiarización de la población con una moneda que deberá convertirse en la suya. Pero dicha libertad no será suficiente para activar por sí sola la integración en la UEM, que dependerá de todos los demás criterios económicos, financieros, presupuestarios y también, en gran medida, sociales que se mencionaron anteriormente.

### 3.3. Las ayudas de la Unión

3.3.1. Las ayudas presupuestarias de la Unión, acordadas para preparar la adhesión y posteriormente servir de apoyo durante los primeros años de adhesión (Agenda 2000) representan una cantidad significativa: el acuerdo de Berlín de marzo de 1999 ya previó para el periodo 2000-2006 unos 20 000 millones EUR para los instrumentos de preadhesión y en torno a 50 000 millones EUR — llegado el caso utilizables a partir de 2002 — para los nuevos Estados miembros.

3.3.2. El 30 de enero de 2002<sup>(2)</sup>, la Comisión presentó una actualización de estas condiciones presupuestarias preventivas para tener en cuenta dos circunstancias nuevas:

- por un lado, el desplazamiento a 2004 de la fecha prevista para las primeras adhesiones;
- por otro, el aumento (de cinco o seis a diez) del número de países que compondrán la primera ola de adhesiones.

3.3.3. Estas nuevas orientaciones de la Comisión, en previsión de la adhesión de diez nuevos Estados miembros en 2004, contemplan la asignación de 40 000 millones EUR de compromisos y 28 000 millones de pagos para 2004, 2005 y 2006, previsión que respeta los límites presupuestarios de la UE y el acuerdo plurianual de Berlín, si bien se sitúa cerca del máximo de la horquilla.

<sup>(1)</sup> «La ampliación de la UE: el desafío que representa para los países candidatos el cumplimiento de los criterios económicos para la adhesión», DO C 193 de 10.7.2001.

<sup>(2)</sup> SEC(2002) 102 final.

3.3.4. Este presupuesto no afecta a las futuras reformas de las políticas agrícolas, regionales y presupuestarias. En cambio, incluye un abandono progresivo de las ayudas de los Fondos Estructurales percibidas por determinadas regiones de la UE antes prioritarias, un periodo transitorio de diez años antes de efectuar pagos directos a los agricultores de los nuevos Estados miembros, y el pago por parte de los nuevos miembros de sus contribuciones al presupuesto comunitario a partir del primer año de adhesión (condiciones por confirmar en las negociaciones de adhesión). En opinión del Comité, está también claro que la adhesión implica acelerar la adaptación de las políticas agrícolas, regionales y presupuestarias.

3.3.5. En un segundo informe presentado el mismo día por la Comisión <sup>(1)</sup> se recuerda asimismo la cuestión del futuro de la política de cohesión a partir de 2007. En una Europa de 25 o 27 Estados miembros, las desigualdades regionales en el PIB se duplicarán, pasando de una relación de 1 a 3 a una proporción de 1 a 6. Además de transferencias al Este, la Comisión aboga por una política de ayudas que no se limiten a las regiones menos desarrolladas de la UE, aunque será necesario redefinir los objetivos (ciudades, zonas de montaña, zonas fronterizas, zonas periféricas). Por su parte, el Comité observa que el coste de la ampliación puede que exija plantear en términos diferentes —como muy tarde a partir de 2007— la cuestión de los niveles de contribución de los Estados miembros y la de los recursos de la Unión. Las actuales reformas de diversas políticas comunitarias (agrícola, regional) deberán enmarcarse en una perspectiva global y deberá preverse evidentemente un refuerzo de los recursos propios de la Unión.

3.3.6. El Consejo de Economía y Finanzas acordó en el primer semestre de 2001 establecer una cooperación más estrecha con los ministros de Finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de los países candidatos, mediante una invitación a dichos países durante cada presidencia semestral del Consejo y mediante informes regulares del Consejo de Economía y Finanzas sobre la situación económica en tales países. El Comité acoge positivamente el desarrollo de esta cooperación en torno a la convergencia económica y sugiere que se profundice en otras formaciones del Consejo directamente afectadas por este objetivo, sobre todo el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales (especialmente en lo relativo a la preparación de los países candidatos a la aplicación de las orientaciones para el empleo).

3.3.7. El Comité observa también con satisfacción que las relaciones entre el Banco Central Europeo y los bancos centrales de los países candidatos, que ya son firmes y regulares, se ha intensificado con programas operativos de apoyo (contactos bilaterales, periodos de formación, métodos de actualización de datos estadísticos, etc.) La mayoría de los bancos centrales de los países candidatos cabe considerarlos independientes (aunque, en algunos casos, hará falta todavía cierto tiempo para consolidar totalmente una verdadera cultura de independencia y estabilidad). Esta independencia será, en cualquier caso, un requisito que deberán cumplir todos los candidatos al ingresar en la UE.

3.3.8. Por último, el Comité se congratula de la participación de los países candidatos en la cumbre de Barcelona de marzo de 2002. Esta iniciativa de los Quince está en línea con

las recomendaciones formuladas por el propio Comité en su Dictamen de abril de 2001 sobre los criterios económicos para la adhesión, en el que proponía asociar a los países candidatos a la puesta en práctica del mandato de Lisboa de marzo de 2000. En efecto, la preparación de los candidatos para la adhesión y posteriormente para la UEM no puede por menos que mejorar mediante la participación directa en las reformas económicas, sociales y administrativas expuestas en el mandato de Lisboa para hacer de Europa, en 2010, la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo.

#### 4. Una adaptación adecuada de la UEM a la Europa ampliada

##### 4.1. Los cambios institucionales

4.1.1. Un primer desafío será el del número: a partir de la adhesión, los gobernadores de los bancos centrales de los nuevos Estados miembros formarán parte del Consejo General del BCE, pero no del Consejo de Gobernadores (en el que no participarán hasta entrar en la UEM). Concretamente, habrá que reformar y reducir la composición del Comité Ejecutivo con el fin de preservar su eficacia tras la ampliación. Hay que señalar que en el Tratado de Niza no se abordó la cuestión de la reorganización del BCE tras la primera ampliación, en concreto la revisión del principio de «un hombre, un voto». Se limitó a remitirla al Consejo, a través de una cláusula de habilitación. No es seguro que los gobernadores de los bancos centrales nacionales logren encontrar por sí mismos una solución, mientras que la reflexión a nivel gubernamental parece haber llegado hoy a un punto muerto. Sin embargo, el tiempo apremia, en el sentido de que sería preferible regular la cuestión con independencia de las negociaciones de adhesión, en lugar de esperar varios años hasta la primera ampliación de la UEM. El Comité considera conveniente que el sistema de adaptación de los órganos de dirección del BCE a la ampliación quede establecido en el momento de concluir las negociaciones de adhesión, sin necesidad de aplazarlo a una fecha posterior. Hay que ser conscientes, entre otras cosas, de que, tras la ampliación de la UEM, el funcionamiento práctico del Banco Central se basará cada vez menos en la unanimidad y más en la mayoría. Conviene garantizar desde ahora todos los medios institucionales.

4.1.2. Un segundo desafío será el de la diversidad, sobre todo en lo que se refiere a las grandes diferencias de desarrollo, que no podrán reducirse ni eliminarse sino muy progresivamente.

4.1.2.1. En una primera etapa, la Unión Europea deberá hacer frente al desafío de una dualidad cuantitativa y cualitativamente mayor entre los Estados miembros de la zona euro y los de la zona no euro, que crecerá considerablemente, mientras que hoy solamente comprende tres países (Reino Unido, Dinamarca y Suecia). De este modo, la entrada de diez nuevos miembros en la UE hará que el número de países fuera de la zona euro sea mayor que el de países de la zona euro (trece frente a doce). Dicha perspectiva plantea directamente la cuestión de una institucionalización del Eurogrupo, con objeto de darle el estatuto jurídico y los poderes de decisión de los que carece hoy día, y no hacer depender del Consejo ECOFIN las decisiones que le afectan directamente.

(1) COM(2002) 46 final.

4.1.2.2. En una segunda etapa, con la entrada de nuevos miembros en la UEM, la cuestión que se planteará será la de la diversidad mucho mayor entre los Estados miembros de la UEM. En una UEM de 25 miembros será necesario reexaminar cuestiones tan básicas como la práctica de la subsidiariedad, el papel de los parlamentos nacionales o la gestión cooperativa entre los miembros. Será preciso inventar nuevas formas de cooperación y, posiblemente, llevar a cabo una reforma fiscal europea. ¿Cómo emprender dichas reformas, con qué equilibrio democrático, qué poderes y contrapoderes, qué compromisos entre el método comunitario y el método intergubernamental? La Convención sobre el futuro de Europa debería abordar tales cuestiones. Y el Banco Central Europeo, el Consejo y la Comisión tendrán también que prestarles mucha atención.

#### 4.2. *Las nuevas condiciones económicas y sociales*

4.2.1. Es cierto que no debe sobrevalorarse el peso económico adicional que representa la ampliación de la UEM, si se considera que el PIB de los doce candidatos apenas representa un 6 % del de los doce miembros de la zona euro. Sin embargo, en la medida en que la UEM deberá aprender a desarrollarse con una mayor heterogeneidad de situaciones económicas y sociales, se plantearán varias cuestiones, en primer lugar en el marco de la coexistencia entre zona euro y zona no euro, y luego en la gestión de una moneda única aplicada a economías más diversas. Estas cuestiones serán, sobre todo, las referidas a las variables de adaptación a las nuevas situaciones.

4.2.2. Entre estas cuestiones, cabe citar los diferenciales de competitividad y productividad económica, así como las diferencias salariales y los movimientos migratorios, sobre todo fronterizos, que podrán desarrollarse en la zona euro. En el plazo de una década o más, los efectos de aculturación contribuirán a homogeneizar la zona euro ampliada (modos de gestión pública, corresponsabilidad de los agentes económicos y los interlocutores sociales, efectos del proceso de reformas económicas y sociales acordado en Lisboa para el periodo 2000/2001). Pero, hasta entonces, será necesario

manejar esta comparación y confrontación de sistemas y economías nacionales muy diversos.

4.2.3. En este contexto será especialmente compleja la cuestión de las transferencias presupuestarias dentro de la UEM ampliada. Actualmente, la UE ha optado por una UEM marcada por una débil intervención federal, pocos recursos presupuestarios comunes y una carencia importante de armonización fiscal. La mayor diversidad de los Estados miembros de esta UEM pondrá evidentemente de relieve nuevos problemas a los que este tipo de estructura tendrá dificultades en responder, como las cuestiones anteriormente mencionadas de las diferencias en los factores de producción, los riesgos de tensiones económicas o sociales, los efectos de choques asimétricos, etc. Por este motivo, para después de 2006 la UE deberá reexaminar las siguientes cuestiones:

- la cuestión de las transferencias realizadas por el presupuesto europeo (Fondo de Cohesión, ayudas, etc.);
- la cuestión de los recursos del presupuesto europeo (¿creación de un impuesto europeo?);
- otras cuestiones afines, en concreto las relacionadas con la fiscalidad en Europa (disparidad y competencia de los regímenes fiscales, pero también el peso global de las contribuciones).

#### 4.3. *Repercusiones internacionales*

4.3.1. El euro tiene vocación de divisa internacional de peso mundial. Hay que velar por que la ampliación de la UEM se haga en condiciones que refuercen, y no debiliten, este atractivo internacional del euro, que es una condición indispensable para que tenga éxito.

4.3.2. Asimismo, hay que vigilar los efectos de la ampliación de la UEM en las economías próximas y vecinas de la UE, sobre todo Rusia, Ucrania, Bielorrusia y otros países de la antigua Unión Soviética, así como los países mediterráneos y los países ACP.

Bruselas, 19 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales»

(COM(2002) 175 final)

(2003/C 61/13)

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 el «Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales».

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 126 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Síntesis de la propuesta de la Comisión

1.1. En el Libro Verde sobre una política de retorno de los residentes ilegales, la Comisión presenta un conjunto de propuestas, reflexiones y preguntas acerca de las situaciones de ilegalidad que se producen, y de las distintas medidas que pueden adoptarse para que los residentes ilegales retornen a sus países de origen. Se inscribe en el marco de lo decidido en el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, y se basa en el Plan de acción de lucha contra la inmigración ilegal, aprobado por el Consejo el 28 de febrero de 2002.

1.2. El Libro Verde plantea numerosas preguntas y diversas alternativas a los diferentes problemas y tiene un carácter de documento de reflexión a través del cual invita a un debate amplio al conjunto de la sociedad europea. No sólo a las instituciones y órganos comunitarios, sino también a los países candidatos, a las organizaciones no gubernamentales, a los ámbitos universitarios y las organizaciones de la sociedad civil.

1.3. Plantea el retorno como parte de la política comunitaria de inmigración y asilo (Parte I del Libro Verde). Diferencia la situación de las personas en dos categorías: la primera son los residentes legales que por diversos motivos (jubilación, interés por participar en proyectos de desarrollo de su país de origen, refugiados que pueden volver, etc.) plantean su retorno de manera voluntaria y necesitan ayudas para el mismo; la segunda categoría la componen quienes residen de forma ilegal (inmigrantes clandestinos, solicitantes de asilo cuya solicitud ha sido rechazada, pero se han quedado entre nosotros, etc.)

1.4. Para las personas que residan de forma ilegal, la Comisión plantea que el retorno voluntario se debe utilizar de manera preferente, pero cuando no sea posible será necesario aplicar el retorno forzoso.

1.5. Por lo que se refiere a la inmigración clandestina, la Comisión señala que es necesario asegurar el retorno para no socavar la política de admisión. Dice que el retorno ha de ser voluntario en la medida de lo posible, tanto por razones

humanitarias como porque requiere menos esfuerzos administrativos que el retorno forzoso. Plantea también que el retorno forzoso puede tener efectos disuasorios para los potenciales inmigrantes ilegales.

1.6. Por lo que se refiere al asilo, señala varias situaciones en las que debe producirse el retorno: solicitantes de asilo con su solicitud rechazada, personas que se han beneficiado de algún tipo de protección pero que ya no la necesitan, etc. Dice que aun dando prioridad al retorno voluntario, también en estos casos puede ser necesario el forzoso, pero siempre teniendo en cuenta las obligaciones que establecen los tratados internacionales: las expulsiones colectivas están prohibidas, nadie puede ser expulsado cuando hay riesgo grave para su persona, etc.

1.7. La Comisión insiste en que deben respetarse los derechos humanos en todos los procedimientos. Un aspecto que señala es que los residentes ilegales deben disponer de las vías adecuadas para interponer recurso ante un tribunal durante el procedimiento de retorno.

1.8. La cooperación entre los Estados miembros en materia de retorno se aborda de forma extensa (Parte II del Libro Verde), planteando un conjunto de propuestas e interrogantes acerca de los procedimientos de retorno, las condiciones, etc.

1.9. El retorno de una persona que ha contado con residencia legal sólo puede realizarse a través de una orden de expulsión, y si se produce alguna de estas circunstancias: si su permiso de residencia ha expirado, o ha sido revocado, si ha sido condenada por un delito cuya pena es de al menos un año de privación de libertad, o si existen argumentos fundados de que ha cometido delitos graves, o existen pruebas sólidas sobre su intención de cometerlos.

1.10. La Comisión recuerda aquí que las personas con residencia de larga duración tienen una protección especial contra la expulsión, y plantea el interrogante de en qué otros casos se ha de garantizar esa protección. También se interroga sobre los condicionantes para la revocación de los permisos de residencia.

1.11. Los centros de detención o internamiento en los que pueden ser recluidas las personas pendientes de expulsión han de contar, señala la Comisión, con unas normas de funcionamiento y unas condiciones determinadas de alojamiento e infraestructuras. Sobre estos aspectos también se plantean interrogantes para establecer criterios comunes para toda la UE.

1.12. Los Estados miembros cooperarán entre sí en todo lo relativo al tránsito a través de otro Estado de las personas que retornan, y mejorarán la cooperación operacional a nivel técnico.

1.13. La Comisión plantea el desarrollo de una política común sobre readmisión (Parte III del Libro Verde), señalando las dificultades que tiene el alcanzar acuerdos con los países de origen, ya que muchos países no están interesados en los acuerdos de readmisión en las actuales circunstancias. La Comisión señala que tales acuerdos deben inscribirse en los futuros acuerdos de asociación y cooperación.

## 2. Consideración preliminar

2.1. El CESE, considera que una persona «sin papeles» es un ser humano con los mismos derechos fundamentales y la misma dignidad que el resto de las personas; por ello, en el Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión relativa a una política común de inmigración ilegal <sup>(1)</sup>, manifestó que un inmigrante «sin papeles» no es una persona sin derechos:

- «El término inmigración ilegal, cuando se refiere a las personas que emigran, requiere alguna precisión. Aunque no es legal entrar en un Estado sin la documentación y las autorizaciones establecidas, estas personas no son delincuentes. El inmigrante irregular no es un delincuente, aunque su situación no sea legal.»
- «El tratamiento que ha de darse a las personas inmigradas que se hallan en la UE en situación irregular constituye otra de las principales objeciones que el Comité plantea respecto a los contenidos de la Comunicación. En ella sólo se habla de política de repatriación, que, siendo necesaria, no puede ser la única respuesta que se dé a las situaciones de irregularidad.»
- «La Comisión debe proponer a los Estados miembros, en el marco de la coordinación de las políticas, la convenien-

cia de elaborar medidas de regularización, evitando el riesgo de considerar la inmigración irregular como una puerta trasera para la inmigración legal. Para regularizar la situación de las personas afectadas se deben considerar las situaciones de arraigo social y laboral.»

- «En relación con la política de readmisión y repatriación, el Comité quiere resaltar la conveniencia de fomentar el carácter voluntario y la más alta consideración hacia los valores humanitarios. Los Estados miembros de la UE no suscribirán acuerdos de readmisión con países terceros en circunstancias de grave inestabilidad política y de falta de respeto a los derechos humanos. El Comité analizará con atención el Libro Verde de la política comunitaria de la repatriación.»
- «En la política común para evitar la inmigración irregular se deben tener en cuenta el conjunto de los factores que la originan, evitando caer en simples políticas de tipo policial y judicial, que sin duda son necesarias, pero que solas no van a ser capaces de reducir la inmigración irregular.»
- «El Comité solicita del Consejo una mayor celeridad y responsabilidad en los trabajos legislativos en materia de inmigración y asilo. El retraso actual en la elaboración de las Directivas y Reglamentos que ha propuesto la Comisión, dificulta que la gestión de los flujos migratorios se realice a través de cauces legales.»

2.2. Sobre la base de estas consideraciones y de otras desarrolladas en diferentes dictámenes <sup>(2)</sup>, el CESE considera que es un error creer que el retorno obligatorio puede ser la respuesta única o principal de la UE a los inmigrantes «sin papeles» que hoy se encuentran entre nosotros. Se requiere una política global que incluya tanto actuaciones de retorno como actuaciones de regularización.

2.3. Definir el retorno como única medida para las personas que se hallan en situación irregular no es ni justo ni correcto para las personas afectadas, pero tampoco es realista teniendo en cuenta que puede afectar a varios millones de seres humanos. Ni siquiera las personas a las que se abre expediente de expulsión pueden ser efectivamente expulsadas más que en un pequeño porcentaje, porque la expulsión es un proceso difícil y costoso, y porque muchos de los Estados de origen no aceptan la recepción de esas personas.

<sup>(1)</sup> DO C 149 de 21.6.2002.

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen sobre la política comunitaria de inmigración en el DO C 260 de 17.9.2001, Dictamen sobre el estatuto de residente de larga duración en el DO C 36 de 8.2.2002, Dictamen del CES sobre el método abierto de coordinación en materia de inmigración y asilo de 29-30.5.2002.

2.4. Si la política de retorno obligatorio no viene acompañada de medidas de regularización, el resultado será que se seguirá manteniendo la dimensión actual de la población que se encuentra en situación irregular, con todo lo que ello supone de fomento de la economía sumergida, la explotación laboral y la exclusión social.

2.5. Hay que recordar que la Comisión, el Parlamento y el Comité Económico y Social, así como diversos expertos, han manifestado que la Unión necesita numerosos inmigrantes tanto para actividades profesionales cualificadas como no cualificadas. La Unión necesita de la inmigración legal para el funcionamiento de nuestro sistema económico y social, pero los Estados miembros cierran sus puertas a la inmigración legal, con lo que se incrementa la inmigración ilegal. La situación actual nos indica que la mayor parte de las personas que se encuentran entre nosotros en situación irregular realizan actividades económicas y laborales que son positivas para el desarrollo económico y social de la Unión Europea.

2.6. Son las personas que se encuentran «sin papeles» las verdaderas víctimas de una situación injusta, pues sufren una total inseguridad jurídica y administrativa que les empuja a la economía sumergida y, en algunos casos, a la explotación laboral o a la exclusión social.

2.7. Tanto desde el punto de vista de los derechos humanos, como de las necesidades económicas y sociales, es conveniente la regularización, bajo determinadas condiciones, de muchos de los inmigrantes irregulares que actualmente se encuentran entre nosotros, evitando que la inmigración ilegal sea una puerta trasera para la inmigración legal.

### 3. El Consejo Europeo de Sevilla

3.1. El Consejo Europeo, en su reunión de Sevilla, ha decidido dar un nuevo impulso a la política común de inmigración y asilo, y ha comprometido plazos para la aprobación de decisiones políticas y legislativas durante el segundo semestre del 2002 y el 2003.

3.2. En lo que se refiere a las políticas de expulsión y repatriación, el Consejo se ha comprometido a aprobar antes del final de año los elementos de un programa de repatriaciones basándose en el Libro Verde de la Comisión.

3.3. El Consejo ha aprobado también la integración de la política de inmigración en la política exterior de la Unión en su relación con terceros países. Asimismo, ha adoptado nuevos compromisos para el desarrollo de la política común de inmigración y asilo, especialmente los calendarios comprometidos para la aprobación de la legislación de reagrupación familiar, las transformaciones en el Convenio de Dublín, el Estatuto del refugiado y el Estatuto de los residentes de larga duración.

3.4. El CESE recuerda al Consejo y a la Comisión que sobre estas propuestas legislativas ha emitido los correspondientes dictámenes, que esperamos sean estudiados y sus opiniones incorporadas a la legislación comunitaria. El Consejo debe evitar que la legislación que se adopte en las materias de inmigración y asilo sea de mínimos, alejándose del enfoque de los dictámenes del Parlamento y del Comité. La Unión necesita una legislación adecuada en inmigración y asilo, que contemple de forma equilibrada los motivos económicos y laborales, así como los motivos humanitarios, los Convenios Internacionales y la Carta de los Derechos Fundamentales.

3.5. Como el CESE ha manifestado en otros dictámenes, para luchar contra la inmigración ilegal es necesario disponer de vías adecuadas para la inmigración legal. Nos sorprende y criticamos el hecho de que el Consejo de Sevilla no haya comprometido un plazo para la aprobación de la Directiva sobre condiciones de entrada y residencia de inmigrantes por motivos económicos. Resulta imprescindible que funcionen los canales de la inmigración legal para prevenir la inmigración irregular. En este sentido, el mensaje del Consejo de Sevilla no es el adecuado para impulsar de manera equilibrada la política común de inmigración y asilo.

### 4. Observaciones

4.1. El carácter que la Comisión ha otorgado al Libro Verde, de documento de reflexión que invita a un debate amplio, es valorado positivamente por el CESE. Con este espíritu abierto y constructivo elaboramos el presente Dictamen y esperamos que otras instituciones y organizaciones elaboren también sus opiniones.

#### 4.2. Retorno voluntario

4.2.1. El CESE apoya que la UE y los Estados miembros dispongan de políticas de ayuda y cooperación para el retorno voluntario, especialmente para que las personas que decidan retornar estando en situación legal puedan disponer de medios adecuados para que el retorno sea satisfactorio.

4.2.2. Respecto al retorno voluntario de residentes ilegales, el Comité señala la importancia de que siempre esté asistido por una organización, como la OIM<sup>(1)</sup> o el ACNUR<sup>(2)</sup>. Serán estas organizaciones las que proporcionen la confirmación de la salida y el reingreso del afectado en su país de origen y hagan el seguimiento sobre las condiciones del reingreso. También las ONG de prestigio internacional pueden cooperar en estas actividades.

(1) Organización Internacional de Migraciones.

(2) Alto Comisionado las Naciones Unidas para los Refugiados.

4.2.3. El retorno voluntario debería venir siempre acompañado de facilidades para una posterior decisión migratoria. Quienes han retornado voluntariamente deberán tener preferencia ante una nueva solicitud de inmigración al Estado miembro del que salieron.

4.2.4. El apoyo al retorno voluntario requiere que se dediquen los recursos adecuados tanto por parte de la UE como por los Estados miembros. Deben existir programas permanentes dotados de fondos suficientes para la reinserción de los retornados en sus países de origen. El Comité valora positivamente la idea de la creación de un programa europeo de retorno y que éste se plantee en términos de apoyo a la reinserción. Es conveniente asociar a la gestión de estos programas a las ONG de prestigio internacional, que tienen actualmente una gran experiencia en la gestión de programas de retorno y de integración social.

#### 4.3. El retorno forzoso

4.3.1. Es adecuada la propuesta de la Comisión para dar prioridad al retorno voluntario y considerar los retornos forzosos como un último recurso. El CESE comparte con la Comisión que se trata de una medida muy dura que supone una limitación muy significativa de la libertad y de la voluntad de las personas. En muchas ocasiones estas personas vendieron todos sus bienes para emigrar y adquirieron deudas, por lo que el retorno les puede colocar en situación desesperada.

4.3.2. La propia Comisión recuerda que el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE prohíbe expresamente las expulsiones colectivas y garantiza que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes. Sin embargo, el ACNUR y diversas ONG han denunciado diversas actuaciones de expulsiones colectivas y de expulsiones de inmigrantes ilegales y de solicitantes de asilo a países en los que se violan reiteradamente los derechos humanos.

4.3.3. El CESE está conforme con la afirmación de la Comisión <sup>(1)</sup> de que una política europea de retorno debe ser respetuosa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Recuerda que los artículos 3, 5, 6, 8 y 13 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y los artículos 3, 4, 19, 24 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales contienen disposiciones que son aplicables a una política en materia de retorno de los residentes irregulares o ilegales. Hay que recordar que muchos de estos inmigrantes se encuentran en una difícil situación humanitaria, por lo que las normas y las prácticas que se realicen deben ser elaboradas y aplicadas siguiendo criterios de derecho humanitario y los principios morales de la solidaridad.

4.3.4. La Comisión anuncia que va a elaborar una propuesta de Directiva sobre normas mínimas y procedimientos de retorno. El CESE se muestra favorable a una legislación común si está basada en la Carta de los Derechos Fundamentales y en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Diversas ONG de prestigio internacional han denunciado que algunas legislaciones y prácticas de Estados miembros son contrarias a los derechos humanos y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE <sup>(2)</sup>.

4.3.5. El retorno, a través de una orden de expulsión, de personas cuyo permiso de residencia legal ha caducado, debe ser considerado como una medida extrema. Previamente hay que considerar si esas personas han manifestado intención de renovar su residencia, y, en tales casos, siempre se debe priorizar cualquier posibilidad de regularización sobre la expulsión.

4.3.6. Cuando los residentes en situación irregular han contado con residencia legal a través de un estatus de protección, debe también tenerse en cuenta el arraigo familiar, social o laboral que han desarrollado y evitar un procedimiento tan duro como es la expulsión o el retorno forzoso.

4.3.7. Resulta razonable que puedan ser expulsados los nacionales de terceros países que hayan sido condenados por los tribunales de justicia por un delito punible con una pena privativa de libertad de al menos un año, conforme a la Directiva 2001/40/CE de mayo de 2001. Sin embargo el CESE opina que no es aceptable la expulsión por supuestos delitos no juzgados. La presunción de inocencia debe siempre prevalecer, según contempla el artículo 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

4.3.8. Las expulsiones que se plantean en relación con causas delictivas deben contar con todas las garantías jurídicas que son ordinarias en el Estado de derecho. En tal sentido, el Comité considera que debe desaparecer del Libro Verde la posibilidad de expulsión por delitos no juzgados y por tanto no probados. Nos referimos concretamente a la posibilidad de expulsión por «la existencia de argumentos fundados de que el nacional de un tercer país ha cometido delitos graves», así como por «la existencia de pruebas sólidas sobre su intención de cometerlos». Siempre han de ser los tribunales de justicia quienes dictaminen la existencia de un delito y la medida de la expulsión.

4.3.9. Como dice la Comisión, las decisiones de expulsión deben tener en cuenta el tipo de permiso de residencia de las personas. Los residentes de larga duración, los miembros de la familia de un ciudadano de un Estado miembro, los refugiados y personas bajo otra forma de protección internacional, solo pueden ser expulsados si comportan riesgos graves para la seguridad y el orden público. En las expulsiones se debe garantizar siempre la tutela judicial efectiva. En opinión del CESE, los menores y otras personas en situación vulnerable necesitan siempre de una protección máxima.

<sup>(1)</sup> Libro Verde, apartado 2.4: «Derechos humanos y retorno».

<sup>(2)</sup> Amnistía Internacional, Cruz Roja y otras ONG han elaborado diversos informes.

4.3.10. La armonización de la legislación comunitaria debe evitar el retorno forzoso en algunas situaciones especiales:

- Si el retorno supone separación familiar, tanto en los casos en los que el cónyuge es nacional o residente legal, como si implica separación con hijos o ascendientes.
- Cuando el retorno suponga un perjuicio para los menores a su cargo.
- Cuando la persona sufra de grave enfermedad física o psíquica.
- Cuando la persona tenga riesgos graves para su seguridad, vida y libertad, en el país de origen o en el de tránsito.

4.3.11. El recurso judicial contra una medida de expulsión o retorno forzoso debe tener siempre efectos suspensivos, pues esta es la única forma de que se garanticen los derechos de las personas afectadas.

## 5. Detención en espera de traslado

5.1. La detención en espera de traslado supone una importante limitación de la libertad personal. Las normas mínimas que se establecerán en la UE deberán garantizar que las órdenes de detención deben ser expedidas por una autoridad judicial, pudiendo ser objeto de recurso.

5.2. La detención de personas en espera de traslado o expulsión no debe realizarse en cárceles para delincuentes, ya que los residentes ilegales no son delincuentes<sup>(1)</sup>. Los centros de detención deben ser específicos, y solamente podrá utilizarse la cárcel como lugar de detención en los casos en los que la expulsión viene causada por los delitos cometidos.

5.3. Las condiciones de estos centros han de estar reglamentadas a nivel de la UE, y los internos han de poder ejercer los derechos personales, salvo el de la libertad de movimiento. La duración máxima de la detención en espera de traslado no podrá ser superior a treinta días. Los menores no acompañados por padres o tutores estarán tutelados por las autoridades y no podrán estar en centros de detención.

5.4. Junto a la existencia de centros de detención debe arbitrase otra solución alternativa. La persona pendiente de expulsión puede permanecer en su domicilio habitual, con la obligación de comparecer periódicamente ante las autoridades. La decisión de la detención ha de ser proporcional a la situación de la persona afectada; por ejemplo, no debe haber detención cuando tiene arraigo familiar o laboral y el motivo del retorno forzoso es la finalización de su permiso de residencia.

5.5. El CESE quiere hacer una pregunta a la Comisión y al Consejo ¿Qué sentido tiene la detención previa a la expulsión de las personas que no pueden ser expulsadas bien sea debido a la falta de convenios adecuados con sus países de origen o bien porque sean ciudadanos de países en guerra, estén sujetos a persecución o haya falta de respeto a los derechos humanos? Desde el respeto a los derechos humanos, situaciones de internamiento prolongado como las que se producen en la actualidad en algunos Estados miembros no son aceptables.

5.6. Junto a las normas mínimas, se debe establecer a nivel de la UE una lista temporal de países a los cuales no puede trasladarse a personas debido a la falta de libertades, a guerras o a crisis humanitarias.

5.7. Las personas con graves enfermedades físicas o mentales no podrán ser detenidas ni expulsadas, pues necesitan atenciones sanitarias.

## 6. Los acuerdos de readmisión

6.1. La Comisión y los diferentes Estados miembros tienen en la actualidad dificultades para alcanzar acuerdos de readmisión con países terceros. Es evidente que los acuerdos de readmisión redundan solo en interés de los europeos. El CESE considera adecuado complementar estos acuerdos de readmisión con otros instrumentos políticos y económicos que sean de interés para los terceros países. Las relaciones de la Unión Europea con los países terceros se debe basar siempre en criterios humanitarios.

6.2. En los acuerdos de asociación entre la UE y terceros países se deberán incluir cláusulas para regular los flujos migratorios de forma legal y para que la política europea de inmigración sea positiva para el desarrollo económico y social de esos países. En este contexto se deben considerar los acuerdos de readmisión.

6.2.1. El CESE muestra su conformidad con el Consejo Europeo de Sevilla, que ha decidido preservar los objetivos de la cooperación para el desarrollo, evitando que las posibles sanciones a países terceros afectara a los compromisos de cooperación. La mejor medida para reducir la presión migratoria de los países en vías de desarrollo es incrementar las políticas de la Unión Europea para el desarrollo de los mismos.

6.3. El CESE recuerda que ya ha manifestado su opinión en un Dictamen<sup>(1)</sup> anterior: el respeto a los derechos humanos es una condición imprescindible para la firma de convenios de readmisión.

<sup>(1)</sup> DO C 149 de 21.6.2002.

## 7. El retorno y la ayuda al desarrollo

7.1. La política europea de retorno en relación con los países terceros debe ser positiva para el desarrollo de esos países. No debe suponer problemas añadidos. Las personas que retornan se deben integrar en la sociedad y desempeñar un papel positivo en el desarrollo económico y social. Las ayudas para el retorno deben permitir a las personas la integración laboral y el fomento de las actividades económicas.

7.2. La relación positiva que ha de tener el retorno y el desarrollo debe referirse tanto al retorno voluntario como al retorno forzoso, pero el éxito será siempre mayor cuando la persona acepta el retorno de manera voluntaria.

7.3. Los retornos deben incluir en cada situación personal «programas de acompañamiento» que tengan en cuenta las circunstancias económicas, profesionales, sociales y familiares de las personas y la situación económica y social del país a donde retorna. El programa incluirá las actuaciones de las organizaciones que colaboran en el proceso.

7.4. La cuantía económica de los programas comunitarios de retorno no se deben descontar de los programas comunitarios o de los Estados miembros que actualmente se destinan al desarrollo. Han de ser programas nuevos que incrementen los recursos actuales.

7.5. Las organizaciones internacionales reconocidas internacionalmente (OIM, Cruz Roja, ACNUR, etc.) deben estar asociadas a la UE y a los Estados miembros en la gestión de estos programas.

7.6. La Comisión ha anunciado que en breve presentará una Comunicación sobre inmigración y ayuda al desarrollo. El CESE considera que es una iniciativa necesaria y espera de la Comisión que tenga en consideración nuestras opiniones.

## 8. Observaciones finales

8.1. El Consejo está acelerando sus trabajos en las actuaciones contra la inmigración ilegal, que son necesarias. El CESE ha manifestado en diversos Dictámenes que en gran medida es responsabilidad del Consejo y de los Estados miembros que aún no se disponga de una legislación común en inmigración y asilo, lo que dificulta que la gestión de los flujos migratorios se realice de manera legal.

8.2. Todas las instituciones y órganos de la UE deben ser muy firmes en la prevención de conductas políticas extremistas, especialmente las de naturaleza xenófoba que en algunos lugares se están desarrollando; para ello, es necesario actuar con gran responsabilidad y pedagogía política de tal manera que los ciudadanos conozcan la realidad de los fenómenos migratorios. Los medios de comunicación en sus informaciones y opiniones deben basarse en aspectos objetivos y actuar con responsabilidad. Algunos políticos sin escrúpulos utilizan la inquietud de los ciudadanos para fomentar el racismo y la xenofobia. El CESE apoya las actuaciones de las organizaciones de la sociedad civil en su lucha contra el racismo y la xenofobia.

Bruselas, 18 de septiembre 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 al reconocimiento de cualificaciones profesionales»

(COM(2002) 119 final — 2002/0061 (COD))

(2003/C 61/14)

El 22 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 Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Ehnmark).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 135 votos a favor el presente Dictamen.

### 1. Síntesis del dictamen

1.1. El Consejo Europeo de Lisboa de 2000 fijó un objetivo muy ambicioso para el desarrollo de la Unión, que suponía vastas implicaciones no sólo de orden económico, sino también social y medioambiental. La estrategia de Lisboa subrayó que el objetivo global de progreso de la Unión debería ser que, a la altura de 2010, ésta constituyera la sociedad basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Las cumbres europeas celebradas posteriormente han reafirmado esta meta.

1.2. Con vistas a lograr el objetivo de Lisboa, la educación y la formación y, en términos generales, la mejora de los recursos humanos, se presentan como uno de los ámbitos de acción más importantes. A éste hay que sumar el del perfeccionamiento de los mercados de trabajo y de su funcionamiento. En el terreno de interacción entre estos dos ámbitos hay que situar los esfuerzos dirigidos a fomentar la calidad de la educación y la formación, así como a salvaguardar el reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales entre fronteras. Sólo así el mercado de trabajo y los sistemas educativos podrán contribuir plenamente al cumplimiento de los objetivos de Lisboa.

1.3. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge positivamente la nueva propuesta de la Comisión Europea, encaminada a consolidar y simplificar el marco jurídico para el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales. Se trata de una propuesta de gran alcance que surge en el momento oportuno. Aunque se centra en las profesiones reguladas, de hecho trata tanto las profesiones reguladas como las no reguladas, así como profesiones que requieren periodos más cortos y más largos de formación, sobre todo en razón de que muchas profesiones están reguladas en algunos países de la UE y en otros no. En este sentido, podría afectar positivamente a la movilidad de las profesiones no reguladas, incluso si el texto no trata de ellas de manera oficial. La propuesta de directiva representa una simplificación muy considerable del actual estado jurídico de la cuestión. El CESE apoya estos propósitos.

1.4. Un régimen de reconocimiento de cualificaciones profesionales debe basarse en el apoyo activo y la participación de las asociaciones profesionales correspondientes y de los interlocutores sociales, cosa que el régimen actual garantiza hasta cierto punto, mientras que el nuevo régimen propuesto no lo garantiza. El CESE propone diversas enmiendas a la propuesta de directiva al objeto de salvaguardar dicha participación.

1.5. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales debe basarse en el postulado de cualificaciones comparables de alta calidad. Es esencial que los consumidores y, en sentido amplio, los ciudadanos tengan confianza en la calidad de los servicios prestados por los profesionales emigrantes y los nacionales. El CESE estima que la propuesta de directiva no atiende satisfactoriamente los problemas inherentes a la prestación de un buen servicio al consumidor. No se trata de una cuestión que concierna sólo a las autoridades públicas, sino que también afecta a las asociaciones profesionales y a los interlocutores sociales. Los Estados miembros deben garantizar que la preocupación fundamental sea la protección de los consumidores.

1.6. El nuevo régimen de reconocimiento de cualificaciones profesionales debe ser simple y flexible, así como capaz de adaptarse a los cambios del mercado de trabajo o de los sistemas educativos. La propuesta de directiva no clarifica hasta qué punto las disposiciones de la directiva pueden estar sujetas a revisiones como consecuencia de cambios en las políticas educativas. Además, el CESE recomienda que la Comisión Europea preste atención a la necesidad de una coherencia política en la interacción entre las políticas educativa, de mercado de trabajo y de mercado interior.

1.7. El nuevo régimen abre la puerta a las asociaciones profesionales europeas para que propongan plataformas comunes de reconocimiento de las cualificaciones profesionales a escala europea. El CESE estima que la inclusión de esta oportunidad en la propuesta de directiva es muy positiva. Sin embargo, considera que la directiva debería precisar mejor los criterios para presentar esas propuestas. El CESE propone una serie de dichos criterios.

1.8. La nueva propuesta de directiva plantea un buen número de retos en materia de información y comunicación, tanto para las autoridades nacionales como para las asociaciones profesionales. El CESE considera que es absolutamente necesario que se cree un servicio de alta calidad para los ciudadanos en materia de reconocimiento de prestadores de servicios.

1.9. El CESE representa a la sociedad civil organizada, incluidos los interlocutores sociales y, por consiguiente, también los profesionales y consumidores. El CESE se propone participar estrechamente en el seguimiento de la directiva, como parte de una tarea propia que afecta al mercado interior y al progreso de los sistemas educativos.

## **2. La necesidad de reforzar la movilidad en los mercados de trabajo: el reconocimiento de los diplomas en el contexto de la estrategia de Lisboa**

2.1. La movilidad geográfica entre los Estados miembros de la UE sigue siendo relativamente baja, lo que muestra el hecho de que 225 000 personas, es decir, el 0,1 % del total de la población de la UE, cambió de residencia oficial de un país a otro en 2000. Sin embargo, el modelo de movilidad ha cambiado. En el momento de creación del régimen comunitario del reconocimiento de cualificaciones profesionales, hace cuarenta años, la movilidad geográfica se dio, sobre todo, entre trabajadores no cualificados. En la actualidad, los trabajadores cualificados constituyen el grupo más móvil en el mercado interior de trabajo.

2.2. Se considera que la movilidad, tanto geográfica como ocupacional, es una de las medidas clave para incrementar los puestos de trabajo y reforzar la competencia global de la UE. La supresión de los obstáculos a la movilidad se ha convertido en una cuestión política fundamental. Las cambiantes tendencias de la movilidad en el mercado de trabajo hacen que hoy en día sea importante facilitar el movimiento dentro de la Unión (en vez de salir fuera de sus fronteras).

2.3. La estrategia de Lisboa determinaba que la falta de movilidad en el mercado de trabajo constituye una importante barrera para conseguir el crecimiento económico e industrial. Asimismo, la estrategia destacaba la necesidad de preservar un alto nivel de calidad de los servicios prestados. El aspecto de la calidad es igualmente una de las cuestiones clave en el actual debate sobre la mejora de los sistemas educativos.

2.4. Tanto en la enseñanza superior como en la educación y formación profesional se están realizando esfuerzos encaminados a lograr un nivel de convergencia de los currículos y las normas. Aunque es demasiado pronto para hablar de armonización, es evidente que los sistemas educativos han definido un determinado grado de planificación convergente. Sin duda alguna, la convergencia de las cualificaciones académicas y profesionales seguirá contribuyendo a una mayor movilidad de trabajadores cualificados.

2.5. El marco jurídico para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales es una herramienta para lograr un mercado interior flexible y abierto. Las mismas profesiones se organizan de muy distintas maneras en los diferentes Estados miembros. El enfoque principal debe consistir en mantener la regla general del derecho de establecimiento basado en disposiciones nacionales. La disposición favorable a un acceso parcial a la profesión o la prestación transfronteriza de servicios debería ofrecer únicamente una liberalización restringida o excepcional. La directiva no ha conseguido expresar con claridad este aspecto. El CESE recomienda que en la directiva se incluya una declaración a este efecto.

2.6. Es importante destacar que, en este sentido, será aún más importante tener cuidado con las «fábricas de hacer títulos» y otros proveedores fraudulentos de certificados de cualificaciones, y adoptar las medidas necesarias.

## **3. Observaciones generales**

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de una nueva directiva relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales. Su objetivo es implantar un régimen mejor coordinado, más transparente y flexible de reconocimiento de las profesiones reguladas sobre la base del actual sistema general y las directivas sectoriales sobre reconocimiento. El Comité toma nota de que la propuesta constituye la primera modernización global del régimen comunitario relativo al reconocimiento de cualificaciones profesionales desde que se concibiera cuarenta años atrás.

3.2. La consolidación general de los sistemas de reconocimiento de las cualificaciones de profesiones reguladas debería facilitar una gestión más clara, rápida y sencilla con el fin de estimular la libre circulación de personas cualificadas entre los Estados miembros. Esto reviste una especial importancia con miras a la ampliación de la Unión Europea.

3.3. Mediante el establecimiento de un conjunto coherente de principios de reconocimiento mutuo, la Comisión ha intentado esquivar posibles ámbitos de conflicto con los sistemas nacionales. Éste es especialmente el caso de los países en los que existen organizaciones públicas de consejos compuestos por profesionales con responsabilidades en materia de fondos de pensiones y otros fondos de la seguridad social. El CESE recomienda que, en su preámbulo, la propuesta de directiva declare con claridad que las disposiciones contenidas en ella no implican modificación alguna en las estructuras básicas de las asociaciones profesionales de los Estados miembros. El fin de la directiva es promover y simplificar la movilidad, y no cambiar las estructuras en los Estados miembros.

3.4. La información sobre el reconocimiento de los diplomas y cualificaciones de las profesiones reguladas y de cualquier iniciativa en materia de profesiones no reguladas debe reforzarse y apoyarse en la información disponible y en las redes de comunicación, así como en el trabajo actual encaminado a mejorar la transparencia de las cualificaciones, a fin de garantizar que los ciudadanos puedan depositar su confianza en un servicio más completo que informe y asesore según sus intereses y derechos individuales. El CESE habría apreciado un análisis detallado sobre la manera de establecer un buen servicio de información a los ciudadanos.

3.5. La directiva debería reemplazar a quince directivas vigentes en el ámbito del reconocimiento de las cualificaciones profesionales, esto es, doce directivas que tratan las siete profesiones de médico<sup>(1)</sup>, enfermero responsable de cuidados generales<sup>(2)</sup>, odontólogo<sup>(3)</sup>, veterinario<sup>(4)</sup>, matrona o asistente obstétrico<sup>(5)</sup>, farmacéutico<sup>(6)</sup> y arquitecto<sup>(7)</sup>, adoptadas en su mayor parte a lo largo de un periodo de veinte años en las décadas de los años setenta y de los ochenta, más las tres directivas del régimen general<sup>(8)</sup>, que se actualizaron globalmente con la Directiva SLIM de 1999 y la Directiva SLIM de 2001. De este modo, cubriría la totalidad de las profesiones, desde la educación superior a las profesiones artesanales.

3.6. El CESE apoya el enfoque adoptado por la Comisión. Es esencial que se realicen nuevos esfuerzos para simplificar el marco regulador para el reconocimiento de las cualificaciones. Especialmente con miras a la ampliación de la UE, es esencial implantar un nuevo régimen que tenga en cuenta la necesidad de la simplificación y siga ofreciendo una alta calidad en los servicios prestados.

3.7. En la propuesta se establecen obligaciones específicas para los prestadores de servicios en el sentido de que deben dar información específica a sus clientes y a los puntos de contacto en los Estados miembros. Obligaciones de orden más general se imponen a los Estados miembros en materia de intercambio de información. El CESE habría apreciado propuestas más específicas con relación a las obligaciones de los Estados miembros de unificar los actuales sistemas nacionales.

(1) DO L 165 de 7.7.1993, p. 1, cuya última modificación la constituye la Directiva SLIM.

(2) DO L 176 de 15.7.1977, p. 1 y p. 8, cuya última modificación la constituye la Directiva SLIM.

(3) DO L 233 de 24.8.1978, p. 1 y p. 10, cuya última modificación la constituye la Directiva SLIM.

(4) DO L 362 de 23.12.1978, p. 1 y p. 7, cuya última modificación la constituye la Directiva SLIM.

(5) DO L 33 de 11.2.1980, p. 1 y p. 8, cuya última modificación la constituye la Directiva SLIM.

(6) DO L 253 de 24.9.1985, p. 34 y p. 37, cuya última modificación la constituye la Directiva SLIM.

(7) DO L 223 de 21.8.1985, p. 15, cuya última modificación la constituye la Directiva SLIM.

(8) DO L 19 de 24.1.1989, p. 16, cuya última modificación la constituye la Directiva SLIM. DO L 209 de 24.7.1992, p. 25, cuya última modificación la constituye la Directiva SLIM. DO L 201 de 31.7.1999, p. 77.

## 4. Observaciones específicas

El CESE destaca que en el título de la directiva debería indicarse con claridad que aquí se tratan únicamente las profesiones reguladas.

### 4.1. Título I — Disposiciones generales

#### 4.1.1. Ámbito de aplicación de la propuesta de directiva

4.1.1.1. El CESE ha observado que la formulación utilizada no cubre los nacionales de terceros países que hayan seguido su formación en un Estado miembro de la UE. El CESE opina que los nacionales de terceros países con permiso de residencia deberían tener el mismo derecho al reconocimiento de las cualificaciones que los ciudadanos de la UE<sup>(9)</sup>.

4.1.1.2. En cuanto a los nacionales de los Estados miembros de la UE, el Comité recomendaría que, en aras de mantener una calidad elevada de los servicios al consumidor, se ofrezca al Estado miembro de acogida la opción de pedir que se someta a una prueba de aptitud al solicitante en posesión de títulos obtenidos en un tercer país y con tres años de experiencia profesional acreditada por el Estado miembro que haya reconocido dicho título con arreglo al apartado 2 del artículo 2.

### 4.1.2. Efectos del reconocimiento

4.1.2.1. EL CESE acoge favorablemente la formulación clara e inequívoca de los dos primeros subapartados.

4.1.2.2. Sin embargo, el Comité emite algunas reservas acerca de la aplicación del tercer apartado del artículo 4, en el que se estipula que, en caso de que la profesión del solicitante constituya una actividad autónoma de una profesión que abarque un ámbito de actividad más amplio en el Estado miembro de acogida y tal diferencia no pueda cubrirse mediante una medida compensatoria, el solicitante tendrá acceso a esta actividad únicamente en el Estado miembro de acogida. En este caso específico, el Comité expresa el temor de un riesgo de confusión del consumidor sobre la competencia del profesional cuyos servicios se demandan. El Comité estima que se debería pedir al profesional en cuestión que ofrezca al consumidor una información clara y precisa sobre el ámbito exacto de su actividad.

(9) Cf el Grupo operativo de alto nivel sobre las cualificaciones y la movilidad, 14 de diciembre de 2001, el Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad (COM(2002) 72 final) y la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia (COM(2001) 386 final).

El CESE ya ha formulado la observación (véase el punto 2.5) de que en la directiva se debería establecer claramente que el acceso parcial a una profesión debería ser una excepción y no la norma general.

4.1.2.3. En este contexto, el CESE ha tomado nota de los temores expresados por algunas asociaciones profesionales nacionales en el sentido de que el punto 4.3 —y otros— podría interpretarse como una señal en favor de estructuras más uniformes para asociaciones profesionales nacionales. El CESE recomienda que en el preámbulo de la directiva se incluya la declaración de que el fin de la directiva es fomentar y simplificar la movilidad, y en modo alguno interferir con las estructuras de las asociaciones profesionales nacionales.

## 4.2. Título II — Libre prestación de servicios

### 4.2.1. Artículo 5: Principio de libre prestación de servicios

4.2.1.1. El CESE destaca que el objetivo de la libre prestación de servicios debería implicar un nivel de calidad elevado de los servicios para los ciudadanos europeos, así como la protección de la seguridad y la salud de los consumidores europeos, tanto en los servicios públicos como privados. Se debe informar al consumidor debidamente en su lengua materna sobre el prestador de servicios y las condiciones en las que se presta el servicio.

4.2.1.2. En general, el destinatario de un servicio no puede determinar en qué Estado está establecido el prestador del servicio. Por esta razón, debe poder tener la confianza de que el servicio que se le ofrece alcanza el nivel de protección del consumidor del país en el que se presta el servicio. En consecuencia, el Comité opina que los regímenes profesionales específicos del Estado miembro de acogida también deben ser vinculantes para los prestadores de servicios procedentes de otros Estados miembros.

4.2.1.3. La propuesta de directiva prevé que el régimen para la prestación transfronteriza de servicios sea más flexible que el relativo al de establecimiento, aunque con una cláusula de salvaguardia. La movilidad de los prestadores de servicios dentro de los Estados miembros será más fácil si se les ofrece la oportunidad de trabajar temporalmente en el país de acogida hasta dieciséis semanas con su propio título nacional. El CESE hace hincapié en que esto no debería interpretarse como una indicación de una diferencia en la calidad de los servicios, sino como un modo de resolver una cuestión administrativa. En este sentido, el CESE desearía remitirse al artículo 7 relativo a la obligación de información previa en caso de desplazamiento del prestador al punto de contacto del Estado miembro de establecimiento. Esta obligación también es válida en el caso de la prestación temporal de servicios.

4.2.1.4. El artículo 7 de la propuesta de directiva establece que, en caso de que la prestación se realice mediante desplazamiento del prestador, éste informará de ello previamente al punto de contacto del Estado miembro de establecimiento. Sin duda alguna, esta disposición planteará algunos problemas administrativos y de información, pero debería funcionar como mecanismo de control de la calidad.

4.2.1.5. El artículo 9 de la Directiva obliga a los Estados miembros a velar por que el prestador de servicios cumpla con las exigencias de información. A fin de poder llevar a buen término esta tarea, se deberá informar a las autoridades del Estado miembro de acogida sobre la prestación del servicio. El derecho de las autoridades del Estado miembro de acogida a recabar información de las autoridades del Estado miembro de establecimiento que recoge el artículo 8 queda sin efecto si las autoridades del Estado miembro de acogida no tienen ningún conocimiento de la prestación de servicios. Por ello, el Comité opina que debe informarse también al punto de contacto del Estado miembro de acogida sobre la intención de prestación de un servicio.

4.2.1.6. En relación con el artículo 8, el Comité estima igualmente que se debería fijar un plazo de tiempo para las respuestas de las autoridades competentes.

4.2.1.7. Además de la información requerida con arreglo al artículo 9 de la propuesta de directiva, también se deberían tomar medidas para asegurar que el prestador de servicios facilita al receptor del servicio información sobre cualquier seguro que el cliente haya contratado contra los riesgos pecuniarios de su responsabilidad profesional.

Asimismo, se debería informar a los consumidores sobre la duración de su estancia profesional en el país, ya que deben saber si han de esperar un seguimiento de su expediente o caso. También se les debe informar sobre los medios a que pueden recurrir en caso de que surjan problemas.

4.2.1.8. A fin de evitar ambigüedades y dificultades, el Comité estima que debería determinarse con claridad si el periodo de las dieciséis semanas se calcula en función de los días naturales o laborables. El Comité sugiere que se prefiera el criterio de los días naturales, ya que algunos profesionales también pueden prestar sus servicios durante los fines de semana.

## 4.3. Título III — Libertad de establecimiento

### 4.3.1. Capítulo I: Régimen general de reconocimiento de títulos de formación

4.3.1.1. Este capítulo recoge, en esencia, los principios definidos por las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE. El régimen general se basa en el principio de reconocimiento mutuo según el cual cualquier profesional cualificado que ejerza una actividad profesional en un Estado miembro tiene el derecho a que se reconozca que su título satisface los requisitos exigidos a la misma profesión en otro Estado miembro, sin verse obligado a comenzar de cero. A falta de coordinación acerca del requisito de una formación mínima, el régimen general no permite de ordinario el reconocimiento automático. El Estado miembro de acogida puede exigir medidas de compensación si existen diferencias sustanciales entre la formación adquirida por el trabajador inmigrante y la formación exigida en el Estado miembro de acogida. La propuesta de directiva recoge este principio.

4.3.1.2. Sin embargo, la aplicación subsidiaria del régimen general a las personas que ejercen profesiones reguladas por el sistema sectorial no es compatible con la armonización de los requisitos mínimos de formación. Además, el régimen de los sistemas sectoriales pierde su sentido cuando, al no cumplirse los requisitos mínimos de formación establecidos en aquéllos, el régimen general se aplica automáticamente.

4.3.1.3. Como consecuencia de ello, a la postre se crearían dos categorías dentro de una profesión: los profesionales cuya formación satisface los requisitos mínimos de los regímenes sectoriales y aquellos cuya formación no cumple con estas normas. Sin embargo, esta diferencia no es reconocible para el consumidor, ya que no le es posible en modo alguno percibir la diferencia entre los prestadores cualificados y otros menos cualificados.

4.3.1.4. En opinión del CESE, la práctica actual de los Estados miembros consistente en evaluar los conocimientos y las competencias de los solicitantes de forma individual y en prescribir medidas de compensación adecuadas y proporcionadas con arreglo a la jurisprudencia del TJCE se ajusta a la realidad y es ventajosa para el consumidor. Por consiguiente, debería mantenerse.

#### 4.3.2. Artículo 11: Niveles de cualificación

4.3.2.1. Se establecen cinco niveles de cualificación profesional definidos teóricamente. Los niveles 1 a 3 corresponden a los tres niveles de cualificación previstos por la Directiva 92/51/CEE. La Directiva 89/48/CEE se ha dividido en los niveles 4 y 5. El reconocimiento sólo se concede sobre la base de la Directiva si el nivel exigido en el Estado miembro de acogida no supera el nivel inmediatamente superior al acreditado por el título de formación del solicitante. El actual régimen permite mecanismos de pasarela entre las Directivas generales 92/51/CEE y 89/48/CEE.

4.3.2.2. Constituye un paso adelante el que la propuesta tenga en cuenta la distinción entre los diferentes niveles de educación superior. No obstante, el CESE toma nota de que los niveles de cualificación no se corresponden con las políticas generales educativas de la UE ni con la tendencia del llamado proceso de Bolonia para la educación superior.

4.3.2.3. El CESE propone las siguientes modificaciones al artículo 11:

- El nivel 5 corresponde a una formación de nivel de enseñanza superior de una duración mínima de cuatro años y de menos de cinco años.
- El nivel 6 corresponde a una formación de nivel de enseñanza superior de una duración mínima de cinco años.

#### 4.3.3. Artículo 13: Condiciones para el reconocimiento

4.3.3.1. Su contenido procede en su mayor parte del artículo 3 de las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE.

4.3.3.2. El CESE toma nota de que los trabajadores procedentes de un Estado miembro en el que la profesión en cuestión no esté regulada y posean un título de formación no necesitan demostrar dos años de experiencia profesional.

#### 4.3.4. Artículo 14: Medidas compensatorias

4.3.4.1. Los datos estadísticos indican que más del 80 % de las solicitudes se aceptan sin medidas compensatorias. Sin embargo, en caso de que existan diferencias importantes en la educación y formación del solicitante y la exigida por el Estado miembro de acogida debe existir la posibilidad de medidas compensatorias, como una prueba de aptitud o un periodo de prácticas de adaptación. El CESE hace hincapié en que los Estados miembros de acogida deberían estar facultados para decidir cuál de las dos medidas de compensación se debería exigir al solicitante en el respeto del principio de proporcionalidad.

4.3.4.2. El CESE observa que, en cuanto a la duración y el contenido de la formación exigida por el Estado miembro de acogida, en la propuesta se recogen diferencias sustanciales, y destaca que las autoridades pertinentes deberían centrarse en las competencias actuales y no en la formación inicial del solicitante. Son necesarios métodos comunes para tener en cuenta la experiencia profesional, así como las competencias adquiridas mediante la formación continua.

4.3.4.3. En el artículo 14 la Comisión quisiera suprimir la posibilidad de que un Estado miembro exija una experiencia profesional en lugar de una medida compensatoria en caso de diferencias sustanciales en la duración y no en el contenido de las formaciones. Obviamente, aquí las palabras clave son «la duración y no el contenido» de las formaciones. Esto significa que un solicitante no podrá compensar una formación de menor duración con un periodo considerable de experiencia profesional. El CESE habría acogido positivamente un análisis de las posibles consecuencias de esta propuesta.

4.3.4.4. La propuesta de directiva estipula que, si un Estado miembro considera que no puede o no desea ofrecer la posibilidad de que el solicitante migrante elija entre el periodo de prácticas de adaptación y la prueba de aptitud, informará de la cuestión con antelación a los demás Estados miembros y a la Comisión, justificando de manera adecuada esta excepción. El CESE valora positivamente la conveniencia de esta disposición, ya que dificultará que se introduzcan nuevos obstáculos a la movilidad. Además, esta disposición ilustra la necesidad de crear una red muy eficaz de puntos de contacto nacionales para la aplicación de la directiva.

4.3.4.5. Debería garantizarse el respeto del código de conducta aprobado por el grupo de coordinadores del régimen general de reconocimiento de diplomas.

4.3.4.6. La movilidad creciente junto con los esfuerzos para fomentarla ya están estimulando un mayor grado de comparación y convergencia de las cualificaciones y la formación. Esto hace que sea más importante dotar de mayor claridad y simplicidad a las condiciones aplicables a la prestación transfronteriza temporal u ocasional de servicios.

#### 4.3.5. Artículo 15: Plataformas comunes

4.3.5.1. El CESE acoge con plena satisfacción la incorporación en la propuesta de directiva de las plataformas comunes europeas, que deberán ser propuestas por las asociaciones profesionales correspondientes a nivel europeo y tras consulta obligatoria por la Comisión a los Estados miembros. Con arreglo a la propuesta de directiva, por plataforma común se entiende un conjunto de criterios de cualificaciones profesionales que demuestren un nivel de competencia adecuado para el ejercicio de una profesión determinada y con arreglo a las cuales dichas asociaciones acreditarán las cualificaciones adquiridas en los Estados miembros. En el caso de que, sobre la base de las futuras o actuales plataformas comunes, los criterios de cualificaciones sean establecidos por una decisión adoptada a nivel comunitario (por el Comité de reconocimiento de cualificaciones profesionales), los Estados miembros no impondrán más medidas compensatorias. Este emparejamiento entre plataformas comunes y medidas compensatorias es sumamente interesante y debería apoyarse.

4.3.5.2. El CESE considera que esta forma de participación activa de las asociaciones profesionales europeas podría ser una buena manera de simplificar el reconocimiento profesional, hacerlo más automático, predecible y transparente. No obstante, el método debe ofrecer garantías apropiadas respecto al nivel de cualificación del solicitante.

4.3.5.3. Por consiguiente, el CESE exige unos criterios claros para las asociaciones profesionales europeas que podrían solicitar participar en las plataformas comunes. Una asociación profesional europea de esa naturaleza debe:

- cubrir, en la medida de lo posible, todos los países de la UE;
- fomentar y mantener un alto nivel en el ámbito profesional en cuestión permitiendo una convergencia ascendente de la formación inicial y los requisitos de la formación continua;
- favorecer las evaluaciones externas periódicas del nivel de los servicios de sus miembros en los Estados miembros;
- conceder una certificación de cierto nivel de las cualificaciones profesionales en caso de que esto no sea responsabilidad de los Estados miembros;
- asegurar que los miembros de sus asociaciones nacionales respetan las normas de conducta profesional que la asociación prescribe;

- ser representativa de los respectivos grupos profesionales a nivel nacional (dentro del Estado miembro).

4.3.5.4. La Comisión Europea debería establecer un registro europeo de plataformas comunes. El registro debería incorporarse al sitio centralizado de información sobre la movilidad con enlaces a las organizaciones que creen las plataformas.

4.3.5.5. Algunas federaciones europeas de asociaciones profesionales (como, por ejemplo, la Federación Europea de la Asociación de Psicólogos («European Federation of Psychologists' Association», EFPA), el Consejo Europeo de Topógrafos («European Council of Geodetic Surveyors»), la Confederación de las Comunidades Europeas de Clínica Química (EC4), etc.) han declarado su apoyo a la propuesta de directiva y, al mismo tiempo, han anunciado que presentarán una propuesta de plataforma común de conformidad con el artículo 15. El CESE acoge positivamente este primer conjunto de oportunidades para probar los procedimientos previstos en la propuesta de directiva.

#### 4.3.6. Capítulo II — Reconocimiento de la experiencia profesional

4.3.6.1. Se ha mantenido el principio del régimen actual. La propuesta prevé, para las actividades artesanales, industriales y comerciales, el reconocimiento automático de las cualificaciones sobre la base de la experiencia profesional del solicitante. El CESE estima que la distinción realizada entre años «por cuenta propia o en calidad de directivo de empresa» y años «por cuenta ajena» requiere un examen cuidadoso.

#### 4.3.7. Capítulo III — Reconocimiento sobre la base de la coordinación de las condiciones mínimas de formación

4.3.7.1. La formación de profesiones (médico de familia, médico especializado, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, farmacéutico y arquitecto) contempladas por las actuales directivas sectoriales se ha armonizado hasta cierto punto a nivel comunitario. Por consiguiente, las cualificaciones nacionales en principio se han reconocido automáticamente. Este capítulo recoge los principios que rigen el reconocimiento automático de títulos de formación. No obstante, el ámbito de aplicación de la nueva directiva podría arrojar nueva luz sobre las diferencias existentes de orden más general como el número de años requeridos para el ejercicio de una profesión determinada.

El Comité subraya que tanto el objetivo de establecer una calidad elevada en la educación y formación como los servicios para pacientes/clientes deberían mantenerse.

## 5. Observaciones sobre profesiones específicas

5.1. La propuesta de directiva incorpora un cambio importante en cuanto al número de especialidades médicas que se incluirán en el anexo a la directiva. De las 52 especialidades contempladas en la actual directiva sectorial, en el futuro se incluirían únicamente dieciocho en el anexo, mientras que las 31 restantes se considerarían parte del régimen general. Habida cuenta de que parece haber cierta confusión acerca del número de especialidades, el CESE recomienda que la Comisión Europea actualice el anexo en cuestión.

5.2. Una serie de asociaciones profesionales médicas ha subrayado que esto supondría una separación de las especialidades médicas en dos grupos, uno con garantías claras de calidad y otro con criterios de calidad más generales. El CESE entiende la necesidad de incluir en el anexo sólo aquellas especialidades definidas en todos los Estados miembros. Por otra parte, no existe duda alguna de que esta separación podría tener efectos negativos en aquellas especialidades contempladas en el régimen general. El CESE opina que esta separación no es conveniente, y recomienda que en el anexo se recojan todas las especialidades actuales.

5.3. Los farmacéuticos han expresado su deseo de mantener la excepción estipulada en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 85/433/CEE, por el que los Estados miembros no están obligados a reconocer valor a los diplomas y otros títulos expedidos a nacionales de Estados miembros por otros Estados miembros para el establecimiento de nuevas farmacias abiertas al público. Se considerarán también como tales las farmacias que lleven abiertas menos de tres años. Con el fin de mantener un nivel alto en los servicios farmacéuticos prestados al público europeo y asegurar una distribución geográfica apropiada de farmacias, el Comité recomienda que esta excepción se incluya en el artículo 41 de la propuesta de directiva.

5.4. Los arquitectos se inclinan por permanecer fuera de la nueva directiva. En este sentido, los aspectos de calidad se consideran de gran importancia. Por otro lado, la introducción de la propuesta de directiva destaca con cierta amplitud los aspectos de calidad de la profesión de arquitecto. Teniendo en cuenta el empeño con que la Comisión intenta satisfacer los intereses de los arquitectos en la propuesta de directiva, el CESE recomendaría que se les incluya en la nueva directiva.

5.5. Otro ejemplo es la profesión de veterinario, que debe proporcionar un alto nivel de protección al consumidor previniendo y combatiendo enfermedades animales y asegurando la protección de los animales. Por consiguiente, los aspectos de calidad de la nueva directiva son de especial importancia.

## 6. Documentación y procedimientos

### 6.1. Artículo 46

El CESE ha observado que se tiende a que los Estados miembros apliquen de diferentes maneras las formalidades administrativas. El código de conducta aprobado por el grupo de coordinadores para el régimen general de reconocimiento de diplomas ha posibilitado que, con la experiencia adquirida por la Comisión y los Estados miembros, se determine qué prácticas son preferibles, cuáles son aceptables y cuáles no. El código de conducta podría precisar una actualización en línea con la nueva Directiva marco.

### 6.2. Artículo 47

El CESE toma nota de que las autoridades competentes deben adoptar una decisión motivada en un plazo máximo de tres meses a partir de la presentación del expediente completo del interesado. Con relación al régimen general, esto significa que se ha reducido el plazo de cuatro meses, lo cual es positivo desde el punto de vista del solicitante.

### 6.3. Artículo 48: *Uso del título profesional*

El CESE toma nota de que, con arreglo al apartado 3 del artículo 4, en caso de que el acceso a una profesión en el Estado miembro de acogida sea parcial, el Estado miembro podría añadir una referencia a tal efecto a la cualificación profesional. El Comité estima de capital importancia asegurar que los consumidores no consideren que esta referencia indica una suerte de especialización sino, antes al contrario, vean en ella una restricción del ámbito de su competencia profesional.

### 6.4. Artículo 49: *Conocimientos lingüísticos*

El CESE expresa su firme convicción de que un cierto nivel de conocimientos de la lengua o lenguas del país de acogida es fundamental para el ejercicio de la profesión. No obstante, los requisitos lingüísticos no deben menoscabar la libertad básica de circulación de los trabajadores garantizada por el Tratado, por lo que sólo deberían imponerse de modo proporcionado en caso necesario, y siempre con medidas de acompañamiento destinadas a organizar una formación lingüística complementaria.

6.5. El CESE subraya la importancia de la formación lingüística como parte de la movilidad y, por consiguiente, apoya la propuesta recogida en el Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad en el sentido de que los Estados miembros deberían ofrecer la posibilidad de adquisición temprana de conocimientos de otras lenguas en la escuela primaria y los centros preescolares, así como su perfeccionamiento en escuelas secundarias y centros de formación profesional.

6.6. Si se hace así, será de gran importancia tener plenamente en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo europeos. Los interlocutores sociales deberían, cuando proceda, ofrecer a los trabajadores la formación lingüística adecuada como parte de sus planes de desarrollo de capacidades. Obviamente, los esfuerzos en una formación lingüística que fomente la movilidad tendrán que abarcar todos los grupos en el mercado de trabajo. Después del Año Europeo de las Lenguas, la Comisión presentará propuestas para fomentar el aprendizaje de lenguas extranjeras. El CESE tendrá la oportunidad de realizar observaciones sobre estos planes a su debido tiempo.

## 7. Título V — Cooperación administrativa y competencias de ejecución

### 7.1. Autoridades competentes y puntos de contacto

7.1.1. La propuesta de directiva subraya la necesidad de mejorar sustantivamente los servicios de información y consulta nacionales. En el proceso del establecimiento del mercado interior se han creado diversas formas de puntos de contacto y servicios de información. Hasta la fecha, el número de consultas y contactos de empresas o del público en general ha sido bastante limitado. Cuando la nueva directiva entre en vigor y se conozca más ampliamente la información —más rica según las previsiones— sobre los prestadores de servicios, es de esperar que las redes de información del mercado interior dispongan de una serie realmente nueva de contactos. En el ámbito de la educación y, concretamente, de la educación superior, ya existen algunos centros de información establecidos sólidamente: el Centro Nacional de Información de Reconocimiento Académico («National Academic Recognition Information Centre», NARIC), constituido por los puntos de contacto de las profesiones de educación superior, y el Centro Nacional de Recursos de Orientación Profesional («National Resource Centre for Vocational Guidance», NRCVG), así como los puntos de referencia nacionales de la formación profesional.

7.1.2. No obstante, el CESE debe realizar la observación de que esta nueva directiva supondrá para los Estados miembros un nuevo reto administrativo bastante considerable.

7.1.3. Los nuevos procedimientos propuestos también requerirán que la Comisión Europea realice esfuerzos administrativos notables, sobre todo al principio. El CESE hubiera apreciado que esta nueva directiva incluyera una visión de conjunto de todos los costes administrativos.

7.1.4. El CESE supone que las actuales iniciativas gestionadas por la DG Mercado Interior como, por ejemplo, el servicio de guía del centro de llamadas de «Europe Direct» y el Diálogo con los ciudadanos se vincularán al sitio centralizado de información sobre la movilidad, tal y como se propone en el Plan de acción sobre la movilidad y en las conclusiones de Barcelona.

7.1.5. Los enlaces directos a los sitios de Internet de las asociaciones profesionales europeas y los interlocutores sociales deberían ofrecer una información autorizada sobre profesiones específicas. Debería ayudarse a los candidatos a acceder a otros sitios privados de Internet relacionados con el reconocimiento de cualificaciones; algunos de estos sitios están disponibles y pueden ofrecer información suplementaria.

7.1.6. El CESE apoya la propuesta formulada en el Plan de Acción sobre las cualificaciones, la movilidad y las conclusiones de Barcelona, consistente en que la Comisión y los Estados miembros deben lanzar una campaña de información sobre la movilidad en 2003. Se invita a los interlocutores sociales y otras partes interesadas a iniciar campañas de información sectoriales.

## 8. Artículo 54 — Comité para el reconocimiento de cualificaciones profesionales

8.1. Se propone un único Comité que aplique la Directiva y su actualización. Todos los comités creados con arreglo al actual sistema deberían suprimirse.

8.2. El CESE toma nota de que el alcance de dicho Comité debería ser muy amplio, abarcando desde doctores a arquitectos, más toda la serie de profesiones desde la educación superior a las profesiones artesanales del régimen general. El CESE conviene en que los procedimientos de comitología se ajustan a la actualización de los requisitos técnicos, pero duda de que sean apropiados para la adopción de garantías fiables de la calidad de la educación y la formación. La acción o el régimen comunitario en el ámbito del reconocimiento de las cualificaciones profesionales se centra en la libertad de circulación. Los comités de asesoramiento se han centrado en la formación. El futuro régimen debe ofrecer un mecanismo que garantice una información de la profesión en cuestión semejante a la que los comités de asesoramiento ofrecen sobre la actualización de la educación y la formación. Esto afecta no sólo a las profesiones que siguen el principio del reconocimiento automático, sino también a otros grupos profesionales. Las profesiones deben tener la oportunidad de ser a la vez dinámicas, presentando propuestas de cambio, y receptivas, respondiendo a las peticiones del Comité.

8.3. En opinión del CESE, es esencial que cualquier adaptación realizada con vistas a un mecanismo de consulta se confirme en forma jurídica apropiada, lo cual garantizará que la consulta se mantenga en el futuro. Lo esencial es crear la garantía de consulta de manera apropiada y vinculante.

8.4. EL CESE propone que en el artículo 54 se incluya un nuevo tercer apartado en los términos siguientes:

- «El Comité consultará regularmente, en la forma apropiada, a las asociaciones profesionales, a los interlocutores sociales y otros actores pertinentes sobre las cuestiones de aplicación y desarrollo de la directiva. Las asociaciones profesionales correspondientes y los interlocutores sociales también podrían tomar la iniciativa en este tipo de consultas.»

8.5. Cuando se concibió el régimen comunitario de reconocimiento de cualificaciones profesionales hace 40 años la movilidad se dio, sobre todo, entre trabajadores sin cualificaciones. En la actualidad, los empleados cualificados son el grupo con mayor movilidad en el mercado de trabajo interior. Se considera que la movilidad es un medio para aumentar el empleo y la competitividad de la UE. A fin de crear unos lazos más sólidos con el mundo laboral real es importante que los interlocutores sociales participen activamente en el proceso de reconocimiento.

## 9. Conclusiones

### 9.1. Necesidad de una estrategia global

9.1.1. El CESE es consciente de que la competencia formal de la DG de Mercado Interior relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales cae dentro del ámbito del régimen comunitario en materia de reconocimiento de las profesiones reguladas. Al mismo tiempo, es consciente de que una parte creciente del mercado de trabajo opera fuera del ámbito regulado en el que la transparencia y la confianza mutua son los elementos clave para el reconocimiento de las cualificaciones y competencias.

9.1.2. En consecuencia, el CESE ha optado por una perspectiva global sobre la cuestión del reconocimiento y apoya la invitación realizada el 3 de junio de 2002 por el Consejo de Empleo y Política Social a la Comisión para favorecer, en estrecha colaboración con el Consejo y los Estados miembros, el refuerzo de la cooperación en materia de educación y formación basada en la transparencia y la garantía de la calidad, con vistas a crear un marco para el reconocimiento de las cualificaciones (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos Académicos o ECTS, complementos a los diplomas y certificados, CV europeos, refuerzo de los logros del proceso de Bolonia y promoción de una acción similar en el ámbito de la formación profesional). Una cooperación de esta naturaleza debería asegurar una participación activa de los interlocutores sociales, los centros de formación profesional y las demás partes interesadas.

9.1.3. El CESE ha observado con gran satisfacción que, recientemente, en el programa de política europea se ha dado prioridad a las acciones en materia de reconocimiento. Se deberían potenciar las sinergias entre estas acciones al objeto de lograr una estrategia global.

9.1.4. Hasta la fecha, numerosas iniciativas de reconocimiento se han llevado a cabo estando aisladas las unas de las

otras. Las plataformas comunes se constituirán con arreglo al artículo 15 de la Directiva refundida sobre reconocimiento que controla la DG Mercado Interior. La DG Educación y Cultura gestionará la cuestión de las normas mínimas voluntarias de calidad en la educación y la formación con vistas a facilitar el reconocimiento profesional de las profesiones no reguladas. ¿Crearán los grupos de las profesiones no reguladas también sus plataformas comunes? El Foro europeo sobre transparencia de la formación profesional coordinará la cuestión de reconocer el aprendizaje informal y no formal. Los comités sectoriales creados en el marco del diálogo social europeo podrían utilizarse para llevar a cabo tareas sobre cualificaciones sectoriales.

9.1.5. Una serie de industrias, como la TIC, la automovilística y la aeronáutica están desarrollando en la actualidad sus propios planteamientos, europeo o internacional, en relación con las normas relativas a las cualificaciones. Algunos de ellos pretenden que los diplomas europeos se expidan de manera voluntaria. Algunos proyectos de los programas Sócrates y Leonardo da Vinci tratan cuestiones de reconocimiento. El proyecto de adaptación tiene por objeto lograr la convergencia en determinados temas de educación superior.

9.1.6. En razón del proceso de Bolonia, que pretende crear una zona europea de educación superior para el año 2010, y el proceso análogo de Brujas relativo a la formación profesional, existirán dos procesos paralelos de convergencia y armonización en el ámbito de la educación y la formación europea. Los interlocutores sociales participarán en el proceso de Brujas, pero hasta la fecha se les ha mantenido apartados del proceso de Bolonia. El CESE considera que se deberían coordinar los instrumentos y servicios paralelos de la educación y formación profesional y de la educación superior, toda vez que las fronteras entre ambas áreas se han desdibujado y, por consiguiente, se debería integrar a los interlocutores sociales en las acciones relativas a los dos ámbitos. Es necesario que los puntos de referencia nacionales de las cualificaciones profesionales pasen a formar parte íntegra del servicio paralelo NARIC relativo a la educación superior.

9.1.7. El CESE subraya expresamente la necesidad de lograr una sinergia y coherencia política entre la DG Mercado Interior, que trata de cuestiones de movilidad, la DG Educación y Cultura, responsable de los proyectos europeos sobre la calidad de la educación y la formación, y la DG Empleo, que cuenta con una serie de comités de diálogo social.

9.1.8. En opinión del CESE, es imperativo conseguir un marco político que abarque el ámbito del reconocimiento en su totalidad. La propuesta de directiva sólo es un paso en esa dirección. El CESE se pronuncia plenamente a favor de la creación de una plataforma conjunta o una mesa redonda europea con el objetivo de elaborar las directrices para coordinar el reconocimiento de las profesiones de educación superior reguladas y no reguladas y la educación y formación profesional, así como el aprendizaje informal y no formal. Una plataforma conjunta o mesa redonda europea de esta naturaleza, compuesta por la Comisión Europea y otras instituciones europeas, los Estados miembros y otros socios pertinentes como, por ejemplo, los centros educativos, los interlocutores sociales y las asociaciones profesionales, daría un nuevo ímpetu a los esfuerzos globales dirigidos a fomentar y estimular la movilidad en la Unión Europea. En la perspectiva

de la ampliación, estos esfuerzos deben tener más importancia si cabe, como también la necesidad de una buena coordinación política.

9.1.9. El CESE concederá prioridad a estas cuestiones en sus trabajos futuros relativos a las políticas de educación y empleo.

Bruselas, 18 de septiembre 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 competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental derogando el Reglamento (CE) nº 1347/2000 y modificando el Reglamento (CE) nº 44/2001 en materia de alimentos»**

(COM(2002) 222 final — 2002/0110 (CNS))

(2003/C 61/15)

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 4 de septiembre de 2002 (ponente: Sra. Carroll; coponentes: Sres. Retureau y Burnel).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 129 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Antecedentes de la propuesta

1.1. En septiembre de 2001, la Comisión presentó una Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia de responsabilidad parental<sup>(1)</sup>. El Comité emitió su dictamen sobre dicha propuesta en enero de 2002<sup>(2)</sup>. Esta propuesta no era el único instrumento comunitario en el ámbito de competencia, reconocimiento y ejecución de las resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por lo que, en consecuencia, el Comité recomendaba a la Comisión que toda la legislación en la materia se consolidara en un único instrumento. El Consejo, a su vez, ya estaba examinando este asunto, y el resultado de ello es la actual propuesta integrada.

1.2. Paralelamente al aumento de la movilidad en la UE, se ha producido un aumento del número de relaciones conyugales y familiares de diverso tipo entre ciudadanos y residentes de Estados miembros de la UE. Por desgracia, esto ha llevado

aparejado un aumento de los casos de divorcio, anulación o separación de ciudadanos de diferentes Estados miembros de la UE. Las disputas derivadas de los procedimientos judiciales o administrativos —siempre difíciles— pueden verse complicadas por problemas de competencia jurisdiccional, y las partes implicadas en los procedimientos buscan la jurisdicción más ventajosa (lo que se conoce como «forum shopping») o intentan que las resoluciones pronunciadas en un Estado miembro sean anuladas en el suyo propio.

1.3. Las disputas sobre las visitas y la custodia de los hijos después de un divorcio o una separación dan lugar a un número limitado, pero nada insignificante, de casos de sustracción de menores, que son trasladados a otros Estados miembros o a terceros países por alguno de los padres o parientes. Incluso cuando no hay sustracción con violencia, el derecho de visita puede verse comprometido por el temor de los padres o tutores que ejercen la custodia de que, si permiten que el menor abandone su jurisdicción, sea difícil o imposible hacer valer la resolución que les otorga la custodia en el caso de que el niño no vuelva. Todo ello redundará en detrimento del menor y del otro progenitor.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 505 final.

<sup>(2)</sup> DO C 80 de 3.4.2002, p. 41.

## 2. Legislación vigente. Instrumentos comunitarios

2.1. El Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil no abarcaba aspectos relacionados con el derecho privado, como las rupturas matrimoniales, ni los procesos civiles subsiguientes, como la custodia o el derecho de visita a los hijos.

2.2. El Convenio de Bruselas de 28 de mayo de 1998 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial establecía un nivel mínimo con respecto al reconocimiento mutuo y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia de responsabilidad parental y custodia y derecho de visita a los hijos. Este Convenio, no obstante, no llegó a entrar en vigor y sus disposiciones se integraron, en gran parte, en el Reglamento (CE) nº 1347/2000.

2.3. El Reglamento del Consejo (CE) nº 1347/2000 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes es directamente aplicable en los Estados miembros y entró en vigor el 1 de marzo de 2001 <sup>(1)</sup>. No se aplica en Dinamarca, que no forma parte del espacio judicial común. El Comité emitió su dictamen sobre esta propuesta en octubre de 1999 <sup>(2)</sup>.

2.3.1. El Comité acogió favorablemente la propuesta, pero consideró que podía haber sido más ambiciosa en cuanto a su ámbito de aplicación. En particular, consideraba que el reglamento debería ampliarse para incluir a hijos de anteriores matrimonios e hijos adoptados, y que las medidas provisionales y cautelares recogidas en la propuesta parecían conceder un margen demasiado excesivo a la aplicación del derecho nacional. A este respecto, y en relación también con los aspectos de procedimiento, el Comité recomendaba redactar de forma más precisa el reglamento propuesto, y recomendaba, asimismo, que se prestara atención a la mayor exigencia de los ciudadanos europeos de disponer en todos los Estados miembros de las mismas garantías que tienen ante los órganos jurisdiccionales de su país.

2.4. Las resoluciones en materia de alimentos no entran dentro del ámbito de aplicación de esta propuesta. Se incluyen en el Reglamento del Consejo (CE) nº 44/2001 <sup>(3)</sup>, que prevé un sistema más avanzado de reconocimiento y ejecución. Este reglamento seguirá en vigor como instrumento independiente, si bien, en lo que respecta a la competencia, queda modificado por el artículo 70 de la propuesta sometida a examen, a fin de tener en cuenta las disposiciones de esta última.

<sup>(1)</sup> DO L 160 de 30.6.2000.

<sup>(2)</sup> Dictamen sobre la Propuesta de Reglamento relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes (DO 368 de 20.12.1999).

<sup>(3)</sup> Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y comercial (DO 12 de 16.1.2001).

## 3. Instrumentos extracomunitarios importantes

3.1. El Convenio de La Haya de 1996 <sup>(4)</sup> se refiere a la competencia, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y medidas de protección de los menores. Aún no ha entrado en vigor.

3.2. El Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción de menores a escala internacional está en vigor en todos los Estados miembros. Su objetivo es lograr el rápido retorno de los menores de 18 años que hayan sido trasladados ilícitamente a un país signatario o retenidos ilícitamente en él y garantizar que se respetan realmente en los países signatarios los derechos de custodia y visita establecidos por ley en otro país signatario. La propuesta actual se inspira en los términos del Convenio de 1980, pero el Tribunal de Justicia Europeo interpretará las disposiciones en caso de disputas entre ciudadanos de los Estados miembros.

## 4. Marco de mejoras

4.1. El objetivo de la propuesta es «el reconocimiento y la ejecución en la Comunidad de decisiones en materia matrimonial y de responsabilidad parental basadas en normas comunes de competencia jurisdiccional». A este respecto, se basa en el artículo 34 de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999. En su reunión del 30 de noviembre de 2000, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó un programa de supresión progresiva del exequátur en cuatro ámbitos de actividad: (i) Bruselas I; (ii) Bruselas II y situaciones familiares originadas en relaciones no conyugales; (iii) derechos de propiedad derivados de una relación matrimonial y consecuencias en términos de propiedad de la separación de una pareja no casada, y (iv) testamentos y sucesiones.

4.2. Una iniciativa de la República Francesa con vistas a adoptar un Reglamento del Consejo sobre la ejecución recíproca de las resoluciones judiciales relativas a los derechos de visita de los hijos tenía por objeto facilitar, suprimiendo el exequátur, el ejercicio de derechos transfronterizos de visita para los hijos de padres separados o divorciados menores de 16 años. Esta iniciativa se ha integrado en la propuesta actual.

4.3. En septiembre de 2001, la Comisión presentó una Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia de responsabilidad parental, sobre la que la Comisión emitió su dictamen en enero de 2002. El Comité ha tenido la satisfacción de comprobar el grado en que sus recomendaciones se han tenido en cuenta en la propuesta actual. No obstante, sigue habiendo un aspecto importante que tratar, como son las situaciones familiares no conyugales y, en particular, los hijos en situaciones familiares no conyugales.

<sup>(4)</sup> Convenio de La Haya relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y medidas de protección de los menores (1996).

## 5. Observaciones sobre la propuesta

5.1. En la nueva propuesta se han incorporado las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1347/2000 en materia matrimonial, y se han ampliado para incluir la responsabilidad parental, al disolverse el vínculo con los procedimientos matrimoniales. Las disposiciones de la propuesta relativas a la responsabilidad parental también se inspiran en las disposiciones del Convenio de La Haya de 1996. También está en vigor en todos los Estados miembros el Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. El nuevo reglamento no es idéntico a los Convenios de La Haya de 1996 y 1980, ya que introduce normas más estrictas sobre la competencia jurisdiccional en los asuntos intracomunitarios. El Comité acoge favorablemente que el ámbito de aplicación del Convenio tenga un alcance más amplio.

5.2. El concepto de «materia matrimonial» incluye el divorcio, la separación legal o la anulación del matrimonio por procedimientos civiles u otros procedimientos reconocidos en un Estado miembro como equivalentes a procedimientos civiles. La propuesta no incluye medidas tomadas como resultado de infracciones penales cometidas por niños. Se entiende por «responsabilidad parental» los derechos y deberes atribuidos a una persona física o jurídica por una resolución judicial, por ministerio de la ley o por un acuerdo de efecto legal y relativo a la persona o a la propiedad de un niño. En particular, el término incluye los derechos de custodia y visita.

5.2.1. El Comité expresa su satisfacción al observar que la propuesta actual tiene un ámbito de aplicación más amplio y ambicioso que el Reglamento (CE) nº 1347/2000. Asimismo, observa con satisfacción que su alcance no se limita a los problemas de responsabilidad parental previos a que se haya dictado una resolución definitiva en un procedimiento de divorcio o separación. De acuerdo con las disposiciones de la iniciativa francesa, también se incluyen ahora las disputas en curso.

5.2.2. No obstante, siguen sin resolverse los problemas derivados de las situaciones familiares no conyugales y de las disputas provocadas por la separación, en particular en lo relativo a la responsabilidad parental. El Comité insta una vez más a la Comisión a que presente propuestas que contemplen las situaciones no conyugales, como ya hizo en su Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) nº 1347/2000.

5.2.3. El Comité expresa su preocupación por la redacción empleada en el apartado 1 del artículo 1 relativo al ámbito de aplicación. La redacción es ambigua y podría parecer indicar que todos los niños están incluidos en el reglamento. De igual modo podría sugerir que sólo están incluidos los hijos de una pareja casada o de uno de los cónyuges. En aras de la claridad y para que el ámbito de aplicación sea lo más amplio posible, el Comité propone que el artículo se redacte del modo siguiente

y, en relación con la responsabilidad parental, que se aproxime más a la redacción de la propuesta presentada en 2001:

— El presente reglamento se aplicará a:

- (a) los procedimientos civiles relativos al divorcio, separación legal o nulidad matrimonial; y
- (b) todos los procedimientos civiles relativos a la atribución, ejercicio, delegación, restricción o finalización de la responsabilidad parental, sea en relación con los procedimientos civiles mencionados en (a) o con otros.

5.2.4. El Comité acoge favorablemente que se defina con más precisión la responsabilidad parental y la sustracción de menores.

5.2.5. En su Dictamen sobre la responsabilidad parental, el Comité instaba a la Comisión a garantizar el derecho del niño a ser oído en caso de disputa sobre la custodia y el derecho de visita. Expresa su satisfacción al comprobar que este aspecto se ha incorporado en la propuesta en el artículo 4 y, en particular, destaca que el artículo 3 de la propuesta establece el derecho del niño a mantener regularmente una relación personal y un contacto directo con sus padres, a menos que ello vaya contra sus intereses. El Comité va más allá y subraya que el niño tiene derecho a mantener una relación personal y un contacto directo con su familia extensa, es decir, hermanos y hermanastros, abuelos, etc.

5.2.5.1. Es difícil definir cuáles son los intereses del niño, pero no hay duda de que ello es de importancia fundamental. Aunque, a veces, pueda resultar difícil determinar cuál es el interés superior del niño ejerciendo su derecho a ser oído, debido a la edad, la inmadurez o la influencia parental inadecuada, siempre será importante intentar establecer cuál es su interés superior. La opinión de los padres (a menudo opuesta) no siempre es útil para determinar cuál es el interés superior del menor, ya que éstos pueden confundir sus propias necesidades emocionales con las del niño. También puede ocurrir que utilicen al niño como baza en las negociaciones.

5.2.5.2. Por consiguiente, la Comisión debería hacer un esfuerzo, a través de la cooperación en la red judicial europea, para coordinar los planteamientos a este respecto entre los sistemas judiciales de los Estados miembros. El Comité también recomienda a los gobiernos nacionales que garanticen que la formación en materia judicial y jurídica incluya la formación sobre los derechos de la infancia como parte integrante de los derechos humanos.

5.2.5.3. Establecer procedimientos acelerados, no obstante, debe ser el objetivo principal de esta propuesta. El Comité considera que la celeridad es fundamental para tratar asuntos de responsabilidad parental. Los procedimientos largos no sirven a los intereses de los niños, especialmente de los niños pequeños, que durante la espera pueden perder incluso el recuerdo del otro padre o tutor.

5.2.6. El Comité señala con cierta preocupación la amplia gama de motivos que pueden invocarse en las resoluciones sobre competencia judicial en materia matrimonial. Es consciente de que es preciso tener en cuenta situaciones jurídicas diferentes, pero confía en que, en el futuro, será posible restringir el número de motivos, a fin de garantizar la máxima claridad y celeridad de los procedimientos.

5.2.7. En relación con la competencia en procedimientos relativos a la responsabilidad parental (artículo 15), el Comité acoge favorablemente el hecho de que la residencia habitual del niño sea la base normal para decidir la competencia. Las disposiciones limitadas previstas para situaciones de emergencia y cambios recientes de la residencia habitual del niño y el titular de la responsabilidad parental, en general, deberían ser útiles. El Comité, no obstante, emite ciertas reservas sobre el hecho de que el lugar donde se encuentra la propiedad del niño constituya un motivo sólido para la transferencia de competencias, aunque sólo sea en circunstancias excepcionales. El Comité expresa su temor de que este motivo sea fuente de abusos e insta a una mayor protección de los niños en los casos en que se invoque, e incluso aboga por su eliminación de la propuesta.

5.2.7.1. El Comité considera que el recurso a la propiedad puede basarse en una noción un tanto anticuada de propiedad —en general, bienes inmuebles o bienes muebles tangibles—, cuya localización puede ser importante. No obstante, un fondo fiduciario puede administrar en un Estado miembro propiedades, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles (por ejemplo, productos financieros) que pertenezcan a un niño residente en otro Estado miembro o que tengan relación con otros Estados, incluidos Estados no miembros (por ejemplo, instrumentos financieros de diverso tipo). Por lo tanto, en la gran mayoría de los casos puede que no haya un motivo específico por el que el órgano jurisdiccional deba ser del Estado miembro donde se encuentre la propiedad. Si los Estados miembros deciden invocar este motivo, debe quedar absolutamente claro que sólo se verán afectados los aspectos relativos a la propiedad y no otro tipo de aspectos considerados en esta propuesta.

5.2.8. Con respecto a los motivos de denegación del reconocimiento de las resoluciones judiciales (artículo 28), el Comité expresa su preocupación por el hecho de que se admita como motivo válido el orden público. Esta posibilidad queda abierta a abusos y, en el caso de los procedimientos de responsabilidad parental, puede estar en contradicción directa con el espíritu de la propuesta, que está centrada en el interés del niño. En algunas jurisdicciones, el orden público o las disposiciones constitucionales pueden hacer más hincapié en los derechos parentales que en las responsabilidades parentales y, por tanto, ir en detrimento del niño.

5.2.9. El Comité acoge con satisfacción que la Comisión aborde en la propuesta los motivos de los costes, según recomendó en su dictamen de 2000 sobre la propuesta en materia de responsabilidad parental.

5.2.10. Las disposiciones relativas a la sustracción de menores prevalecen sobre el Convenio de La Haya de 1980,

pero el Convenio sigue en vigor en los Estados miembros en lo que respecta a los casos de sustracciones extracomunitarias, que siguen siendo la gran mayoría de las sustracciones, y el Comité insta a la Comisión a que emplee su influencia para garantizar que todos los países se adhieran a este Convenio y concluyan acuerdos bilaterales con terceros países en la medida de lo posible.

5.2.11. Cuando la mediación está contemplada en los procedimientos nacionales, siempre existe el riesgo de que una parte negocie de buena fe mientras la otra use la mediación únicamente para retrasar el proceso. Es preciso prevenir esta situación, y el Comité recomienda que cuando las partes acuerden una mediación, se fijen plazos que empiecen a contar a partir de la fecha en que se declare que la mediación no ha dado resultado.

5.2.11.1. La propuesta debería especificar que las autoridades centrales podrán intervenir en casos concretos, tanto directamente como a través de autoridades públicas u otros órganos.

5.2.12. La Comisión debería trabajar para mejorar la profundidad y la calidad de la cooperación entre las autoridades centrales y dentro de la red judicial europea.

## 6. Otras recomendaciones

6.1. Tal como se señala en el punto 5.2.2, el Comité considera que la Comisión y el Consejo deberían abordar urgentemente los problemas que surgen de la ruptura de relaciones no conyugales y sus aspectos transfronterizos, en particular con respecto a la responsabilidad parental.

El Comité estima que en esta materia no pueden producirse avances dentro del ámbito de aplicación de la actual propuesta. Considera que la adopción de este reglamento urge, por lo que no propone ampliar el ámbito de aplicación para incluir las relaciones no conyugales. No obstante, en interés de los afectados por los casos de ruptura de relaciones no conyugales y, en particular, en interés de los menores, el Comité considera que es necesario adoptar un marco jurídico a nivel nacional y comunitario e insta a la Comisión a iniciar una acción en este ámbito.

6.2. El Comité observa con interés que Francia trata la sustracción de niños como un delito penal. Aunque no se pretende criminalizar las relaciones conyugales o no conyugales, tratar la sustracción de niños como un delito criminal puede ayudar a la rápida localización del niño, ya que las autoridades policiales de los Estados miembros, en general, son más eficientes para localizar personas desaparecidas que las autoridades civiles. El Comité recomienda que este enfoque sea tomado en consideración por otros Estados miembros, como un medio de acelerar el retorno de los niños a los que ejercen su custodia legal.

6.3. La propuesta actual contempla la atribución de derechos parentales, incluido el derecho de visita, etc. En la propuesta, los hijos adoptados están en las mismas condiciones que los hijos biológicos. El Comité entiende, no obstante, que actualmente la intención no es incluir los procedimientos de adopción dentro del ámbito de aplicación de la propuesta. Esto parece contradictorio, ya que la adopción puede considerarse como la «atribución ... de responsabilidad parental» por excelencia. El Comité recomienda que la propuesta recoja los procedimientos de adopción.

6.4. Las resoluciones en materia de alimentos se contemplan en un instrumento jurídico. Dado que los alimentos

son casi invariablemente un asunto de urgencia, el Comité recomienda que la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de alimentos se rijan por las mismas condiciones que el instrumento propuesto de reconocimiento y ejecución en materia de acuerdos comerciales.

6.5. Dentro de la Unión Europea hay un problema importante (aunque a veces provenga del exterior) de abandono de niños y abuso de la autoridad parental. El Comité pide a la Comisión que considere este asunto, que investigue el problema y tome las medidas oportunas sugeridas por los resultados de tal investigación, con la finalidad de adoptar medidas que estén centradas en el niño.

Bruselas, 18 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

### **Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Letonia y Lituania en la vía de la adhesión»**

(2003/C 61/16)

En su Pleno de los días 16 y 17 de enero de 2002, el Comité Económico y Social, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema «Letonia y Lituania en la vía de la adhesión a la UE».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en la materia, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2002 ( ponente: Sr. Westerlund).

En su 393º Pleno (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

#### **A. ASPECTOS COMUNES**

##### **1. La vía de la adhesión a la UE**

###### *1.1. De la independencia al referéndum*

Tan pronto como Letonia y Lituania lograron su independencia en 1991, situaron en el punto de mira la adhesión a la UE. Los hitos en este camino han sido los siguientes:

— 1993: reunión del Consejo Europeo en Copenhague, donde se decide que los países que firmen los Acuerdos europeos podrán pasar a ser miembros.

— 1995: ambos países firman el Acuerdo europeo con la UE

— 1995: ambos países presentan su solicitud de adhesión a la UE

— 1998: ambos países son reconocidos países candidatos

— En marzo de 2000 comienzan las negociaciones efectivas.

Letonia y Lituania comenzaron las negociaciones después del primer grupo de países candidatos. No obstante, las negociaciones han progresado rápidamente gracias al esfuerzo realizado y en la actualidad no existe ningún retraso. El Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, decidió

que Letonia y Lituania formarían parte de los diez países con los que debían cerrarse las negociaciones a finales de 2002 a más tardar, de modo que pudieran participar en las elecciones al Parlamento Europeo en 2004 en calidad de miembros.

### 1.2. *Parte de la región del Báltico y la dimensión septentrional de la UE*

Desde 1991, el proceso se ha visto influido por un intercambio continuo de Letonia y Lituania en todos los niveles con sus vecinos de la región del Báltico. Los tres Estados del Báltico han desarrollado asimismo estructuras de colaboración entre ellos. Participan activamente en el Consejo de Estados del Báltico (CEMB) y en él mantienen una estrecha colaboración en importantes ámbitos con Rusia, los países nórdicos, Polonia y Alemania. Mediante esta iniciativa, la dimensión septentrional de la UE, que geográficamente se define como región del Báltico, tiene problemas y posibilidades de desarrollo que afectan en gran medida a estos dos países, en los que se ha centrado la atención del debate incluso dentro de la UE.

El desarrollo ha permitido que Letonia y Lituania se incorporen ahora a una red cada vez más sólida de la región del Báltico, que incluye el noroeste de Rusia y Kaliningrado. La red se compone de instituciones políticas, ciudades y regiones, empresas y relaciones comerciales, organizaciones de la sociedad civil e individuos. Los ministros de Comercio y Economía tratan de facilitar la colaboración económica, entre otras cosas, para lograr el objetivo de que los transportes de mercancías tarden como máximo dos horas en tramitar el cruce de la frontera de la región<sup>(1)</sup>.

Cuando el CEMB se reunió en Kaliningrado el 5 de marzo de 2002 bajo la presidencia rusa, se debatió especialmente acerca del papel de la sociedad civil. En una declaración de los ministros de Asuntos Exteriores emitida tras esta reunión se afirma que: «El Consejo de Estados del Báltico aspira a una colaboración más intensa entre las organizaciones de voluntarios y otras estructuras pertenecientes a la sociedad civil en la región del Báltico. Este proceso de creación de una red ayuda a determinar cuáles son las tareas prioritarias que deben resolverse conjuntamente». Asimismo, en la cumbre de países bálticos celebrada en San Petersburgo en junio de 2002 se subrayó la necesidad de desarrollar la sociedad civil en la región.

### 1.3. *La aportación del CESE*

El CESE ha contribuido de diversas maneras a este desarrollo<sup>(2)</sup>. El CESE considera especialmente deseable que las relaciones

políticas, económicas y sociales con Rusia continúen desarrollándose de manera positiva incluso después de la ampliación. Un desarrollo positivo en Rusia es un aspecto importante y representa un interés fundamental para toda la UE. El Comité ha señalado en su dictamen «Cooperación estratégica UE-Rusia: las próximas etapas» su punto de vista respecto de estas cuestiones. Con vistas a la reunión de ministros sobre la dimensión septentrional de la UE, en agosto de 2002, el CESE ha elaborado una declaración, junto con otros representantes de la sociedad civil organizada en los países afectados. Como una fase más del nuevo plan de acción para la dimensión septentrional de la UE, el CESE organizará en 2003 una conferencia con representantes de la sociedad civil organizada en la región del Báltico. Una conferencia similar tuvo lugar en Umeå en febrero de 2001. El CESE está, por tanto, dispuesto a perseverar en sus aspiraciones de contraer y asumir su responsabilidad en una colaboración más intensa entre las organizaciones de voluntarios y otras estructuras de la sociedad civil en la región del Báltico.

### 1.4. *Kaliningrado*

En este contexto es muy importante examinar la situación especial del enclave ruso de Kaliningrado. El CESE ha señalado anteriormente que el desarrollo en Kaliningrado tiene una relevancia crucial para toda la región y para las relaciones de la UE con Rusia. El CESE ha mantenido que conviene apostar específicamente por la colaboración económica y reducir los obstáculos económicos, sociales y medioambientales entre la región de Kaliningrado y las zonas circundantes de Lituania. Por tanto, es necesaria además una colaboración reforzada entre la Comisión y el Consejo de Estados del Báltico.

La población del *oblast* de Kaliningrado puede viajar hoy en día por Lituania y Polonia sin visado. El CESE desea que las cuestiones de visado y tránsito se resuelvan de forma satisfactoria para todas las partes antes de la ampliación de la UE a raíz de la adhesión de Lituania y Polonia. Se trata de buscar soluciones técnicas que sean flexibles y que no comprometan las normas dictadas en el tratado de Schengen. El CESE se congratula en este sentido de que Suecia sea el primer país de la UE que ha decidido abrir un consulado en Kaliningrado y recomienda a los demás países adoptar una medida semejante, ya que ello facilitaría entre otras cosas la obtención del visado de Schengen.

## 2. **Puntos de partida**

### 2.1. *Limitaciones*

La sociedad civil conforma el núcleo del siguiente análisis. Dicho análisis parte del desarrollo a la luz de los criterios políticos de Copenhague, que fijaron las condiciones para el inicio de las negociaciones. Estudia con mayor detenimiento una selección de ámbitos que incluyen las condiciones para lograr la adhesión. Una fuente importante son los informes periódicos de la Comisión sobre progresos.

(1) Este objetivo se estableció en el año 2000 y debía cumplirse en el año 2001. Esto no ocurrió, por lo que el asunto pasó a ser una cuestión central en la reunión de ministros celebrada en Moscú el 20 de marzo de 2002.

(2) Las relaciones de la Unión Europea con Rusia, Ucrania y Bielorrusia, DO C 102 de 24.4.1995; Las relaciones de la Unión Europea con los países bálticos, DO C 73 de 9.3.1998; La dimensión septentrional: plan de acción para la dimensión septentrional en las políticas exterior y transfronteriza de la UE durante el período 2000-2003, DO C 139 de 11.5.2001; Asociación estratégica UE-Rusia: ¿cuál es el siguiente paso?, DO C 125 de 27.5.2002.

## 2.2. Condiciones para una sociedad civil

Letonia y Lituania formaron parte desde 1944 hasta 1991 de la Unión Soviética. Para el Estado soviético, la sociedad civil representaba una amenaza. Por ello intentaba impedir que las personas se organizaran fuera del control del Estado.

Los sucesos que desembocaron en la independencia de los Estados del Báltico se conocen como «la revolución cantada». La gente se organizó en miles de coros, asociaciones de canto, organizaciones locales y semejantes que expresaban sus ideas frente a la amenaza de un poder superior. De este modo se ponía también de manifiesto el potencial para construir una sociedad civil. A partir de la independencia se ha producido un enorme desarrollo de la sociedad civil en Letonia y Lituania, que se ha visto fomentado por la colaboración en torno a determinados objetivos con organizaciones asociadas de los países de la UE al otro lado del Báltico, incluida Noruega. Un apoyo material considerable proviene también de EEUU.

El desarrollo ha constituido en diversos aspectos una transformación total. Esto es evidente, por ejemplo, en el caso de los sindicatos.

Los sindicatos existían, por supuesto, en el Estado soviético, pero cumplían una función dentro del sistema. Los sindicatos constituían a menudo el largo brazo del partido comunista para ejercer el control sobre los individuos.

Los salarios se determinaban de forma administrativa. Las huelgas estaban prohibidas. La función de los sindicatos era defender los intereses de los trabajadores mediante el logro de unas buenas condiciones laborales y ofrecer a los trabajadores buenas alternativas de ocio. Los sindicatos comunistas administraban instituciones de ocio de diversos tipos. La afiliación a dichas instituciones se aproximaba al cien por cien.

El porcentaje de la participación sindical en Letonia y Lituania descendió drásticamente cuando comenzó la transición a la democracia y a la economía de mercado, y actualmente sigue cayendo. Un nivel bajo de organización sindical en las denominadas economías de transición es a menudo un signo de que se ha llegado lejos en el camino hacia una economía de mercado y hacia organizaciones con funcionamiento democrático. Ahora ya existen las condiciones necesarias para seguir construyendo sobre una base firme. En general, las organizaciones ya no dependen tanto de los ingresos, de la propiedad inmobiliaria y otros recursos económicos legados del antiguo sistema.

## 2.3. Adaptación a la UE

Letonia y Lituania estaban plenamente integradas en el Estado soviético centralizado. Después de la independencia habían logrado crear una nueva administración, un sistema judicial propio y otras estructuras correspondientes a un Estado independiente.

La reforma de la industria, con el paso de una producción centralizada para responder a las necesidades del Estado soviético en grandes unidades a la diferenciación necesaria en un Estado moderno de economía abierta, es un proceso arduo y ha ocasionado una tasa de desempleo elevada.

La agricultura ha estado expuesta al mismo proceso de transformación. La división de los *koljoses* y *sovjoses*, la cesión de tierras a los antiguos propietarios y el proceso de cambio a una forma de organización privada constituye un proceso jurídicamente muy amplio. Por otro lado, la proliferación de nuevos minifundios dedicados a la producción de alimentos proporciona cierta protección social a muchas personas en Letonia y Lituania, especialmente en la fase inicial del difícil periodo de transición.

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.

Las negociaciones de adhesión no sólo atañen a funcionarios y políticos. Los interlocutores sociales y otros representantes de la sociedad civil, como, por ejemplo, las organizaciones de agricultores, consumidores, defensores del medio ambiente, etc., deben también participar y estar informados.

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.

## B. LETONIA

### 1. Datos de Letonia

#### 1.1. Población

La población de Letonia asciende a 2,37 millones. Según un censo del año 1998, el 56 % son letones y el 32 % rusos. Entre las demás minorías figuran los bielorrusos (4 %), ucranianos (3 %), polacos (2 %) y lituanos (1 %). La mayor parte del grupo letón vive en el campo, mientras que la parte de la población eslava habita mayoritariamente en ciudades. En la capital, Riga, que representa casi la mitad de la población del país, se ha calculado que un 47 % son rusos. Los grupos de población viven mezclados, por lo que no es posible afirmar que una región en Letonia sea letona o rusa. El hecho de que en la ciudad de Daugavpils, situada en el sudeste, el 80 % de la población sean rusos puede considerarse una excepción.

El letón está muy emparentado con el lituano, pero aún así las diferencias son tan notables que es imposible que un letón y un lituano se puedan comunicar entre sí en sus respectivos idiomas. Tanto la Iglesia protestante como la católica y la ortodoxa rusa cuentan con una fuerte representación en el país.

Letonia es un país característico del Báltico. Gracias a su posición geográfica central, Letonia está algo más interesada en una colaboración báltica que Estonia, que se identifica más con los países nórdicos, y que Lituania, que siempre ha mantenido estrechos lazos históricos con Polonia. A causa de la gran minoría rusa, Letonia vive la «presión» de Rusia de forma más intensa que Lituania.

### 1.2. Contexto político

Letonia está presidida desde 1999 por una mujer, Vaira Vike-Freiberga, de formación académica e internacional (aunque sin conocimientos de ruso) que desarrolló previamente su profesión en Canadá. La situación política del país se ha caracterizado por la inestabilidad. El gobierno actual de Andris Berzins, ex alcalde de Riga, se formó en mayo de 2000 después de que el polémico Andris Skele fuera obligado a dimitir. Se apoya en una amplia base de tres partidos conservadores en el parlamento (*saeima*) y está vinculado a diferentes intereses comerciales.

Las elecciones legislativas tendrán lugar en octubre 2002.

### 1.3. Economía

Letonia sufrió las graves consecuencias de la crisis económica rusa del año 1998, pero ha mostrado un crecimiento rápido desde el año 2000. Se espera que el crecimiento sea del 5 % o superior en 2002 y 2003. El sector servicios es responsable de dos tercios de la economía y es el que presenta un mayor crecimiento, mientras que el porcentaje de PNB que corresponde a la industria manufacturera sigue disminuyendo. Las infraestructuras, entre ellos el tránsito de productos derivados del petróleo de Rusia, son un factor importante. Sin embargo, esta fuente de ingresos amenaza con agotarse, ya que Rusia pretende construir, por razones políticas, una nueva vía hasta el golfo de Finlandia. El aumento de los salarios reales propicia un incremento del consumo. El inconveniente de esta expansión es que el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente aumenta, como lo hacen los riesgos de la divisa (Lat), que figura en la cesta de divisas del fondo internacional de divisas, SDR. La inflación se sitúa desde 1999 por debajo del 3 % y no se espera que experimente un aumento hasta el año 2004. La tasa de desempleo es elevada, de cerca del 13 %, y en ciertas partes del país es muy alta. No obstante, se observa una tendencia descendente.

Las inversiones directas extranjeras han evolucionado durante los cinco años 1996-2000 de la siguiente manera: 301, 460, 318, 324 y 443 millones ecus/EUR, respectivamente. Esto representa entre un 5 y un 6 % del PNB, que es un nivel relativamente elevado; la media anual per cápita es de 156 euros. Una gran parte se ha dirigido al sector bancario.

Un factor que supone un grave problema es la economía sumergida. El Estado no puede recaudar mucho porque no se declaran todos los ingresos. Este hecho está claramente relacionado con el proceso de construcción nacional en curso, y con el hecho de que muchas personas no poseen la ciudadanía y ello les impide sentirse parte del Estado letón.

### 1.4. Política exterior

La política exterior de Letonia está marcada por sus aspiraciones en relación con la adhesión a la UE y a la OTAN. Al mismo tiempo, Letonia ha optado por desarrollar la cooperación transfronteriza con Rusia. Sus relaciones con los vecinos de Este han sido en ocasiones difíciles. Rusia aún no ha ratificado el tratado fronterizo con Letonia. Ningún representante importante del gobierno ruso ha visitado aún el «renacido» Estado.

## 2. Los criterios políticos de Copenhague

### 2.1. La democracia y el principio del Estado de derecho

En el acuerdo de asociación de 2002 se recalca que Letonia debe tomar medidas de diversos tipos para garantizar una administración pública firme y capaz de aplicar la normativa de la UE. Para que se cumpla la exigencia de un Estado de derecho es necesario adoptar una serie de medidas relativas al sistema judicial. En ambos casos se señala la necesidad de invertir en la educación y de aumentar el salario de los funcionarios.

La corrupción se presenta como un gran problema. El PNUD (organismo de la ONU) transmite una imagen negativa similar en un informe de 2001. Entre otras cosas, se apunta que las personas influyentes utilizan la privatización para satisfacer intereses personales<sup>(1)</sup>. El Consejo exige que Letonia establezca un marco jurídico para combatir la corrupción en todas sus formas y controlar que se aplique la legislación junto con la estrategia contra la corrupción.

### 2.2. Derechos humanos y protección de las minorías

Los requisitos para adquirir la ciudadanía se suavizaron después del referéndum en 1998. Estas concesiones abrieron asimismo el camino a las negociaciones para su adhesión a la UE. Ahora prácticamente todos aquellos que viven en Letonia pueden solicitar la ciudadanía. Alrededor del 22 % de los habitantes de Letonia aún carecen de ciudadanía, entre los cuales la mayor parte son rusos, bielorrusos o ucranianos.

Se han adoptado medidas de apoyo en forma de reducción de la tasa de adquisición de la ciudadanía, más información y mejor acceso al aprendizaje del idioma. Sin embargo, el aumento del número de naturalizados sigue sin ser importante.

<sup>(1)</sup> Latvia. Human Development Report 2000/2001. The public policy process in Latvia, Riga 2001.

La mayor parte de los que aún no son ciudadanos disponen ahora de un pasaporte especial que sustituye al pasaporte soviético, que expiró en marzo de 2000. Con este pasaporte es más fácil y barato conseguir un visado para Rusia que con un pasaporte letón. En otras palabras, Rusia favorece a la población rusa en perjuicio de los letones.

Cerca del 42 % de la población habla un idioma distinto del letón como lengua materna. La UE ha impulsado la integración de las minorías en la sociedad letona y, sobre todo, ha exigido y costado programas de enseñanza del idioma. Durante 2001 el Estado letón comenzó a financiar por sí mismo algunas partes del programa de integración. La falta de profesores constituye un problema muy grave. Sin embargo, los salarios de los profesores han aumentado ligeramente, lo que significa que aumentará el número de profesores. La ley de régimen lingüístico de 2000 oficialmente no es discriminatoria, pero se conocen ejemplos de discriminación en las exigencias a las minorías.

El Consejo exige en el tratado de asociación medidas para la integración de aquellos que no son ciudadanos y resalta la importancia de la enseñanza de idiomas. También denuncia la aplicación discriminatoria de la ley de régimen lingüístico y exige su modificación.

### 2.3. Observaciones del CESE

El CESE toma nota de que Letonia ha reconocido que es necesario mejorar la eficacia, responsabilidad y flexibilidad de la administración pública. Desde la perspectiva del ciudadano y de la sociedad civil, el CESE desea instar a Letonia a que redoble los esfuerzos para seguir avanzando en el camino emprendido. El CESE desea, como el Parlamento Europeo <sup>(1)</sup>, subrayar que los países con menos corrupción se caracterizan por un mayor grado de flexibilidad, una clara distinción entre la gestión política y los negocios, una administración pública políticamente neutral y requisitos estrictos de profesionalidad dentro del sistema judicial.

El CESE acoge favorablemente las medidas tomadas para facilitar la naturalización de aquellos que no son ciudadanos. Una resolución de mayo de 2002 estipula que el dominio del idioma letón no es una exigencia para ser candidato a las elecciones parlamentarias, pero resulta insostenible a largo plazo, desde el punto de vista político, social y económico, que gran parte de la población carezca de la ciudadanía.

La discriminación de las autoridades letonas hacia los ciudadanos de habla rusa así como la discriminación por parte rusa de las personas con pasaporte letón es inaceptable. Letonia debería realizar un mayor esfuerzo por desarrollar leyes y medidas contra la discriminación equivalentes al acervo basado en el artículo 13 del Tratado.

## 3. La sociedad civil organizada

### 3.1. Sindicatos

Letonia cuenta con una única organización sindical central, el LBAS. El Estado transfirió al LBAS y a parte de las organizaciones afiliadas propiedades que supuestamente les pertenecían. El LBAS declaró inmediatamente su independencia de cualquier partido político. Las contradicciones en el seno de la organización entre los socialdemócratas y otros grupos, que en un principio eran importantes, parecen superadas.

El número de afiliados a LBAS ha descendido a 200 000. Los sindicatos más importantes son las asociaciones de funcionarios y empleados del sector público.

El porcentaje de afiliación no alcanza el 20 %. Se han llevado a cabo grandes esfuerzos de captación, en gran medida con apoyo de organizaciones sindicales suecas, pero los resultados han sido escasos hasta ahora. Las expectativas se sitúan ahora en una apuesta conjunta por la juventud.

### 3.2. Organizaciones patronales

La Confederación de Empresarios de Letonia es una de las principales organizaciones patronales letonas. Se formó en 1993 mediante la unión de dos organizaciones y ha experimentado un desarrollo muy positivo. Sus miembros pertenecen a una organización sectorial o a empresas independientes. Alrededor de un tercio de los trabajadores en Letonia trabaja en empresas que pertenecen a esta organización. Un objetivo prioritario de la organización es que la economía sumergida entre a formar parte de los cauces regulares. Hoy en día, once de los primeros veinte contribuyentes del país son miembros de esta organización.

La ausencia de organizaciones que representen a las pequeñas empresas constituye un problema.

La Cámara de Comercio e Industria de Letonia tiene unos 900 miembros en todo el país y su crecimiento es fuerte. Según una investigación conjunta realizada en los países candidatos a principios 2001 <sup>(2)</sup>, las empresas estaban escasamente informadas de las condiciones para la adhesión a la UE.

La agricultura y la industria alimentaria ocupan un lugar muy importante en la economía y en la vida social de Letonia. Los agricultores en Letonia cuentan con numerosas organizaciones que aún no han desarrollado una colaboración completa. La Federación de Agricultores de Letonia, formada ya en el año 1990, tiene el mayor número de miembros (1 460 afiliados que cotizan) y representa principalmente la agricultura familiar. El Parlamento de Agricultores de Letonia, que se formó en 1999, representa a agricultores que poseen una media de 240 hectáreas de tierra. Además existe una organización de los antiguos *koljoses* con superficies de cultivo superiores a 1 000 hectáreas <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> A5-0252/2001 (16 de julio de 2001).

<sup>(2)</sup> CAPE 2001, Summary report, Eurochambres and SBRA, Bruselas 2001.

<sup>(3)</sup> Para los silvicultores existe una organización específica.

### 3.3. Otras organizaciones

Desde 1996 existe un Centro de Organizaciones No Gubernamentales (Centro ONG) en Riga, que recibe apoyo financiero externo del PNUD, de la Fundación Soros Letonia y de autoridades y organizaciones norteamericanas y europeas, entre ellas la Comisión Europea. El apoyo nacional a las ONG es hasta ahora muy limitado y ninguna organización dispone de los recursos administrativos necesarios para solicitar ayuda de la UE. Se calcula que existen unas mil ONG en Letonia, la mayoría de carácter local.

Tras la independencia se han producido cambios significativos que se han visto reflejados también en las estructuras de los partidos políticos. Sin embargo, los partidos tienen pocos afiliados: el mayor partido cuenta sólo con unos 5 000. En los últimos años existe una clara tendencia a que las personas se organicen para plantear demandas y no se limiten a observar y criticar pasivamente.

El movimiento de consumidores necesita fortalecerse más en Letonia. Una institución del Ministerio de Economía, el Centro de Protección de los Derechos de los Consumidores, cumple, entre otras, la función de ofrecer servicios a las organizaciones de consumidores independientes.

### 3.4. Observaciones y recomendaciones del CESE

El desarrollo de la sociedad civil organizada en Letonia es impresionante. Por ello, reviste una gran importancia la colaboración continua e intensa con organizaciones asociadas, fundamentalmente dentro de la región del Báltico, incluida Rusia, así como la colaboración dentro del marco europeo. Un objetivo importante debe ser el de aumentar el número de afiliados e intensificar la participación de los miembros dentro de las organizaciones. De este modo se reforzarán las estructuras democráticas a la vez que se actuará contra el riesgo de que las organizaciones dependan económicamente del exterior a largo plazo. Una mejor cooperación en el ámbito nacional también conllevaría en ciertos casos un fortalecimiento político.

El gobierno debe estimular de diferentes formas un desarrollo sostenido de la sociedad civil organizada y con ello el asentamiento de la democracia en el país.

En lo referente a los interlocutores sociales, es deseable que aumenten sus esfuerzos para mejorar el bienestar de acuerdo con las exigencias del modelo social europeo.

Los comités consultivos mixtos del CESE, que son los representantes de la sociedad civil organizada en los países candidatos, son la herramienta principal con que cuenta el Comité para potenciar la ampliación. El CESE lamenta que las organizaciones letonas consideren que carecen de los recursos necesarios para participar en dichos comités. El CESE espera que se logre una actividad conjunta integrada en el CESE en un futuro próximo.

## 4. Ámbitos específicos

### 4.1. La economía de mercado

La economía de mercado está en marcha en Letonia. La privatización de empresas estatales ya casi ha finalizado, aunque quedan aún algunas grandes empresas en los sectores de energía, telecomunicaciones y tráfico marítimo. La privatización de tierras y bosques prosigue y el mercado de tierras agrícolas comienza a funcionar. El marco jurídico operativo de las empresas está básicamente establecido. La reestructuración del sector bancario ha avanzado mucho y el mercado del capitales está en marcha.

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) desempeñan un papel importante en la economía letona, generando más del 50 % del PNB y proporcionando trabajo a más del 70 % de la población activa. Los programas estatales y las nuevas posibilidades de financiación han contribuido a un desarrollo positivo.

El comercio se integra cada vez más en la UE. Aumentan tanto las importaciones desde la UE como las exportaciones a la UE. En el año 2000 las exportaciones de bienes a la UE representaban el 64,6 % de las exportaciones totales de productos.

#### 4.1.1. Observaciones del CESE

Existe el peligro de que, al acentuarse las diferencias sociales a la vez que la corrupción, y al generalizarse la evasión de impuestos en la sociedad se pierda confianza en la economía de mercado. Una gran responsabilidad recae sobre los gobernantes de Letonia, que deben procurar que los beneficios de la economía de mercado favorezcan a toda la población.

### 4.2. Diálogo social

El diálogo a tres bandas está fuertemente enraizado en Letonia. Ya en el año 1993 se formó un comité consultivo tripartito con un máximo de doce representantes del Estado, de las organizaciones empresariales y de los sindicatos. El organismo se reforzó en 1999 mediante un acuerdo de tres partes que afirmaba que el objetivo era llegar a un consenso en interés de toda la sociedad. Los agentes del mercado laboral comparten la responsabilidad sobre las resoluciones y su aplicación. En el seno este comité existe un organismo tripartito para cuestiones educativas y de empleo. También existen comités consultivos en los que participan las tres partes para la protección de los trabajadores y cuestiones de seguridad social.

El diálogo a tres bandas ha sido constructivo y apreciado por todos. No obstante, debe desembocar en consultas y resultados más eficaces.

La Comisión constata, por otro lado, que el diálogo entre los interlocutores sociales es aún escaso, tanto a escala nacional como regional. Sin embargo, existen tendencias a reforzarlo. En este contexto se hace una mención especial del LBAS, que desde 2001 organiza la educación para las organizaciones en su sector y las regiones. Los convenios colectivos que regulan los salarios y la contratación ya existen en ciertos sectores, de

modo que abarcan más de la mitad de las empresas con representación sindical. En el año 2000 había 39 convenios de sector y 2 018 convenios de empresa. Esto significa que cerca del 25 % de los trabajadores de Letonia están cubiertos por un convenio colectivo, lo que supone un aumento de aproximadamente el 2 % desde 1999. No obstante, el diálogo ha de seguir reforzándose, sobre todo, en el plano sectorial.

#### 4.2.1. Observaciones del CESE

El CESE aplaude la evolución positiva del diálogo a dos y tres bandas, pero constata a la vez que aún queda mucho por hacer antes de que los trabajadores de Letonia estén cubiertos en la medida de lo razonable por un convenio colectivo. El gobierno debe ejercer un mayor control sobre la evolución del convenio colectivo. El CESE pone de relieve, junto con la Comisión, la responsabilidad del gobierno de ayudar a las partes y de prepararse para el papel activo que deben desempeñar en el contexto de la UE, y de promover las estructuras para las negociaciones colectivas y el diálogo social en general. Las empresas pertenecientes a países de la UE deberían asumir esta misma responsabilidad (1).

#### 4.3. El mercado laboral y la política social

La tasa de desempleo varía notablemente según la región. Es más grave en las zonas orientales del país, donde el índice de desempleo supera en varias veces al de Riga. Esto se refleja igualmente en la agricultura, donde existe un desempleo oculto considerable. La población rusa se ha visto especialmente afectada, ya que las empresas rusas han sido las más afectadas por la reestructuración. La distancia generacional y educativa en el mercado laboral es muy grave. Los jóvenes con una educación moderna acceden a un mercado laboral muy favorable, mientras que aquellos que poseen una formación más antigua altamente especializada acaban convirtiéndose en desempleados de larga duración. La mejora de los recursos educativos es también una prioridad en el presupuesto de Letonia.

Letonia aprobó a principios de 2001 su segundo plan de empleo según las directrices de la política de empleo común de la UE. Las colocaciones se han incrementado considerablemente y el avance en la gestión del empleo se ha percibido especialmente en los jóvenes desempleados. El enfoque se centra en una política activa del mercado laboral pero, según la Comisión, no se han consignado los suficientes recursos. Una valoración conjunta ... (no publicado aún).

El seguro de desempleo se reformó en 1999. Para obtener el subsidio es preciso haber cotizado durante nueve meses en el último periodo de doce meses. La cantidad depende de cuánto tiempo se ha estado asegurado y de los ingresos anteriores. Para aquellos que, por ejemplo, han estado asegurados durante 20-29 años, la prestación equivale al 60 % del salario de los últimos seis meses. El subsidio puede prolongarse hasta un máximo de nueve meses y disminuye sucesivamente hasta

llegar a la mitad de la cantidad inicial. Mediante esta reforma ha descendido aproximadamente un 20 % el número de personas que reciben el subsidio. Con la entrada en 2002, sólo la mitad de aquellos que solicitaban empleo recibieron el subsidio del seguro. Estas cifras aumentarán debido a una ley del 1 de julio de 2001, que concede a aquellos que solicitan empleo el derecho a un seguro aunque el empresario no pague los gastos correspondientes.

Los salarios reales han evolucionado de forma positiva. Entre 1996 y 2000 aumentó el PNB per cápita de 4 700 a 6 600 paridades de poder de compra a precios corrientes. Esto significa que las diferencias con la UE se han reducido, aunque las diferencias regionales siguen siendo amplias. En 1998 los ingresos medios en Riga eran del 32 % de la media en la UE, mientras que en tres de las cuatro regiones restantes del país se situaban por debajo del 20 %. Una tercera parte de la población activa no llega a alcanzar más que el salario mínimo garantizado de 60 lat al mes y las autoridades locales habitualmente ni siquiera tienen recursos para pagarlos.

La política de protección social tiene grandes carencias. Ello se refleja entre otras cosas en el bajo índice de natalidad, de 1,09 hijos por mujer, frente a la media ya baja de la UE, que es de 1,45. Una gran parte de la población, tanto aquellos que tienen trabajo como quienes están desempleados, viven por debajo del mínimo vital. Es obvio que la economía sumergida y la agricultura familiar, con 172 000 empleados según cifras del año 1997, son aún muy importantes para la supervivencia de muchas personas.

#### 4.3.1. Observaciones del CESE

La batalla contra el desempleo debe constituir la prioridad número uno. Para ello es necesario un crecimiento fuerte y una mejor coordinación de las medidas de política económica y sociopolíticas. El CESE desea destacar el papel principal de las partes del mercado laboral en la estrategia de empleo.

La lucha contra la marginación social constituye hoy en día una prioridad dentro de la UE y se ha aprobado un programa contra la pobreza. Letonia debe realizar grandes esfuerzos por combatir la marginación social en el país y, en particular, en ciertas regiones.

#### 4.4. Política rural y regional

El sector agrícola representaba en el año 2000 el 4,5 % del PNB del país y 13,5 % del empleo, lo que significa un descenso de dos unidades porcentuales desde 1999. La concentración de unidades de cultivo se desarrolla lentamente. Ha sido difícil poner en marcha el programa Sapard para fomentar las aportaciones al desarrollo de la agricultura, la industria alimentaria y las zonas rurales, pero funciona desde finales de 2001. Las áreas que reciben mayores recursos son la transformación y la gestión del mercado, la modernización de la agricultura y la diversificación de la economía rural, así como la mejora de las infraestructuras. La UE es responsable de apenas el 6 % de las aportaciones totales.

(1) El Parlamento Europeo apunta que algunas empresas de países de la UE adoptan una actitud hostil ante los sindicatos y los convenios colectivos y ha solicitado a la Comisión que investigue esta situación en profundidad.

La política estructural sufre las consecuencias de que ni la coordinación central ni las estructuras regionales funcionan aún de forma satisfactoria. Dentro de los ámbitos de la política regional y de la coordinación de diferentes instrumentos estructurales se ha progresado ligeramente. No se han cumplido los principios de asociación más importantes para gestionar el apoyo estructural de la UE. La administración central se ha encargado de gestionar el apoyo estructural en función de dichos principios y en marzo de 2002 tuvo lugar una conferencia importante con la participación de las partes implicadas. La Comisión ha exigido la presentación de un documento de planificación del programa conjunto a finales de 2002.

#### 4.4.1. Observaciones del CESE

En lo relativo al sector agrícola, el CESE desea hacer especial hincapié en la necesidad de una política que impulse el desarrollo de las zonas rurales. Las autoridades deben apoyar a las organizaciones agrícolas y colaborar con ellas, entre otras cosas para divulgar información de forma eficaz a las partes más desfavorecidas de la población, que mantienen a menudo una postura negativa frente a la adhesión a la UE.

En lo referente a la política regional, el CESE pone de relieve la importancia de que surta efecto el principio de asociación. Esta es la clave del éxito en el diseño e implantación del programa de apoyo<sup>(1)</sup>.

El CESE considera que tanto la política agrícola como la de desarrollo rural en Letonia deben enfocarse al máximo posible en la inversión en recursos humanos, es decir, en la formación y la educación permanente, y fomentar la movilidad profesional y geográfica. La apuesta por la sociedad culturizada como opción política consciente debería facilitar asimismo un resultado positivo a largo plazo en las negociaciones en torno al apoyo regional y agrícola de la UE. Al mismo tiempo se precisan inversiones en la renovación de la estructura comercial y en el desarrollo de la infraestructura.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

El CESE felicita a Letonia por el rápido avance en su camino hacia la adhesión a la UE y está convencido de que las negociaciones pendientes podrán cerrarse antes de que concluya el año 2002 y servirán de base para un referéndum. Las normas democráticas exigen que éste vaya precedido de una amplia campaña de información y de un debate público. Las autoridades, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil han de desempeñar un papel fundamental en este terreno.

El CESE considera que el resultado del próximo referéndum dependerá en gran medida de hasta qué punto Letonia, mediante el apoyo de la UE y los países miembros, sea capaz de resolver los problemas políticos, económicos y sociales relacionados con la construcción nacional y la transición de una economía planificada a una economía de mercado. El

CESE recomienda que todas las partes implicadas aúnen sus esfuerzos por solucionar estos problemas.

## C. LITUANIA

### 1. Datos de Lituania

#### 1.1. Población

Lituania es, con sus 3,7 millones de habitantes, la mayor de las tres repúblicas bálticas. El país es asimismo el más homogéneo desde el punto de vista étnico, con un 80 % de lituanos, un 11 % de polacos (que en su mayor parte residen en la capital, Vilna) y un 8 % de rusos y pequeñas minorías de bielorrusos y ucranianos.

Lituania se diferencia de los otros dos Estados bálticos en que reivindica con orgullo una historia que en gran parte compartió con Polonia. Todos los lituanos saben que su reino se extendió en tiempos pasados entre dos mares, es decir, del mar Báltico al mar Negro. Lituania tenía antes de la segunda guerra mundial una importante población judía y Vilna era un conocido centro judío. Hoy en día, la iglesia católica es la que mayor presencia tiene entre todas las confesiones.

#### 1.2. Contexto político

En julio de 2001 se formó en Lituania un gobierno de coalición de centro-izquierda que sucedió a un gobierno de tendencia conservadora. Está presidido por Algirdas Brazauskas, que ha reunido a diversos grupos socialdemócratas y gobierna en coalición con un pequeño partido socioliberal. Parece que existen condiciones favorables para que se mantenga la unidad del gobierno durante la legislatura, es decir, hasta 2004.

El presidente actual, Valdas Adamkus, de 74 años de edad, ha vivido en EEUU durante gran parte de su vida. Aún no se sabe con certeza si se presentará a las elecciones presidenciales a finales 2002, en las que el popular Brazauskas será otro de los candidatos.

#### 1.3. Economía

Lituania sufrió con cierto retraso la crisis de Rusia y en 1999 tuvo un crecimiento negativo de alrededor del 3 %. La agricultura se vio afectada muy negativamente, con un descenso de la demanda por parte de Ucrania y Rusia y a causa de la supresión de los aranceles proteccionistas. Fue necesaria una política financiera muy estricta para recobrar la confianza y sentar las bases de la recuperación. La recuperación de la coyuntura ha sido ardua. No obstante, se espera que el PNB de Lituania crezca un 4,5 % en 2002 y un 5 % en 2003. La recuperación depende sobre todo de que aumenten las exportaciones de productos refinados del petróleo, sector dominante, tendencia que podría cambiar rápidamente. El sector energético ocupa en conjunto una posición particular en la sociedad lituana y tiene una fuerte dependencia del petróleo crudo y del gas de Rusia.

(1) En el Dictamen del CESE 1480/2001 se menciona concretamente a los interlocutores sociales.

El consumo privado asciende lentamente, pero los salarios reales aumentan. La balanza de pagos por cuenta corriente es hoy más positiva que en mucho tiempo. Se espera que la inflación, que se ha situado durante años en aproximadamente un 1 %, aumente hasta el 2,5 % en 2002 y hasta el 3 % en 2003. No es previsible que se vea afectada cuando la divisa (lit), desde febrero de 2002, se una al euro en vez de al dólar. La tasa de desempleo es alta, del 16 %, pero se espera que descienda ligeramente en 2003.

Las inversiones directas extranjeras no han evolucionado de forma positiva; gran parte de ellas están vinculadas a la privatización. En 1999 ascendieron hasta un 5,5 % del PNB y en 2000 hasta el 2,5 %. Sin embargo, esta tendencia está cambiando. La media anual per cápita de los años 1996-2000 fue de 115 EUR.

#### 1.4. Política exterior

La política exterior de Lituania ha estado marcada por el deseo de adhesión a la UE y a la OTAN. En las relaciones con Rusia, la cuestión de Kaliningrado es crucial. En este asunto, Lituania asume el papel de mediadora entre la UE y Rusia. Un claro signo de reconocimiento de esta función en Moscú es que el ministro ruso de Asuntos Exteriores visitó Vilna en marzo de 2002. Fue la primera visita rusa de alto nivel a un país báltico.

#### 1.5. La central nuclear de Ignalina

##### 1.5.1. Situación actual

Una de las demandas de la UE es el cierre y desmantelamiento de la central nuclear de Ignalina, construida por los rusos según el mismo modelo que la de Chernobyl, en la ciudad de Visaginas, situada en la parte nororiental de Lituania. Lituania se ha comprometido a desactivar un reactor en 2005, y para el otro se logró un principio de acuerdo en junio de 2002 para cerrarlo en 2009. Por parte de la UE existe voluntad de indemnizar a Lituania. Los dos reactores de la central de Ignalina cubren más de tres cuartas partes de la demanda de energía eléctrica de Lituania y de los ingresos de exportación.

Las exigencias de la UE con respecto a Ignalina se viven de forma muy negativa por parte de la población, y no sólo desde el punto de vista material o social, sino también en el plano psicológico. Dichas exigencias se han convertido en un símbolo de control exterior similar al que se trataba de obviar mediante la independencia. Desde el punto de vista sindical, las críticas se centran en la pasividad para preparar el traslado de las aproximadamente 7 000 personas que trabajan hoy en Ignalina o en centrales nucleares que dependen indirectamente de ella. Un problema concreto es que la mayor parte son de habla rusa y tienen grandes dificultades para encontrar trabajo en otras partes de Lituania. La ciudad de Visaginas, con 33 000 habitantes, se expone a la amenaza de extinguirse totalmente, y toda la región de Utena, con 200 000 habitantes, podría sufrir consecuencias muy graves.

#### 1.5.2. Observaciones del CESE

Ignalina no es sólo un asunto nacional de Lituania, sino que repercute en toda la UE y sus vecinos. Ignalina debe cerrarse, según la opinión del CESE, de acuerdo con el plan establecido. No obstante, deben ofrecerse alternativas económicas y de empleo realistas y positivas a la población de Lituania y, en particular, de las zonas que rodean Ignalina. Esto requiere aportaciones conjuntas de Lituania en primer lugar, de los Estados miembros y de la UE. El CESE quiere resaltar que la totalidad del proceso debe llevarse a cabo con la mayor flexibilidad y mediante un diálogo continuo entre las partes implicadas, especialmente, con los interlocutores sociales.

## 2. Los criterios políticos de Copenhague

### 2.1. Democracia y Estado de derecho

En la última resolución del Consejo sobre la adhesión se subraya que Lituania debe adoptar diversas medidas para aplicar la normativa de la UE. Para que se cumpla la exigencia del Estado de derecho es necesario adoptar una serie de medidas en el sistema judicial. En ambos casos se señala la necesidad de consignar fondos para la formación y el aumento de los salarios de los funcionarios.

La corrupción constituye un problema muy grave. El Consejo exige que Lituania establezca el marco para la lucha contra todas las formas de corrupción y que controle la aplicación tanto de la legislación como de la estrategia contra la corrupción.

En lo referente a los derechos humanos o a la protección de las minorías el Consejo no plantea exigencias específicas a Lituania.

### 2.2. Observaciones del CESE

El gobierno central padece las consecuencias de la falta de claridad de los límites entre la política y administración, lo que provoca incertidumbres y falta de continuidad. Otro problema radica en los continuos cambios de personal que pueden significar en muchos casos un retroceso de las condiciones laborales de los funcionarios. La colaboración entre el plano central y regional y el local no funciona. Sería deseable que los fondos que se aporten sirvan para abordar seriamente estos problemas. El cambio que se había previsto para efectuar una nueva división regional deberá esperar.

El Parlamento Europeo ha destacado que la corrupción en la esfera política no está demasiado extendida. Por el contrario, la corrupción administrativa representa un gran problema<sup>(1)</sup>. El CESE desea por su parte instar a los responsables de Lituania a que no cejen en sus esfuerzos por disipar las razones de la desconfianza de los ciudadanos hacia la administración y hacia el sistema jurídico, incluida la policía.

### 3. La sociedad civil organizada

#### 3.1. Tres centrales sindicales

El movimiento sindical en Lituania está coordinado hoy en día por tres centrales sindicales. La mayor de ellas y las más representativa, la Confederación de Sindicatos de Lituania, no se formó hasta el 1 de mayo de 2002 mediante la fusión del Centro de Sindicatos de Lituania y de la Unificación Sindical de Lituania. La nueva organización tiene alrededor de 100 000 afiliados. El movimiento sindical europeo, especialmente de los países nórdicos, ha apoyado de diferentes maneras esta tendencia con el fin de reducir las divisiones; la afiliación a la CES parece probable. El Sindicato de Trabajadores se creó con apoyo de EEUU (AFL-CIO). La organización está basada en una afiliación directa y se estima que el número de afiliados asciende a 52 000. La historia de la Federación Sindical Lituana se remonta al periodo de entreguerras, cuando fue creada por el partido cristianodemócrata. Tiene unos seis mil afiliados.

El nivel de afiliación, según indica el informe de la Comisión de 2001, se ha elevado al 13 %, lo que supone un cierto crecimiento. Existen restricciones a la afiliación sindical para los funcionarios del Estado. La pugna en torno a la herencia de las propiedades del antiguo sindicato comunista ha envenenado durante mucho tiempo las relaciones sindicales en Lituania. Aquellos que ocupan una posición de poder, cualquiera que sea su color político, han favorecido a sus amigos dentro de los sindicatos. Sin embargo, ahora las propias organizaciones se plantean la necesidad de encontrar una solución por sí mismas.

#### 3.2. Organizaciones empresariales

La organización patronal dominante, la Confederación de Industriales Lituanos (LPK), se formó en 1993. Sus miembros son asociaciones sectoriales o empresas independientes. En total hay 2 800 empresas, la mayor parte pequeñas y medianas. No se practica una actividad de captación directa. Las organizaciones tienen una importante secretaría con un departamento internacional, entre otras cosas. Ahora tiene la condición de observador en Unice y será en breve miembro de pleno derecho. Uno de los objetivos principales de la organización es lograr establecer un diálogo más eficaz entre las partes del mercado laboral y el gobierno.

La Cámara de Comercio, Industria y Artesanía de Lituania está organizada en cinco grupos regionales. El número total de miembros asciende a 1 600. A principios de 2001<sup>(2)</sup> el conocimiento por parte de las empresas de las condiciones de la adhesión a la UE era relativamente bajo. La Cámara ha tomado la iniciativa de crear un registro mercantil que se mantenga actualizado.

Las organizaciones de agricultores han desarrollado en los últimos años una colaboración especial en cuestiones relativas a la UE. La Unión de Agricultores de Lituania (LFU), con 15 000 afiliados que cotizan, se formó ya en el 1989 y representa a la agricultura privada. La LFU está en buen camino de convertirse en una organización moderna, democrática y representativa de los agricultores independientes. La asociación de propietarios de tierras tiene un número de socios y una influencia limitados. La Asociación de Empresas Agrícolas (Bendroves) representa a las grandes compañías agrícolas. La Cámara Agraria de Lituania ocupa una posición excepcional, con afiliación obligatoria y financiación del Estado. Se creó en 1925 y se restableció gracias a una ley de 1997.

#### 3.3. Otras organizaciones

Desde 1995 existe en Vilna un organismo denominado Centro de Información y Apoyo a Organizaciones No Gubernamentales (NISC). Recibe apoyo económico del PNUD, de la Fundación Soros y de autoridades y organizaciones norteamericanas y europeas, entre ellas la Comisión Europea. El gobierno ofrece cierto apoyo a las ONG y los donantes disfrutan de una deducción de impuestos. Se calcula que hay 5 000 ONG activas en Lituania, en su mayoría locales, con la mitad de las cuales el NISC mantiene contactos. En los primeros tiempos después de la independencia había un bloque de ONG en el Parlamento, que en los años 1991/1992 se transformó en partido. El sector experimenta ahora un desarrollo sostenido con posibilidades crecientes para influir políticamente; el NISC menciona en particular la sanidad pública.

La Asociación Lituana de Consumidores es, según sus estatutos de 1996, una organización pública independiente. Está dividida en trece regiones y ha recibido ayuda económica de la Comisión Europea y del Consejo Nórdico, entre otros, y últimamente también del gobierno lituano.

#### 3.4. Observaciones del CESE y recomendaciones

El desarrollo de la sociedad civil organizada en Lituania es impresionante. Reviste suma importancia la colaboración continua e intensa con organizaciones asociadas en primer lugar dentro de la región del Báltico, incluida Rusia, así como la colaboración dentro del marco europeo. Un objetivo importante debe ser el de aumentar el número y la participación de los afiliados en las organizaciones. De este modo, se reforzarán las estructuras democráticas a la vez que se

(1) A5-0253/2001 (16 de julio de 2001).

(2) CAPE 2001, Summary report, Eurochambres and SBRA, Bruxelles 2001.

actuará contra el riesgo de que las organizaciones dependan económicamente del exterior a largo plazo. Una mejor cooperación a escala nacional también potenciaría en ciertos casos la fuerza política. El CESE acoge favorablemente la cooperación creciente entre los sindicatos y en el seno de las organizaciones de agricultores.

El gobierno debe fomentar de diferentes formas que la sociedad civil organizada siga desarrollándose y, con ello, el arraigo de la democracia en el país.

En lo referente a los interlocutores sociales sería deseable aumentar sus esfuerzos por mejorar el bienestar de acuerdo con las exigencias del modelo social europeo.

El CESE aplaude que las organizaciones lituanas estén dispuestas a formar un comité consultivo mixto con el CESE. El CESE también espera una actividad conjunta en el futuro en el seno del propio CESE.

#### 4. Ámbitos específicos

##### 4.1. Economía de mercado

La economía de mercado está en marcha en Lituania. La privatización de las empresas estatales se halla muy avanzada, al igual que los preparativos para la privatización de las restantes. El derecho de propiedad está firmemente establecido. La cesión de tierras y bosques prosigue y el mercado continúa funcionando en las zonas propicias para una agricultura sostenible. La reestructuración del sector bancario también ha avanzado mucho y el mercado del capitales funciona.

El comercio se integra cada vez más en la UE, aunque progresa más lentamente que en otros países. El siguiente socio comercial más importante son los demás países candidatos. Aumentan las exportaciones a la UE. El comercio con la Comunidad de Estados Independientes se ha reducido drásticamente tras la crisis rusa en 1998. Lituania ingresó en la Organización Mundial de Comercio en 2001 (Letonia es miembro desde 1999).

Se calcula que el 96 % de las empresas lituanas son pequeñas o medianas. Los presupuestos del Estado comprenden una partida específica para promover su desarrollo, pero las actividades para implantar el programa previsto han sido escasas.

##### 4.1.1. Observaciones del CESE

Para lograr la estabilidad económica se han necesitado grandes sacrificios, lo que ha generado crecientes diferencias sociales. Existe el peligro de que la confianza en la economía de mercado se desvanezca a medida que crecen las diferencias sociales. Una gran responsabilidad recae sobre los gobernantes de Lituania, que deben controlar que los beneficios de la economía de mercado favorezcan a toda la población. Debe abordarse asimismo el peso del sector energético en la economía lituana.

##### 4.2. Diálogo social

La colaboración entre los interlocutores sociales y el Estado a escala nacional tiene lugar dentro del consejo tripartito que se creó en 1995. Cuenta con quince miembros con los mismos derechos, cinco de cada parte. La presidencia se alterna cada cuatro meses. El gobierno está presente a través de representantes de los Ministerios implicados.

La colaboración actual se basa en un acuerdo de febrero de 1999, cuyo objetivo era mejorar la calidad y la eficacia. Lo firmaron el antiguo primer ministro, las cuatro centrales sindicales y las tres organizaciones patronales. El gobierno se comprometió entre otras cosas a plantear cuestiones legislativas importantes en el consejo e informar al Seimas sobre las conclusiones del consejo. Los interlocutores sociales se comprometieron, por otro lado, a no iniciar acciones en contra del gobierno en cuestiones sobre las que se había alcanzado un acuerdo en el consejo. Un punto concreto hace referencia a la colaboración y al intercambio de información en los preparativos para la adhesión a la UE.

Una función importante del consejo tripartito es proponer el salario mínimo interprofesional que debe establecer la ley. Este afectará de forma indirecta a las demás tablas salariales, y más concretamente en el sector público, ya que éstas se expresan habitualmente en múltiplos del salario mínimo.

La Comisión Europea afirma que el diálogo entre las tres partes debe ser más efectivo y llevar a que las partes se consulten dentro de los ámbitos social y económico.

El diálogo a dos bandas se ha desarrollado de forma muy precaria. Sólo el 10 % son convenios colectivos, y estos se dan principalmente en el sector público. Apenas existen convenios a escala sectorial o de empresa. La Comisión insiste en que debe procurarse reforzar el diálogo bipartito, especialmente, a escala sectorial e insta al gobierno a apoyar a las partes a prepararse para el papel activo que han de desempeñar en el contexto de la UE y para que puedan participar en el diálogo social y en las negociaciones en todos los niveles.

El gobierno está a su vez preocupado de que la falta de negociaciones colectivas entre los interlocutores sociales en diferentes niveles pueda comportar un aumento excesivo del salario mínimo. La legislación laboral que se aprobó en verano de 2002 e incluye un marco más positivo para las negociaciones, incluye la educación en cuestiones de negociación de los interlocutores sociales. Asimismo, tiende al logro de una mejor representación, información y consulta mutua de los empresarios.

##### 4.2.1. Observaciones del CESE

El CESE lamenta las carencias manifiestas del diálogo bipartito y tripartito en Lituania. El amparo de una pequeña parte de los trabajadores en los convenios colectivos y el diálogo tripartito en cuestiones políticas, incluidas las referentes a la adhesión a la UE, parecen ser más formales que reales. El CESE hace hincapié junto con la Comisión en la responsabilidad del

gobierno de ayudar a las partes a prepararse para el papel activo que desempeñarán en el contexto de la UE y para fomentar las estructuras de negociación colectiva y del diálogo social en general. El CESE espera una evolución más positiva basada en la legislación laboral.

#### 4.3. Mercado laboral y política social

La tasa de desempleo, que de acuerdo con los cálculos de la OIT se situaba en el 16 % en 2000, varía mucho entre las diferentes regiones. El desempleo de larga duración, muy extendido, constituye un grave problema. El gobierno aprobó en mayo de 2001 un plan de política de empleo activa cuyo objetivo es reducir el desempleo registrado. El plan incluye una actividad más intensa en la gestión del mercado laboral a través de una red de oficinas de empleo bien estructurada. Un objetivo para el año 2004 es que a todos aquellos que siguen desempleados se les debe ofrecer al cabo de tres meses una solución activa. Casi el 5 % del plan está financiado con cargo a fondos de la UE<sup>(1)</sup>.

El seguro de desempleo en su forma actual tiene importancia muy limitada. Para acceder a sus prestaciones hay que haber cotizado durante 24 meses en el último periodo de 36 meses. El importe depende únicamente de cuánto tiempo se haya estado asegurado y varía entre el 19 y el 34 % del salario mensual medio. De acuerdo con las últimas cifras, el 15,2 % de los desempleados registrados reciben el subsidio de desempleo.

La política de previsión social incluye formas de apoyo económico según las necesidades concretas gestionadas por los municipios. Estas consisten en ayuda social, ayudas para la calefacción de las viviendas y un acceso gratuito, por ejemplo, a la asistencia sanitaria y el cuidado de los niños en guarderías o escuelas. Una gran parte de la población vive por debajo del mínimo vital.

El gobierno planea una reforma de ambas partes del sistema de protección social.

Los salarios reales han experimentado una evolución positiva. Entre 1997 y 2000 aumentaron un 36 %, pero se han vuelto a debilitar en los dos últimos años. Esto significa que las diferencias respecto a la UE se han reducido. El salario mínimo, que en 1999 se fijó en 430 litas, equivalía en 2001 al 40 % del salario medio. No subirá durante el año 2002. En vez de ello se reducirán los impuestos para las categorías de renta baja según un acuerdo del consejo tripartito.

Gran parte de la población, tanto aquellos que tienen un empleo como los que están desempleados, viven por debajo del mínimo vital. Tanto los pequeños cultivos (área media de 2,2 hectáreas) como la agricultura familiar (área media de 7,6 hectáreas) son muy importantes para la supervivencia de muchas personas. (La estimación estadística que muestra un recuento en conjunto de 539 000 cultivos de este tipo en 1997, es exagerada, ya que una parte considerable de las fincas menores arriendan terreno a las de mayor tamaño).

(1) Programa de la República de Lituania para incrementar el empleo 2001-2004 (aprobado por la Resolución nº 529 de 8 de mayo de 2001 del gobierno de la República de Lituania).

#### 4.3.1. Observaciones del CESE

Lituania padece el índice de desempleo más alto de los países candidatos. La lucha contra el desempleo debe tener la máxima prioridad. Esto exige un crecimiento alto y sostenido y una mejor coordinación de las medidas de política económica y sociopolíticas. El CESE quiere recalcar la función vital de los interlocutores sociales en la estrategia de empleo. Es necesario que coordinen sus esfuerzos para poder participar de forma eficaz. La batalla contra la marginación social es actualmente una prioridad dentro de la UE y se ha aprobado un programa contra la pobreza. Es importante que los agentes de los países candidatos participen en este programa. Lituania deberá realizar grandes esfuerzos por combatir la marginación social en el país.

#### 4.4. Política agrícola y rural

El sector agrícola aportaba en el año 2000 el 8 % al PNB y suponía el 18 % del empleo, un descenso de dos unidades porcentuales desde 1999. La fusión de las unidades de cultivo progresa lentamente, y entre otras cosas depende del retraso del proceso de cesión. La fecha límite para la presentación de reclamaciones se ha fijado en julio de 2002. El tamaño medio del cultivo ha aumentado a 12,76 hectáreas. Lituania cuenta con buenas condiciones para la producción agrícola y con varios cultivos racionales.

Dentro del programa Sapard tienen prioridad las inversiones en terrenos de cultivo. Los ámbitos de la transformación y de la gestión de mercado junto con la diversificación de la economía rural y la mejora de las infraestructuras serán los siguientes objetivos. La UE cubre casi el 40 % de las aportaciones totales.

La dirección central de la política estructural ha mejorado notablemente en los últimos tiempos. Sin embargo, las estructuras regionales no funcionan aún de forma satisfactoria y existe una falta de confianza entre los dos planos. El importante principio de asociación para gestionar la ayuda estructural de la UE no está suficientemente consolidado. La Comisión ha exigido la presentación de un documento de planificación conjunta para finales de 2002.

#### 4.4.1. Observaciones del CESE

En lo relativo al sector agrícola, el CESE desea destacar la necesidad de una política de desarrollo de las zonas rurales. Las autoridades y las organizaciones agrícolas deben colaborar para divulgar la información de forma eficaz a las partes más desfavorecidas de la población, que a menudo adoptan una actitud negativa ante la adhesión a la UE.

En cuanto a la política regional, el CESE pone de relieve la importancia de que se imponga el principio de asociación.

El CESE considera que tanto la política agrícola como la de desarrollo rural en Letonia deben enfocarse al máximo posible en la inversión en recursos humanos, es decir, en la formación y la educación permanente, y fomentar la movilidad profesional y geográfica. La apuesta por la sociedad del conocimiento como opción política consciente debería también facilitar un resultado positivo a largo plazo en las negociaciones en torno al apoyo de la UE al desarrollo regional y agrario. Al mismo tiempo son necesarias las inversiones en la renovación de la estructura comercial y el desarrollo de la infraestructura.

Bruselas, 18 de septiembre de 2002.

#### 5. Conclusiones y recomendaciones

El CESE felicita a Lituania por el rápido avance en su camino hacia la adhesión a la UE y está convencido de que las negociaciones pendientes podrán cerrarse antes de que concluya el año 2002 y servirán de base para un referéndum. Las normas democráticas exigen que éste vaya precedido de una amplia campaña de información y un debate público. Las autoridades, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil han de desempeñar un papel fundamental en este terreno.

El CESE considera que el resultado del próximo referéndum dependerá en gran medida de hasta qué punto Lituania, mediante el apoyo de la UE y los países miembros, sea capaz de resolver los problemas políticos, económicos y sociales relacionados con la construcción nacional y la transición de una economía planificada a una economía de mercado. El CESE recomienda que todas las partes implicadas aúnen sus esfuerzos por solucionar estos problemas.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Las ayudas financieras de preadhesión — Phare, ISPA y Sapard»

(2003/C 61/17)

El 17 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre «Las ayudas financieras de preadhesión — Phare, ISPA y Sapard».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Kenneth Walker).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 19 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 23 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1. Como parte de su estrategia de preadhesión, la UE pone a disposición de los países candidatos ayudas financieras mediante varios procedimientos. Los diez países de Europa Central y Oriental (PECO) reciben directamente ayuda financiera con cargo a los instrumentos Phare, ISPA y Sapard; además, participan en programas de cofinanciación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras instituciones financieras internacionales. El resto de los países candidatos, Chipre, Malta y Turquía, no se benefician de los programas Phare, ISPA o Sapard, pero pueden optar a las ayudas del BEI, como la de 6,42 millardos de euros destinada a países mediterráneos en el marco del programa MEDA. Además, los países candidatos adquieren una valiosa experiencia al participar en programas (como Erasmus, Sócrates y Leonardo), agencias y comités de la Comunidad.

1.2. El programa Phare está en funcionamiento desde 1989; presta asistencia a los PECO y está centrado en el desarrollo institucional, esto es, en reforzar la capacidad administrativa de los países candidatos para poner en práctica el acervo comunitario. A través de este programa, la UE facilita expertos para el asesoramiento a corto plazo y organiza hermanamientos, es decir, comisiones de servicio a largo plazo de funcionarios de los ministerios, órganos regionales, organismos públicos y organizaciones profesionales de los Estados miembros. El programa prevé también inversiones para ayudar a los países candidatos a aplicar el acervo comunitario. Otras ayudas destinadas a reforzar la cohesión económica y social permiten poner en pie mecanismos e instituciones que todos los países necesitarán tras la adhesión, en especial para ejecutar la financiación regional de la UE. El programa Phare se reestructuró en 1999, en previsión de la inminente aparición de ISPA y Sapard, con el fin de evitar interferencias entre los programas y garantizar la mayor coordinación posible entre los tres instrumentos. Phare ha ofrecido también asistencia a otros países de Europa Oriental que no son candidatos a la adhesión. El importe anual disponible en 2001 ascendió a 1 620 millones EUR (1 590 millones a precios de 1999).

1.3. En el marco de ISPA (Instrumento de Política Estructural de Preadhesión), que entró en vigor el 1 de enero de 2000, la UE proporciona asistencia a los PECO en lo referente a:

- medidas medioambientales destinadas a que los países candidatos puedan cumplir los requisitos del acervo;
- medidas relativas a infraestructuras de transporte que favorezcan una movilidad sostenible, y en especial proyectos de interés común basados en los criterios establecidos en la Decisión nº 1692/96/CE del Consejo para el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte (RTE).

El último punto se refiere a la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales entre sí y con las RTE. Cada uno de los países candidatos destinatarios ha elaborado a nivel nacional estrategias en materia de transporte y medio ambiente para optar a la financiación comunitaria que ofrece ISPA. En el marco de este programa, la UE asigna 1 080 millones EUR al año (a precios de 1999) en concepto de asistencia en materia de infraestructuras.

1.4. El programa Sapard (Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural) fue introducido por el Reglamento (CE) nº 1268/1999 del Consejo y entró en vigor el 1 de enero de 2000; está destinado a fomentar el desarrollo agrícola y rural en los países beneficiarios. La ayuda concedida mediante este instrumento tiene que revestir la forma de una contribución económica y ajustarse a una reglamentación financiera similar a la que rige para la financiación de la Política Agrícola Común (PAC) y la de los instrumentos estructurales. El programa concede 540 millones de euros anuales (a precios de 1999) a los PECO, cofinanciando proyectos seleccionados por los propios países candidatos en función de los planes de desarrollo rural aprobados por la UE. La estructura de ejecución, plenamente descentralizada, comprende una agencia Sapard, autorizada y reconocida por la Comisión Europea, en cada país candidato, que se ocupa de la gestión y los pagos.

1.5. La asistencia financiera con cargo a estos tres instrumentos se concede de conformidad con el marco legal general de los Acuerdos de Asociación con los países beneficiarios y teniendo en cuenta lo estipulado en las asociaciones para la adhesión correspondientes. En cuanto a Phare e ISPA, la Comisión lleva a cabo controles previos sistemáticos: las decisiones relativas a la concesión de los contratos que toma la entidad adjudicadora deben contar con la aprobación previa de la delegación de la Comisión. Sapard funciona con un sistema de control *ex-post*, en el cual la agencia toma estas decisiones sin consultar previamente con la delegación de la Comisión.

1.6. El doble objetivo de las ayudas financieras de preadhesión consiste en:

- proporcionar asistencia financiera para lograr el cumplimiento de las normas comunitarias y la aplicación del acervo comunitario;
- ofrecer experiencia a estos países y prepararlos para que en el futuro puedan hacer un uso efectivo de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

1.7. Los tres instrumentos de preadhesión son los precursores de las financiaciones comunitarias con las que los países candidatos contarán después de la adhesión; requieren un desarrollo de la capacidad en las instituciones relevantes y la creación de nuevas estructuras organizativas y administrativas. Phare es el precursor de los Fondos Estructurales; ISPA, el del Fondo de Cohesión y Sapard, el de los fondos agrarios<sup>(1)</sup>. Phare es el único instrumento que ofrece ayudas destinadas al desarrollo institucional.

1.8. Los tres instrumentos dependen de tres direcciones generales de la Comisión diferentes. La administración de Phare depende de la DG Desarrollo; la de ISPA, de la DG Política Regional; y la de Sapard, de la DG Agricultura. Además, cada uno de ellos se rige por normativas distintas. El procedimiento de ISPA difiere bastante del de Phare, y el de Sapard también es muy distinto del de los dos anteriores<sup>(1)</sup>.

1.9. La UE también fomenta proyectos de infraestructura a gran escala mediante acuerdos de cofinanciación con el BEI y las instituciones financieras internacionales con las que la Comisión Europea ha firmado un memorándum de coordinación.

1.10. Además de la ayuda de preadhesión, durante el periodo 2004-2006 la UE también pondrá a disposición de los nuevos Estados miembros pagos compensatorios posteriores a la adhesión con el fin de evitar que se conviertan en contribuyentes netos al presupuesto comunitario. A pesar del bajo nivel de PIB de los países candidatos con respecto a la media de la UE, se corre el riesgo de que, si no se recurre a estos pagos, algunos países tengan que hacer contribuciones al presupuesto comunitario superiores a las ayudas que reciben;

en efecto, a estos países se les exigirá que contribuyan al presupuesto comunitario desde la fecha misma de su adhesión, mientras que la cuantía de la ayuda realmente recibida se verá mermada por el hecho de que su estructura administrativa no tendrá la suficiente capacidad de absorción y de que la PAC prevé pagos muy reducidos.

1.11. La capacidad demostrada para gestionar los fondos de preadhesión y, por consiguiente, las ayudas mucho mayores procedentes de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión después de la adhesión será probablemente un criterio para la clausura definitiva del capítulo 28. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo han indicado que esto debe interpretarse como una clara señal de que el país en cuestión está preparado para la adhesión.

1.12. Para la preparación del presente Dictamen, el Comité ha realizado visitas a cuatro países candidatos (Bulgaria, Estonia, Polonia y Eslovaquia) y organizado audiencias allí con representantes de los interlocutores sociales y una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, los miembros del Grupo de estudio se reunieron con algunas de las delegaciones de la Comisión Europea en los países candidatos. Se envió un cuestionario a los representantes de la sociedad civil de los países candidatos con los que el CESE ha creado un Comité Consultivo Mixto. También se ha obtenido información a través de documentos de la Comisión, funcionarios de las direcciones generales implicadas y organizaciones de la sociedad civil a nivel europeo.

## 2. Funcionamiento de los instrumentos de preadhesión

### 2.1. Phare

2.1.1. Phare es un programa muy amplio y extremadamente complejo que representa un gran reto tanto para la Comisión Europea como para los países beneficiarios. En su fase inicial, se centró en la hacienda pública, la agricultura, el medio ambiente y la privatización. El apoyo al desarrollo regional también constituía una de sus prioridades, junto con los programas de cooperación transfronteriza. Otro centro de atención eran las PYME. La mayor parte de las medidas de apoyo fue orientándose hacia la asistencia técnica, con un volumen limitado de ayudas a la inversión<sup>(1)</sup>.

2.1.2. En esta fase, el programa estaba orientado principalmente a la demanda. Los gobiernos de los países candidatos presentaban proyectos a la Comisión Europea. Siempre que se ajustasen a los objetivos de Phare, podían ser en cualquier campo o sector, de cualquier importe y con cualquier finalidad. Este sistema derivó en una profusión de pequeños proyectos, cuya organización era complicada y llevaba mucho tiempo.

<sup>(1)</sup> Actas del seminario celebrado en septiembre de 1999 en el Centro de información de la UE en Budapest. Presentación realizada por Alain Bothorel, Jefe de la Unidad Phare, Delegación de Budapest.

2.1.3. En 1997, cuando se diseñaron los otros dos instrumentos de preadhesión, se dio una nueva orientación al programa Phare para integrarlo en una estrategia global de preadhesión. La Comisión elaboró un dictamen sobre cada país candidato, en el que indicaba los ámbitos en los que era preciso intervenir para que la adhesión pudiese llevarse a cabo. Dichos dictámenes se convirtieron en el fundamento de las respectivas asociaciones para la adhesión. A partir de ese momento, el programa de ayuda Phare se centró en las prioridades de la adhesión recogidas en la asociación para la adhesión correspondiente a cada caso. De ese modo pasó a ser un programa orientado a la adhesión.

2.1.4. En esa segunda forma, Phare ofrece dos tipos de asistencia: ayuda al desarrollo institucional y ayuda a la inversión. La primera asciende al 30 % de la financiación total y se reparte entre hermanamientos y asistencia técnica. Los hermanamientos consisten en enviar en comisión de servicios a largo plazo (más de un año) a funcionarios de los Estados miembros a una institución homóloga de un país asociado. Pueden reforzarse con asistencia técnica especializada o ayudas a la inversión en bienes de equipo, cuyo fin es proporcionar el equipo necesario para sustentar proyectos de desarrollo institucional. Para estos últimos, no existe un umbral mínimo; no obstante, el valor medio se sitúa en torno a 1 millón EUR. En cuanto a los proyectos de ayuda a la inversión, que representan la mayor parte del 70 % de los fondos restantes, se destinan principalmente a la rehabilitación o modernización de infraestructuras y cuentan con un importe mínimo de 2 millones EUR.

2.1.5. La reorientación del programa tardó prácticamente dos años en llevarse a cabo, hecho que ha sido objeto de críticas tanto por parte del Tribunal de Cuentas (1) como entre los representantes de los países beneficiarios. Este cambio de enfoque supuso una considerable carga de trabajo adicional para las administraciones nacionales y las delegaciones de la Comisión Europea (1). También desencadenó un proceso de descentralización progresiva que aún está en curso. Según la antigua normativa, todos los contratos de más de 500 000 EUR tenían que contar con la autorización de la sede de Phare en Bruselas; en la actualidad, los jefes de las delegaciones pueden responsabilizarse de proyectos de un valor de hasta 5 millones EUR.

2.1.6. Aproximadamente el 78 % de la financiación de Phare se asigna a programas nacionales, que se establecen de forma bilateral con cada país candidato. El resto se destina a iniciativas multinacionales, horizontales y de cooperación transfronteriza (CTF). A raíz del nuevo enfoque que se le dio en 1998, Phare ya no se hace cargo de proyectos medioambientales, que se remiten a ISPA, ni de proyectos relativos al sector agrícola, de los que se ocupa Sapard.

2.1.7. El Tribunal de Cuentas (2) reprochó al programa Phare su escasa repercusión, debido en gran medida a la falta de armonización con Interreg. También señaló que no existía un sistema efectivo de información y gestión y que la Comisión no había logrado demostrar la rentabilidad del sistema de hermanamientos (1). Todo ello condujo a la revisión del proceso.

(1) Carta de sector del Tribunal de Cuentas sobre Phare, 1999.

(2) Informe Especial nº 5/99 sobre la cooperación transfronteriza Phare (1994-1998).

2.1.8. A finales de 1998, Phare había desembolsado unos 5,8 millardos EUR de un compromiso total de casi 9 millardos de euros. Por término medio, suele acabar desembolsándose aproximadamente el 95 % del importe comprometido. Actualmente se hallan en marcha unos 500 proyectos de hermanamiento.

## 2.2. ISPA

2.2.1. La gestión de la fase de programación y de la aplicación de ISPA es competencia de la DG Política Regional; las delegaciones de la Comisión Europea desempeñan un papel fundamental en el momento de la aplicación. Al igual que los demás instrumentos de preadhesión, este programa se centra en la adhesión y debe plegarse a las prioridades de cada asociación para la adhesión. La financiación está reservada a proyectos de transporte y de medio ambiente a partes iguales.

2.2.2. Los países beneficiarios están obligados a elaborar estrategias nacionales tanto para los aspectos de transporte como de medio ambiente. Los proyectos ISPA tienen que ser cofinanciados, y la ayuda comunitaria se limita al 75 % (85 %, en casos excepcionales) de la contribución nacional; también se exige que presenten el mayor grado de apalancamiento posible. ISPA exige un protocolo de financiación para cada proyecto y no admite un protocolo único que cubra todo un programa (como ocurre con Phare).

2.2.3. Los proyectos de transporte deben estar relacionados, bien con una extensión de la red TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment*, o «Evaluación de las necesidades en infraestructuras de transporte»), que constituye uno de los corredores que la Comisión considera prioritarios, o bien con una vía de acceso a dicha red. Antes de poder seleccionar la Comisión un proyecto, es preciso efectuar un análisis de rentabilidad y una evaluación del impacto medioambiental. Por otra parte, los proyectos deben ser económicamente sostenibles, en especial, en lo que se refiere a la capacidad de garantizar la continuidad del servicio; y finalmente, deben ajustarse a la estrategia nacional correspondiente. En cuanto a los proyectos ISPA relativos al medio ambiente, se concede prioridad a aquellos de los que va a beneficiarse un mayor número de personas; razón por la cual se tiende a privilegiar los proyectos urbanos. El importe mínimo de toda inversión es de 5 millones EUR, pero también es posible agrupar proyectos más pequeños para alcanzar esta cantidad (3).

2.2.4. Al igual que Phare, ISPA está sujeto a un sistema de control previo. La Comisión puede renunciar al mismo, pero únicamente si se acoge al Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada (SEDA), en cumplimiento del artículo 12 del Reglamento de coordinación.

(3) Comisión Europea: Dirección General de Ampliación, febrero de 2002, «El proceso de ampliación y los tres instrumentos de preadhesión: Phare, ISPA y Sapard». Acta de la conferencia organizada por la DG Ampliación y las representaciones permanentes de Suecia y Austria ante la Unión Europea, 5 de marzo de 2001.

2.2.5. La tasa de ejecución de ISPA es bastante baja. Del importe de más de 1 millardo EUR anual asignado durante el periodo 2000-2002 no se gastó nada en 2000 y sólo 200 millones EUR en 2001. Aún no se dispone de los datos correspondientes a 2002, pero se prevé que los gastos superen los de 2001.

### 2.3. Sapard

2.3.1. Sapard funciona en consonancia con las directrices del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) —el sistema de subvenciones agrícolas para los Estados miembros—<sup>(1)</sup>, y requiere el establecimiento en cada país candidato de un organismo pagador que, tras la adhesión, podría hacerse cargo de las ayudas comunitarias destinadas a la agricultura. Hasta la fecha se han creado organismos de este tipo en todos menos uno de los diez países destinatarios. La Comisión aprueba un programa para cada país candidato basado en un plan diseñado por las autoridades nacionales. De acuerdo con el sistema de gestión plenamente descentralizada, la Comisión no se ocupa de seleccionar ni gestionar los proyectos, y sólo interviene en el proceso a posteriori, en el momento de la liquidación de cuentas (como en el caso del FEOGA), para garantizar que la aplicación cumple las normas del programa Sapard. Estas normas estipulan que debe tratarse de una cofinanciación, en la que la UE pone el 75 %, y en casos excepcionales el 100 %, del total del gasto público subvencionable.

2.3.2. El programa apoya, particularmente, los proyectos relativos al desarrollo rural y agrícola, al turismo regional y la industria alimentaria. Los beneficiarios suelen ser agentes del sector privado (a menudo PYME), pero a veces pertenecen al sector público, especialmente, en materia de infraestructuras. Las convocatorias de propuestas se realizan a través de la agencia Sapard del país beneficiario, que lleva a cabo el proceso de selección y vela por que se cumplan los criterios establecidos de conformidad con las normas del programa Sapard.

2.3.3. Mientras que el programa de ayuda ISPA se aplica a nivel gubernamental y se reparte entre los ministerios, la financiación Sapard suele ir destinada a un grupo mucho más variado de beneficiarios, como agricultores (muchos de los cuales no hablan ninguna de las lenguas comunitarias) y los municipios. Habida cuenta del gran número de casos particulares y a fin de contribuir en la mayor medida posible al objetivo del desarrollo de capacidades, se aplicó un sistema descentralizado desde el principio. Los países beneficiarios deben poner en pie un sistema administrativo que lleve a cabo controles efectivos. Se realizan auditorías exhaustivas y, en contra de lo que ocurre en el caso de Phare, la Comisión puede exigir que se devuelvan las ayudas si el proyecto no se ejecuta correctamente; también puede decidir que los importes correspondientes se deduzcan de los pagos debidos en concepto de cualquier instrumento comunitario.

(1) Comisión Europea: Dirección General de Ampliación, febrero de 2002, «El proceso de ampliación y los tres instrumentos de preadhesión: Phare, ISPA y Sapard». Acta de la conferencia organizada por la DG Ampliación y las representaciones permanentes de Suecia y Austria ante la Unión Europea, 5 de marzo de 2001.

2.3.4. A finales del año 2001, se habían desembolsado unos 30 millones EUR del total de más de 1,5 millardos asignados para el periodo 2000-2002, a pesar de que el programa no entró en funcionamiento hasta mayo de 2001 con ocasión de la primera decisión relativa a la transferencia de la gestión. Dos tercios de la contribución comunitaria total están destinados a Polonia y Rumania.

### 3. Mejoras en los instrumentos de preadhesión

3.1. La Comisión ha definido cinco acciones clave para mejorar el funcionamiento de los instrumentos de preadhesión<sup>(2)</sup>:

- es preciso reforzar la capacidad administrativa y de programación de los PECO mediante el desarrollo institucional y las consiguientes inversiones, así como aplicando enfoques experimentales a las acciones que corresponden al objetivo nº 1;
- es necesario fomentar en mayor medida los planes de desarrollo nacional (PDN);
- los países candidatos deberán optar por una combinación adecuada de los modelos regionales y nacionales;
- se extenderá la aplicación del planteamiento programático y la gestión de sus medidas se hará más estricta;
- en cuanto a la cohesión social y económica, la programación de la CTF seguirá el PDN y se irá ajustando al programa Interreg.

3.2. Dentro del proceso continuo de desarrollo de la descentralización, todos las ayudas Phare se gestionarán desde un único organismo, el Fondo Nacional, en los PECO. El Responsable Nacional será el que asuma toda la responsabilidad y rinda cuentas a la Comisión del uso de los fondos.

3.3. Los nuevos mecanismos de aplicación reflejan la experiencia reunida a lo largo de los años con el programa Phare y, en especial, la enseñanza de que es necesario que la gestión de los fondos<sup>(2)</sup> corra a cargo de un número limitado de «centros de excelencia». Éste es un requisito imprescindible para que la Comisión transfiera íntegramente sus responsabilidades a los países candidatos en materia de licitaciones y contrataciones.

3.4. En lugar de dedicarse a proyectos individuales, Phare tiende ahora a un enfoque más programático. Esta evolución debería llevar a una mayor armonización entre los programas Phare CTF y la versión de dichos programas con cargo a los Fondos Estructurales (Interreg).

(2) Informe 2000 sobre el Programa Phare.

3.5. La adopción por parte del programa Phare de las orientaciones de Interreg III ha facilitado la preparación y presentación de documentos de programación conjunta Phare CTF/Interreg para las regiones transfronterizas UE-PECO correspondientes al periodo 2002-2006.

3.6. En el marco de la línea presupuestaria Phare CTF se ha consignado un crédito para los fondos de microproyectos (FMP), que actualmente se están aplicando en todas las fronteras <sup>(1)</sup>.

3.7. Se ha registrado un aumento considerable de la actividad de la oficina de intercambio de información sobre la asistencia técnica TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) <sup>(1)</sup>.

3.8. Asimismo, se observó la necesidad de disponer de un nuevo instrumento a medio plazo para cubrir la laguna que existía entre los procesos de hermanamiento a largo plazo y la asistencia TAIEX a corto plazo. Ha recibido el nombre de «twinning light» y se introdujo en 2001; debería servir para aportar una mayor flexibilidad <sup>(1)</sup>.

3.9. Por último, se ha creado una ayuda en el marco del programa Phare para incitar a las instituciones financieras a ampliar y prolongar a largo plazo la financiación que ofrecen a las actividades de las PYME <sup>(1)</sup>.

#### 4. Perspectivas sobre los progresos hasta la fecha y sobre la situación actual

##### 4.1. Perspectivas de la UE

4.1.1. La Comisión admite que el importe de la ayuda desembolsado, comparado con los presupuestos de cada uno de los tres instrumentos, es decepcionante, pero culpa directamente de esto a los gobiernos de los países beneficiarios. En el «Informe 2000 sobre el Programa Phare — reforzar la preparación para la adhesión» <sup>(2)</sup>, la Comisión señalaba que los instrumentos empleados en el marco del programa Phare podían verse obstaculizados por las deficiencias sistemáticas de las administraciones nacionales. Asimismo, la Comisión considera que no debe procederse a ningún pago hasta que el país haya demostrado que es capaz de gestionar las ayudas. La Comisión está trabajando para desarrollar esta capacidad, principalmente mediante el programa Phare, pero algunos países avanzan lentamente. La Comisión se ve limitada en sus acciones por las imposiciones de la reglamentación financiera.

4.1.2. La Comisión considera que la política que se adopte debería regirse por un enfoque coherente y a largo plazo. Como requisito previo a la obtención de una ayuda de preadhesión, los países candidatos deben elaborar planes y estrategias nacionales para el desarrollo sectorial. Las orienta-

ciones relativas a las ayudas de preadhesión no contienen una disposición de aplicación obligatoria en lo referente a la consulta pública. La República Checa es el único país candidato que somete de forma coherente a una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) las estrategias y los planes propuestos.

4.1.3. No basta con asegurarse de que los países asociados establezcan sistemas de control adecuados. Es imprescindible, además, que desarrollen métodos satisfactorios para la ejecución de los proyectos. Así, es necesario poner en pie una infraestructura administrativa que sea capaz de gestionar la realización de los proyectos, mantener el contacto con los funcionarios de la UE y llevar a cabo una función coordinadora dentro del país de que se trate. La creación de esta infraestructura no sólo es imprescindible para el buen desarrollo de los programas de ayudas financieras de preadhesión, sino también para atraer inversiones extranjeras.

4.1.4. Se ha criticado que los tres instrumentos se rijan por reglamentaciones diferentes. La Comisión explica que esto es inevitable dado que cada instrumento está dirigido a beneficiarios distintos. Por otra parte, uno de los objetivos es el de preparar a los países candidatos para su participación en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, cuyos reglamentos también son diferentes entre sí.

4.1.5. Podría parecer que los proyectos pequeños y localizados tienen un efecto más inmediato y directo en el nivel de vida de una zona; pero el hecho es que los proyectos de mayor envergadura, y en especial los que presentan una dimensión transfronteriza, tienen un mayor impacto macroeconómico y más posibilidades de mejorar la calidad de vida de la comunidad a largo plazo.

4.1.6. Los planes nacionales de desarrollo se elaboran a veces con prisas, sin una consulta conveniente entre los ministerios competentes y otras organizaciones gubernamentales, y menos aún con los representantes de la sociedad civil <sup>(3)</sup>. Se exige a los países solicitantes que se ciñan a los modelos actuales en todos los ámbitos de la política comunitaria, incluso en los países cuya adhesión está prevista para dentro de bastante tiempo y en los cuales las políticas están en fase de revisión. El resultado, en muchos casos, es un ejercicio limitado a políticas y métodos de actuación que ya no son de actualidad. Los defectos y fallos de las políticas comunitarias se están reproduciendo en los países candidatos. El hecho de que los futuros Estados miembros vuelvan a caer en todos los errores que los actuales Estados miembros ya cometieron es perjudicial tanto para éstos como para los primeros, que se encontrarán en una situación insostenible. Esto es aún más flagrante en el caso de la PAC, que no cumple

<sup>(1)</sup> Informe 2000 sobre el Programa Phare.

<sup>(2)</sup> C(2000) 3103/2, 27.10.2000.

<sup>(3)</sup> Amigos de la Tierra Europa y CEE Bankwatch Network: «Billions for Sustainability? II — Sustainable Theory — Unsustainable Practice?». Segundo informe sobre el uso de las ayudas financieras de preadhesión de la UE y sus efectos sociales y medioambientales.

las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible; por lo tanto, Sapard no está fomentando un desarrollo sostenible en los países candidatos<sup>(1)</sup>.

4.1.7. Los principales problemas son:

- la precariedad del entorno empresarial;
- la escasa capacidad administrativa;
- las deficiencias del sistema judicial;
- la falta de neutralidad y responsabilidad de la función pública.

4.1.8. A continuación, figura una sinopsis de los puntos de vista expresados por los representantes de las delegaciones de la Comisión Europea en los países visitados a lo largo de los debates entablados con ellos.

4.1.8.1. Muchos proyectos han fracasado debido a la debilidad de la estructura administrativa nacional. En ocasiones, el fracaso se debe a que los proyectos son demasiado ambiciosos con relación al estado de la administración nacional. El tipo de proyectos que diseñan los países candidatos no es el adecuado, lo que provoca un bloqueo de los fondos. A menudo, resulta difícil crear organismos de control suficientemente fiables. También se dan problemas de corrupción, que se ven agravados por la falta de eficiencia del sistema judicial.

4.1.8.2. Muchos de los ministerios nacionales no disponen aún de la legislación institucional y la capacidad administrativa necesarias. Los ministerios deberían funcionar con un personal más reducido, pero más motivado y mejor pagado. Existe una falta de autoridades ejecutivas a nivel regional debido principalmente a la debilidad de las administraciones regionales.

4.1.8.3. En la mayor parte de los países candidatos, el diálogo social es muy limitado y, a menudo, existe un desequilibrio entre las dos partes de dicho diálogo.

4.2. *Puntos de vista de los gobiernos de los países beneficiarios*

4.2.1. La mayoría de las instituciones gubernamentales tienen la impresión de que se han producido avances considerables en el desarrollo de la infraestructura administrativa, que actualmente se tiene la capacidad real de idear, presentar y poner en práctica proyectos, y que es posible absorber una buena parte de los fondos asignados.

4.2.2. Las órganos gubernamentales que no están implicados en el proceso tienden a mostrar indiferencia o incluso hostilidad hacia él.

4.2.2.1. Las opiniones con respecto al éxito o fracaso de los programas de hermanamiento varían mucho de un país a otro. En general, la introducción del programa de «twinning light» ha tenido buena acogida. Se considera más flexible, más barato, más rápido y más fácil de aplicar que el programa de hermanamiento clásico.

4.2.3. Es preciso fomentar la motivación entre los beneficiarios de los programas, en particular en el caso de Sapard, con el fin de que presenten más proyectos. Esto podría conseguirse con una mayor publicidad; de hecho, resultaría útil recibir ayuda comunitaria con este fin. Asimismo, sería necesario ampliar la capacidad del sector privado.

4.2.4. Los funcionarios públicos consideran que, en general, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil cuentan con una representación adecuada en el proceso y tienen la misma responsabilidad que aquéllos.

4.2.5. El requisito impuesto por Phare e ISPA de que las empresas solicitantes deben tener al menos dos años de experiencia en el sector de que se trate impide la participación de empresas nacionales a menos que constituyan un consorcio con multinacionales.

4.2.6. En ocasiones, parece que la UE presiona para que se recurra a ciertas empresas de consultores si se requiere obtener la aprobación de los proyectos. Esto ocurre sobre todo en el caso de ISPA.

4.2.7. La norma de que los proyectos Phare se inicien, ejecuten y concluyan en un periodo máximo de tres años (norma N+3) es excesivamente estricta y debería suavizarse.

4.2.8. Es preciso reforzar los aspectos sociales y relativos a la cohesión del programa Phare.

4.2.9. La UE tiende a cumplir sus responsabilidades con retraso y, sin embargo, se muestra muy estricta con los plazos impuestos a los funcionarios de los gobiernos nacionales. Es frecuente la falta de comunicación entre los funcionarios comunitarios y los ministerios nacionales.

4.2.10. La DG Desarrollo es la encargada de administrar el programa Phare, pero a menudo hay otras DG que intervienen en el proceso. Aparentemente, se da una falta de coordinación y cooperación entre ellas.

4.2.11. En muchos casos, parece haber falta de comunicación entre la Comisión en Bruselas y las delegaciones de la Comisión en los países candidatos.

(1) Amigos de la Tierra Europa y CEE Bankwatch Network: «Billions for Sustainability? III — Sustainable Theory — Unsustainable Practice?». Tercer informe sobre el uso de las ayudas financieras de preadhesión de la UE y sus efectos sociales y medioambientales.

#### 4.3. *Puntos de vista de los representantes de la sociedad civil en los países beneficiarios*

4.3.1. Las respuestas al cuestionario indican que los principales problemas surgen en el momento de elaborar las propuestas para las ayudas de preadhesión. Es precisamente con los órganos consultores de las regiones remotas que más ayuda necesitan con los que la relación es más débil. Con demasiada frecuencia se centra la atención en grandes proyectos nacionales o transfronterizos, a pesar de que los proyectos más pequeños y localizados mejorarían de forma más inmediata la vida diaria de la población. Existe una falta de transparencia y de información al ciudadano sobre el curso de las negociaciones. Los agentes socioeconómicos no participan adecuadamente en los planes de ayudas a la preadhesión. Se tiene la sensación de que la participación de las ONG y otras organizaciones de voluntariado no siempre es bien recibida. Esta situación podría remediarse en parte mediante la creación de una base de datos a la que pudiesen acceder las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil; si no puede realizarse a nivel nacional, convendría crearla a nivel europeo.

4.3.1.1. Los representantes de la sociedad civil consideran que es preciso reforzar el diálogo civil y social. Phare se dedica al desarrollo de las capacidades dentro del sector público, pero también se necesita ayuda para aumentar la capacidad de las ONG y otros actores de la sociedad civil a fin de que puedan participar de forma más efectiva en el proceso. Los ministerios no reconocen a los representantes de la sociedad civil como interlocutores o partes del proceso. Incluso en los casos en los que la sociedad civil cuenta con representación en los comités de supervisión y otros organismos, puede resultarle difícil aportar una verdadera contribución. A menudo, dichos comités sólo tratan cuestiones puramente técnicas; no debaten asuntos fundamentales como el grado de cumplimiento efectivo de los objetivos. Las reuniones se convocan con poca antelación y, con frecuencia, los documentos no están disponibles a tiempo para permitir una preparación adecuada antes de la reunión. Cuando se llevan a cabo las consultas con la sociedad civil, los plazos fijados para la presentación de las representaciones a menudo son tan cortos que impiden que el proceso se desarrolle de forma válida. Los criterios aplicados para seleccionar las organizaciones de la sociedad civil a las que se va a consultar no son claros. Con frecuencia, la «consulta» consiste simplemente en confirmar hechos consumados. Muchos representantes de la sociedad civil afirman que sólo reciben información a posteriori. Incluso cuando los documentos se hacen públicos porque así lo estipula la ley, los procedimientos para acceder a ellos son tan pesados y largos que parecen hechos para incitar al ciudadano a que renuncie a ejercer sus derechos. Con demasiada frecuencia, los funcionarios de los gobiernos sencillamente no cumplen la normativa.

4.3.1.2. La participación pública y, en particular, la de los representantes de la sociedad civil deberían producirse desde las primeras fases del proceso.

4.3.2. Los ciudadanos consideran que los programas de ayudas de preadhesión son excesivamente complejos. El problema reside más en un exceso de información que en la falta de ésta. Hay cantidad de información, pero faltan conocimientos. Entre la gran masa de datos es difícil encontrar el que se busca para una situación concreta. Por otra parte, el lenguaje empleado suele ser demasiado sofisticado y verboso. Con frecuencia, las orientaciones que acompañan a los proyectos son poco claras, confusas y equívocas. Sería conveniente racionalizar, simplificar y reducir el volumen de la información. A menudo, los proyectos propuestos se abandonan o no se llevan a cabo, principalmente, porque entrañan una gran labor de preparación sin ninguna garantía de que vayan a ser aceptados.

4.3.2.1. Especialmente en el caso de Sapard, se tiene la sensación de que, para conseguir que un proyecto sea seleccionado, es necesario encargar su elaboración a una de las empresas consultoras que figuran en una lista restringida. Muchos proyectos son elaborados por una empresa de consultores europea y evaluados luego en Bruselas por otra empresa europea, que discrepa de la primera.

4.3.2.2. En el marco de Sapard, el requisito de que el beneficiario financie el 50 % del proyecto está impidiendo la participación de las pequeñas y medianas explotaciones agrarias. Dado que sólo se puede disponer de los fondos con cargo a Sapard cuando el proyecto ya está en funcionamiento, en realidad el beneficiario se ve obligado al principio a costear el 100 %. Únicamente las grandes explotaciones consiguen el apoyo bancario necesario o pueden financiar esta cantidad sólo con sus recursos. Por tanto, las explotaciones de menor envergadura, que son las que necesitan la ayuda de una forma más acuciante, se ven excluidas del programa. Otro obstáculo consiste en la condición de que al menos el 50 % de los ingresos del beneficiario procedan de la agricultura. Este requisito excluye a numerosos posibles beneficiarios, en especial en los países en los que abundan las explotaciones muy pequeñas que constituyen una actividad a tiempo parcial.

4.3.2.3. En la línea de ISPA dedicada al transporte, existe la impresión de que orientación del programa hacia las RTE está restringiendo el acceso a otros proyectos de los que se podría obtener un beneficio inmediato mayor.

4.3.3. Las organizaciones de la sociedad civil argumentan que es preciso mejorar la coordinación entre los organismos implicados. Con demasiada frecuencia, se presentan proyectos simplemente porque se dispone de los fondos, sin una evaluación adecuada de sus consecuencias o su efectividad. Por ejemplo, algunas instalaciones de depuración de agua están funcionando sólo al 20 % de su capacidad. Sería conveniente llevar a cabo análisis exhaustivos de los proyectos una vez concluidos para determinar las razones por las que algunas cosas funcionan y otras no. Por otro lado, además de los planes estratégicos nacionales es necesario elaborar planes operativos regionales. Falta la dimensión regional, lo que lleva a apatía entre las autoridades regionales.

4.3.3.1. En varios países se dijo que había corrupción en todos los ámbitos, pero en especial en los círculos de poder. En ocasiones, los contratos de los proyectos se conceden a candidatos sorprendentes. En la selección de los proyectos intervienen personas que tienen intereses personales en el resultado. La preparación de los análisis de impacto corre a cargo de expertos supuestamente independientes, designados por los ministerios nacionales. Es difícil o casi imposible saber cómo se ha elegido o designado a estos expertos. Su función consiste a menudo en dar el visto bueno a decisiones que ya han sido adoptadas. Tampoco se entienden siempre los criterios que presiden la selección de los proyectos. En ocasiones, la distribución regional de los proyectos parece depender más de la influencia política que de una evaluación objetiva de su valor. Las organizaciones de la sociedad civil han notificado irregularidades evidentes a políticos, funcionarios públicos y delegaciones de la Comisión, sin obtener respuesta.

4.3.3.2. En uno de los países, la situación se resume así: «No hay control público, ni responsabilidad ni transparencia».

4.3.3.3. Algunos de los encuestados señalaron que se están realizando proyectos que no son sostenibles porque no se ajustan a las necesidades ni a las características del país.

4.3.4. Se considera que el proceso de selección de los proyectos es tortuoso, formalista y ritualista. La preparación de un proyecto con el fin de recibir las ayudas financieras de preadhesión es una obra de arte en sí misma. El diseño de los planes es un proceso muy costoso y muy largo, que requiere la participación de numerosos expertos y asesores extranjeros cuyos honorarios son muy elevados. Al parecer, se concede demasiada importancia al contenido del proyecto en lugar de sus posibles consecuencias sobre el nivel de desempleo o de vida. Muchos proyectos se rechazan por errores de presentación sin importancia. Se tiende a privilegiar los grandes proyectos porque son más fáciles de gestionar.

4.3.5. Se tiene la impresión de que los países beneficiarios tienen que ajustar sus políticas para ceñirse a las prioridades de los que conceden la financiación. Esto lleva a la gente a pensar que se sigue un programa al que ellos no tienen acceso y que no refleja sus principales inquietudes. Los proyectos se basan más en procedimientos que en necesidades, y no se privilegia la cooperación. En general, se aplica un enfoque de arriba abajo y no al revés.

4.3.6. La disponibilidad de ayudas financieras de preadhesión se interpreta frecuentemente como un requisito previo imprescindible para tomar medidas encaminadas a solucionar problemas locales concretos, incluso en los casos en que éstos podrían resolverse con los recursos nacionales.

4.3.7. En ocasiones hay problemas con la disponibilidad de la documentación en la lengua nacional del país beneficiario, incluso en casos en que los planes estratégicos se han elaborado en el país.

4.3.8. Existe una sensación generalizada de que los métodos aplicados para otorgar o, más a menudo, denegar las ayudas financieras de preadhesión presentan deficiencias y que es preciso someterlos a una revisión minuciosa y completa. Se debería introducir una mayor transparencia y adoptar un requisito que obligase a contar con la participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil.

4.3.9. El sector público carece de la capacidad administrativa suficiente para absorber la financiación disponible. La cuestión de la capacidad de absorción es ya un gran problema y lo será durante muchos años.

4.3.10. La documentación suele quedar bloqueada durante largos periodos de tiempo en la Comisión, en Bruselas, o en las delegaciones locales, lo que constituye un problema para los administradores de los proyectos. También se retrasa el pago de los trabajos ya realizados.

4.3.11. No existe ningún mecanismo formal para que la sociedad civil comunique a las administraciones nacionales y la Comisión los resultados de la evaluación posterior del impacto y el éxito de los proyectos.

## 5. Respuestas al cuestionario

5.1. Se envió a nueve países candidatos el cuestionario.

5.2. Las respuestas a las primeras cuatro preguntas son muy variadas:

- la valoración de los avances alcanzados va desde opiniones muy favorables o satisfactorias hasta negativas; varios encuestados contestaron que no disponían de información suficiente para emitir un juicio al respecto;
- el grado de participación de los encuestados en los programas de ayuda también es muy dispar;
- hay una gran divergencia de opiniones sobre la accesibilidad de la información; algunos indican que es relativamente fácil acceder a ella, otros que resulta difícil y otros que la información está disponible, pero que es muy trabajoso encontrarla;
- en algunos países, se afirma que existe un gran desequilibrio entre la participación regional y nacional en el proceso, mientras que en otros se considera que ambos están razonablemente equiparados.

5.3. De la media ponderada de las respuestas, se deduce que las futuras prioridades de los programas de ayuda deberían ser, en orden decreciente:

- la reducción de las disparidades económicas (infraestructura, medio ambiente, espíritu empresarial) entre los países candidatos y los Estados miembros de la UE;
- la reducción de las disparidades económicas en el interior de cada país;
- la educación y formación;
- el acceso a las nuevas tecnologías de la información;
- la reducción de las disparidades sociales y la lucha contra la exclusión;
- el desarrollo de las capacidades administrativas a nivel gubernamental y de los agentes sociales y económicos;
- la reducción del efecto de la disciplina económica impuesta por la UE;
- la adopción del acervo comunitario;
- la cuestión de las minorías;
- el fomento del diálogo social.

5.4. La mayor parte de los mecanismos de ayuda financiera se consideran apropiados, según las circunstancias; pero el que se menciona con mayor frecuencia es la cofinanciación pública y privada.

5.5. En una escala de 1 a 10, la nota media que obtiene el grado de éxito de los programas es de 6,25.

5.6. Las respuestas a las preguntas restantes figuran en los puntos 4.2 y 4.3.

## 6. Comentarios

6.1. Sin lugar a dudas, las ayudas financieras de preadhesión han contribuido de forma significativa al desarrollo de los países candidatos y, en gran medida, se debe a ellas el que la Comisión pueda afirmar que «las negociaciones progresan satisfactoriamente y los países negociadores hasta ahora están cumpliendo por lo general sus compromisos asumidos en las negociaciones»<sup>(1)</sup>. No obstante, en el mismo documento se indica que la gestión de los fondos comunitarios es un aspecto que aún requiere especial atención.

6.1.1. La suma de las cantidades asignadas a los países candidatos en el marco de los tres instrumentos asciende a un importe considerable. Esta ayuda financiera contribuirá a aportar cambios profundos en las economías de los países implicados; también tendrá efectos irreversibles en las sociedades de los PECO, donde la transformación civil aún está en curso y a veces parece carecer tanto de impulso como de rumbo. Por lo tanto, es de vital importancia, como la propia Comisión ha reconocido<sup>(2)</sup>, que estos instrumentos se apliquen de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible.

6.2. Se dan grandes diferencias en el ritmo de los progresos realizados por los diversos países candidatos. Todos los países participantes se encuentran en un ciclo de aprendizaje, pero su posición en dicho ciclo es muy variada.

6.3. Asimismo, existe una gran diversidad de opiniones entre todas las partes implicadas. Mientras que la Comisión sigue haciendo hincapié en la gran debilidad administrativa de muchos países candidatos, que está limitando su capacidad de absorber los fondos asignados, las autoridades nacionales de estos mismos países tienen una percepción más optimista de la situación y confían en que van a poder idear, poner en práctica y controlar los proyectos de aquí a la adhesión. Seguramente, esta divergencia es el reflejo de la diferencia entre la evaluación por los ministerios nacionales de los avances realizados y la constatación de la Comisión de todo lo que aún queda por hacer. La opinión de las organizaciones de la sociedad civil de estos países suele coincidir con la de la Comisión; en numerosas ocasiones, han expresado ciertas dudas con respecto a la capacidad de absorción de sus administraciones nacionales.

6.3.1. Parece evidente que el juicio de la Comisión refleja mejor la situación real, ya que los ministerios nacionales se dejan llevar por sus deseos. Sin embargo, cabe preguntarse por qué esta situación se prolonga. Phare es un programa concebido específicamente para fomentar el desarrollo institucional. ¿Por qué, tras largos años de funcionamiento y después de haber invertido considerables cantidades de dinero, sigue siendo tan débil la capacidad administrativa de muchos países candidatos?

6.3.2. Esto lleva a poner en cuestión el papel de los expertos en la preparación de los proyectos y la realización de las evaluaciones de impacto. Según la opinión generalizada, los expertos están muy implicados en todas las fases de los proyectos y, a menudo, desempeñan una función fundamental en la etapa de selección. Normalmente, estos expertos provienen de empresas de consultoría establecidas fuera del país beneficiario o con una presencia mínima en él. La incidencia relativamente elevada de proyectos rechazados, retirados o que fracasan hace que surjan dudas acerca de la calidad de la contribución de estos consultores en el proceso.

(1) COM(2002) 256 final.

(2) Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible.

6.4. Los ministerios nacionales y los representantes de la sociedad civil también están en gran desacuerdo respecto de la naturaleza y el alcance de la participación de la sociedad civil. Aunque evidentemente la situación varía de un país a otro, parece ser que en muchos países candidatos no hay una verdadera participación por parte de los ciudadanos. Los funcionarios se sienten obligados políticamente a aplicar el principio de consulta, pero en general lo consideran un obstáculo a la fácil y rápida preparación de los proyectos. La participación ciudadana se ve así reducida a una práctica formal carente de sentido. En gran medida, esto es el legado de los regímenes en los que se disuadía activamente al ciudadano de poner en tela de juicio la actividad funcional.

6.4.1. Con el fin de aumentar la participación ciudadana, será preciso reforzar el diálogo social y civil en muchos de los países beneficiarios. En este sentido, es desconcertante que los encuestados consideren esta función de los programas de asistencia como la menos importante.

6.4.2. Aparte de la cuestión de la participación de los interlocutores sociales y otros actores de la sociedad civil, existe a menudo una falta de participación de las administraciones regionales. Se suele atribuir este fenómeno a la apatía y debilidad de estas administraciones, así como al intento de las autoridades nacionales de mantener estas cuestiones bajo su exclusivo control.

6.4.3. Los representantes de la sociedad civil se quejan de que el programa Phare está demasiado dirigido a los gobiernos centrales y afirman que se podría hacer mucho más si se destinase a proporcionar una asistencia en materia de desarrollo institucional a los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, dado que los avances de las administraciones gubernamentales centrales han sido relativamente escasos, este enfoque sería inviable en la mayoría de los países.

6.5. Los ministerios nacionales y los representantes de la sociedad civil se muestran completamente de acuerdo sobre la complejidad de los procedimientos que hay que llevar a cabo para acceder a la financiación de los tres instrumentos. De forma casi unánime, consideran que son innecesariamente complicados y lentos. Por otra parte, existe una preocupación justificada en algunos países en cuanto a la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil.

6.6. Como en otros ámbitos, los diversos actores del sistema tienden a echarse las culpas unos a otros de los fallos y olvidar su propia responsabilidad en el buen funcionamiento general del proceso. También existen algunas ideas erróneas generalizadas que dan lugar a críticas injustas; por ejemplo, algunas ONG de medioambiente afirman que el transporte público no se ha financiado en parte gracias al programa ISPA, pero las estadísticas desmienten esta constatación. Esta cuestión revela que es absolutamente necesario aumentar la calidad y la cantidad de la información que se pone a disposición del ciudadano, así como mejorar los métodos de difusión.

6.6.1. En numerosos países, es evidente que las organizaciones de la sociedad civil como las ONG, los sindicatos, las cámaras de comercio y las asociaciones de empresarios podrían esforzarse más por proporcionar información a sus miembros y ofrecerles asistencia en lo que respecta a la presentación de los proyectos.

6.7. Un aspecto preocupante es que aparentemente las PYME no se están beneficiando de los instrumentos de preadhesión en la medida en que sería deseable, habida cuenta de su importancia en estas economías emergentes. Concretamente, las PYME no se están beneficiando del programa Sapard debido a la falta de:

- capacidad de cumplir los requisitos formales;
- conocimiento del programa;
- medios para participar en la cofinanciación.

6.8. El criterio más importante para la evaluación de cualquier proyecto no es la medida en que cumple los objetivos establecidos, sino su efecto en la economía del lugar. Los proyectos tienen una doble función: alcanzar sus objetivos, por una parte, y proporcionar a los países candidatos una experiencia en la gestión de proyectos, por otra parte.

6.9. La transparencia y la participación ciudadana en el proceso decisorio debería constituir una de las condiciones imprescindibles para acceder a las ayudas financieras de preadhesión en el marco de los tres instrumentos. La participación pública en el proceso debería aprovecharse para mejorar la calidad de los planes y proyectos, y crear un sentido de «pertenencia» entre los ciudadanos de los países beneficiarios.

6.10. Uno de los objetivos del Reglamento del Consejo que introdujo el programa Sapard consistía en elaborar un marco de ayuda comunitaria para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles. Sin embargo, la propia PAC, que necesita una reforma, debería orientarse más hacia el cumplimiento de los criterios de desarrollo sostenible. Así, cabe preguntarse en qué medida Sapard, cuyo objetivo es aplicar la PAC, puede fomentar un desarrollo sostenible en las zonas rurales de los países candidatos a la adhesión.

6.11. El hecho de que las cantidades que realmente se desembolsan sean inferiores a las sumas asignadas se debe a numerosos factores, como la falta de capacidad administrativa en algunos países y dificultades para cumplir los requisitos de complementariedad. Sin embargo, la ausencia de una ayuda tangible está creando un sentimiento antieuropeo en algunos países candidatos.

6.12. En varios países con un PIB por habitante muy bajo, se teme que resulte difícil obtener financiación privada para proyectos enmarcados en ISPA, debido a que el ciudadano no podría pagar por el suministro de energía y los transportes públicos la diferencia de precio que sería necesaria para retribuir a los inversores privados. Un estudio realizado en uno de estos países por expertos independientes de una empresa internacional de consultores calculó que la instalación de los sistemas de tratamiento y depuración del agua exigiría una tarificación del uso del agua que representaría el 5 % de un salario medio; se consideró que se podría afrontar esta situación, pero esta evaluación no tenía en cuenta que a esta cantidad se sumaría probablemente una subida similar de las cargas correspondientes al suministro de energía y el transporte público.

## 7. Recomendaciones

7.1. El Comité formula las siguientes recomendaciones (no necesariamente en orden de importancia) con vistas a mejorar el funcionamiento y la efectividad de los instrumentos de preadhesión:

- Es preciso aumentar la transparencia de las ayudas financieras de preadhesión en todos los países beneficiarios.
- Sería conveniente reorientar las ayudas para que aportasen soluciones más sostenibles y modificar las orientaciones de los instrumentos, en especial de ISPA y Sapard, a la luz de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible.
- La participación activa de los interlocutores sociales y otros representantes de la sociedad civil debería constituir un requisito obligatorio; esta intervención debería producirse desde las primeras fases del proceso.
- Es necesario reforzar el diálogo social y civil en cada uno de los países implicados; una medida eficaz en este sentido podría consistir en crear un foro de la sociedad civil basado en el modelo del Comité Económico y Social Europeo en cada país que aún no cuente con una institución de este tipo.
- La información depende con excesiva frecuencia de los contactos personales y extraoficiales entre los ministerios y otros organismos; sería conveniente establecer normas claras y vinculantes acerca del acceso a la información; éstas sólo pueden proceder de la UE.
- Es preciso mejorar la difusión de la información y, en general, hacer más publicidad; si las autoridades de los países interesados no pudiesen llevar esto a cabo, debería encargarse la UE.
- Los interlocutores sociales, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil de los países candidatos tienen que desempeñar un papel más proactivo a la hora de buscar información, asistir a sus miembros y dejar oír su voz.
- Sería conveniente revisar los procedimientos impuestos por la UE para los tres instrumentos con el fin de racionalizarlos y simplificarlos. Se debería elaborar un conjunto claro de normas y directrices unívocas, vinculantes y aplicables que no se modificaran durante un tiempo.
- Es necesario controlar de forma estricta la efectividad de la intervención de los consultores y expertos occidentales tanto para garantizar la calidad de los proyectos como para aumentar su credibilidad. Debería tacharse de la lista a los consultores que no prestasen un servicio adecuado.
- Sería apropiado modificar las normas de subvencionabilidad de Sapard para facilitar el acceso de las pequeñas explotaciones agrarias y las que funcionan a tiempo parcial. Estas normas deberían ser más flexibles o prever

un sistema de avales públicos para conseguir préstamos bancarios. Rumania ha tomado últimamente medidas en este sentido.

- El problema de la corrupción debería afrontarse de forma abierta, franca y sin temores allí donde surja.
- La Comisión debería elaborar y publicar objetivos para el nivel de ayuda que se va a asignar anualmente a cada país beneficiario en el marco de cada uno de los instrumentos.
- Se debería establecer un mecanismo formal para poder obtener de las organizaciones de la sociedad civil los resultados de la evaluación posterior del impacto de los proyectos.
- Sería conveniente revisar el sistema de comunicación y coordinación entre las DG correspondientes, ubicadas en Bruselas, y las delegaciones de la Comisión Europea en los países candidatos.
- Los diversos agentes implicados deben aprender a trabajar juntos y cooperar de forma más estrecha, en lugar de reprocharse unos a otros la falta de resultados.
- La concentración de la financiación de ISPA en las RTE no debería excluir el desarrollo de infraestructuras de transportes locales y regionales.

7.2. El Comité propone preparar en su momento un dictamen de seguimiento con el fin de evaluar hasta qué punto se han seguido las anteriores recomendaciones y de actualizar su evaluación del funcionamiento de los fondos de preadhesión.

7.3. El Comité considera que, tras la adhesión de los países de la primera tanda en 2004, sería conveniente reestructurar las ayudas financieras de preadhesión para ofrecer asistencia a todos los países candidatos que entonces aún no formen parte de la UE.

## 8. Conclusiones

8.1. Las ayudas financieras de preadhesión han prestado una asistencia valiosa a los países beneficiarios. Es muy probable que sin ellas no se hubiese podido realizar tantos avances con miras a la adhesión. Seguramente, su papel va a seguir cobrando cada vez más importancia. Sin embargo, es evidente que se pueden introducir muchas mejoras en cuanto a la manera en que se gestionan y aplican estas ayudas financieras. Es una lástima que la falta de capacidad administrativa de los países beneficiarios siga obstaculizando el buen funcionamiento de los instrumentos. Se requiere una mayor transparencia y responsabilidad. Es inconcebible que la participación ciudadana y el acceso a la información dependan de la buena voluntad de los ministerios y funcionarios nacionales.

8.1.1. Las organizaciones de la sociedad civil tienen mucho que aportar al proceso, especialmente en lo que se refiere al análisis del impacto potencial de los proyectos, pero es preciso que adopten una actitud más activa. En especial, los interlocutores sociales y otros representantes de la sociedad civil tienen que reforzar el diálogo entre ellos y presentar una postura común ante los gobiernos. La creación de comités económicos y sociales, a partir del modelo europeo, contribuiría a facilitar esta labor.

8.2. Es necesario considerar en mayor medida estas ayudas financieras como instrumentos destinados a fomentar el desarrollo sostenible. Se debe facilitar el acceso a Sapard de las explotaciones pequeñas y que funcionan a tiempo parcial, ya que la mejora de su situación representaría un enorme beneficio para la agricultura y el desarrollo rural de estos países.

8.3. La opinión de los ciudadanos en la mayoría de los países candidatos, si no en todos, es que existen problemas graves de funcionamiento de las ayudas financieras de preadhesión y que éstos provienen en gran medida de la naturaleza excesivamente burocrática de las estructuras establecidas por la UE y la insistencia en tener que contar con empresas extranjeras de consultores. Por desafortunadas que sean estas apreciaciones, ahí están, minando en los países candidatos el apoyo al objetivo de la adhesión a la Unión Europea. Sería arriesgado ignorar estos puntos de vista simplemente porque parecen ser erróneos. Es necesario y urgente llevar a cabo una labor de relaciones públicas para explicar a los ciudadanos de estos países cuál es la situación real.

8.4. Es un error pensar que la inminencia de la primera tanda de la adhesión, después de la cual diez nuevos Estados miembros formarán parte de la UE, hace innecesario ocuparse de estas cuestiones. No sólo es imprescindible devolver la credibilidad y utilidad a las elevadas cantidades de dinero público que se desembolsan, sino que también es esencial que los países candidatos adquieran la experiencia suficiente en materia de gestión de estos fondos y realización de los proyectos correspondientes. Aún queda mucho por hacer en este sentido en la mayoría de los países y, por lo tanto, cabe poner en duda su capacidad para absorber las ayudas de mayor envergadura procedentes de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión que recibirán después de la adhesión y, en consecuencia, su grado de preparación para la adhesión a la UE. Tratar de reducir la distancia entre su situación presente y el estado necesario de preparación constituye, en la mayoría de los casos, una tarea abrumadora; sin olvidar que el tiempo apremia.

8.5. El Comité ha establecido una serie de recomendaciones específicas para mejorar el *status quo*. La lista no es exhaustiva. Es preciso abordar el problema lo antes posible y con firmeza, ya que el tiempo desempeña un papel esencial. Para ser efectivo, todo plan debe contar con un programa de actuación común a la Comisión, los gobiernos de los países beneficiarios y la sociedad civil de dichos países. Es de esperar que exista la voluntad política de alcanzar estos objetivos.

Bruselas, 19 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Tendencias, estructuras y mecanismos institucionales de los mercados internacionales de capitales»

(2003/C 61/18)

El 30 de mayo de 2001, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre 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 3 de septiembre de 2002 (ponente: Señor Sepi).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002) el Comité Económico y Social ha aprobado por 58 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1. En el ámbito de la globalización de la economía, una de las funciones fundamentales corresponde al mercado financiero mundial, que se ha ido consolidando en el último decenio.

1.2. Su importancia proviene del hecho de que es el primer sector económico en el que la globalización se ha completado casi totalmente en el sentido de que las transacciones no tienen límite de espacio, por cuanto se puede operar en todas las plazas financieras de ámbito mundial en los cinco continentes. Tampoco tienen límite de tiempo, por cuanto se pueden efectuar las 24 horas del día, desde cualquier lugar del mundo.

1.2.1. Con el presente dictamen el CES pretende participar en el debate sobre el funcionamiento del mercado internacional de capitales financieros y sobre las propuestas de reforma presentadas a escala internacional y europea. El Comité estima que este debate ha alcanzado un mayor relieve tras determinados acontecimientos, no solo económicos, entre los cuales figuran los siguientes: la explosión, en la segunda mitad del año 2000, de la burbuja especulativa que se produjo en los EE UU y sus efectos sobre la economía real; los gravísimos actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la exigencia de bloquear las posibilidades de financiación de los grupos terroristas y de la delincuencia económica, y la crisis económica argentina.

1.2.2. El Comité estima fundamental la contribución de la UE a la estabilidad y el desarrollo mundial, por lo que destaca la importancia de que las instituciones de la zona euro, al amparo de una moneda única que las protege de determinados «choques», participen activamente en un contexto internacional en busca de soluciones operativas comunes que permitan promover sistemas financieros más sólidos.

1.3. La actual situación, caracterizada por nuevas fases de inestabilidad, es el resultado de la combinación de dos fenómenos: por una parte, la casi completa liberalización del mercado de capitales unida al crecimiento de los instrumentos financieros derivados, y, por otra, el desarrollo de las telecomunicaciones, que constituyen el otro sector básicamente integrado a escala mundial.

1.4. El presente dictamen parte de la convicción de que la aceleración que imprimen estos dos sectores globalizados produce profundas contradicciones en un mundo en el que comienza a crecer una conciencia de comunidad de destino en diferentes sectores de la sociedad civil a escala mundial.

1.4.1. La libre circulación de capitales es un fenómeno políticamente irreversible y, en ciertos aspectos, positivo. En teoría, la libertad del mercado de inversiones a escala mundial podría conducir a una óptima asignación de capitales y a un desarrollo mundial más equilibrado.

1.4.2. Además, la liberalización puede contribuir significativamente a impedir las crisis del sistema, como las sobrevenidas en el pasado, ampliando los sujetos y los recursos en juego.

1.4.3. Los nuevos recursos financieros generados pueden tener efectos significativos en el crecimiento de la producción, ampliando los límites geográficos del desarrollo y facilitando el flujo del ahorro a aquellos países en los que el propio ahorro interno no es suficiente.

1.4.4. En opinión del Comité, estos efectos positivos no son en la actualidad evidentes; al contrario, a menudo, y especialmente en los últimos años, la globalización, principalmente la financiera, ha sido objeto de críticas acerbadas.

1.4.5. Es frecuente que dichas críticas expresen puntos de vista unilaterales y análisis de escaso calado relativos a las dificultades para alcanzar un desarrollo más equilibrado de la economía mundial. A menudo se ignoran las graves contradicciones de los sistemas políticos que son causa del desarrollo fallido de los países más pobres. En estos países se manifiestan con frecuencia fenómenos de corrupción, gastos improductivos e inadecuación de las políticas tributarias.

1.4.6. Sin embargo, tales críticas no son infundadas y la crisis que estamos padeciendo, que afectan directa o indirectamente a millones de ciudadanos de la UE y ponen, además, en peligro el propio carácter democrático de los países que las sufren —como es el caso de Argentina—, son sólo parcialmente resultado de las deficiencias políticas locales. Antes de finales de 2001, Argentina debía reembolsar 750 millones de dólares, y más de 2 000 millones en el mes de enero de 2002. La fuga de capitales provocada por esta situación ha causado una crisis de liquidez en el sector bancario, con las consabidas repercusiones institucionales y sociales. La desaparición de la paridad entre el peso y el dólar ha tenido lugar en un clima de explosión social: de una población de 37 millones de personas, 14 millones viven por debajo del umbral de la pobreza. La crisis social se ha convertido también en una crisis política e institucional.

1.5. Tal vez ello sea debido a que a los citados progresos de la globalización financiera no corresponden ni un crecimiento de las instituciones mundiales, ni una dirección política general, ni tampoco un órgano administrativo global. Por consiguiente, nos hallamos ante un proceso inverso al que caracterizó la formación de los Estados nacionales, en el que la integración institucional había precedido a la de los mercados.

1.6. Bajo el estímulo de una feroz competencia, la expansión del crédito y unos cambios acelerados en materia financiera, el proyecto internacional de una «nueva arquitectura financiera» propone una reforma tanto de las normas de «gobernanza», sobre la base de la definición de prácticas óptimas que reduzcan al mínimo los fenómenos de inestabilidad y las externalidades conexas (spill-over), como de las competencias del FMI y del Banco Mundial.

1.7. El Comité considera que la puesta a punto de una «nueva arquitectura financiera» debe basarse en el enriquecimiento analítico del marco de referencia lógico que ha presidido hasta ahora el proceso de liberalización del mercado de capitales financieros.

## 2. Análisis del debate a escala europea

2.1. El 2 de febrero de 2002 <sup>(1)</sup> la Comisión publicó una Comunicación de análisis de los documentos y estudios existentes en esta materia, con dos objetivos principales propuestos en su día por el Consejo Ecofin: la respuesta a las crisis financieras y el modo de financiar el desarrollo como medio para reducir la desigualdad a escala planetaria («global inequality»).

2.1.1. La Comunicación de la Comisión no hace propuestas concretas, limitándose a realizar un examen de las ideas presentadas en el marco de la nueva arquitectura financiera mundial, lanzando así el debate a escala de la UE y a escala mundial. El Comité pretende participar con el presente dictamen en el debate así entablado por la Comisión.

2.1.2. El Consejo Ecofin de 5 de marzo de 2002, al adoptar la Comunicación de la Comisión, señaló, entre otras cosas, que la globalización de los mercados de capitales es esencial para promover el crecimiento y el desarrollo, aunque estuvo de acuerdo con la Comisión en que sus frutos no se distribuyen equitativamente.

2.1.3. El comunicado del Consejo concluía enumerando una serie de objetivos que debían incorporarse al debate <sup>(2)</sup>.

2.1.4. En la Resolución del Parlamento Europeo sobre el sistema monetario internacional <sup>(3)</sup> se afirma lo siguiente: «Considerando la estabilidad financiera necesaria como un bien público, que la economía real sufre las consecuencias de la inestabilidad financiera y de las crisis que ella misma origina (...) la función primordial que desempeña la ingeniería y la innovación financieras, que, al permitir la división de las transacciones económicas reales posibilita una descomposición del riesgo y su intercambio en los mercados es al mismo tiempo la causa de la complejidad cada vez mayor de las transacciones financieras y de los canales de asunción de riesgo (...) considera que el objetivo de las reformas actualmente en curso de las instituciones financieras internacionales debe ser el incremento de su eficacia y de su transparencia (y) se muestra a favor de un control y de una supervisión prudencial (...)».

2.1.5. En un documento informativo aprobado en mayo de 2001 <sup>(4)</sup>, la Sección de Relaciones Exteriores del CES afirmaba lo siguiente: «... la total liberalización de los movimientos de capital ha propiciado crisis financieras internacionales que han afectado con mayor gravedad a los PVD. Se ha atribuido una importante responsabilidad en los orígenes de estas crisis a los movimientos de capital puramente especulativos a corto plazo que, provenientes de los países industrializados, han sido utilizados por algunos PVD para la financiación del déficit público de forma poco ortodoxa y con altos niveles de riesgo».

2.1.6. El Comité ha considerado oportuno elaborar el presente dictamen de iniciativa a fin de impulsar la búsqueda de una nueva arquitectura del mercado monetario y financiero que reduzca la intensidad y evite la repetición de las crisis que ha sufrido dicho mercado en la década de los noventa. En este contexto, el Comité acoge con atención la comunicación de la Comisión presentada en febrero de 2002 en la que reclama determinados contenidos como seguimiento de dicho documento. En cualquier caso, el Comité considera también que durante la década de los años noventa las variables financieras han tenido una influencia determinante sobre la dinámica de la economía real.

<sup>(2)</sup> Consejo Ecofin de 5.3.2002 (6591/02 (Prensa 46) C/02/46).

<sup>(3)</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre el sistema monetario internacional — cómo conseguir que funcione mejor y evitar las crisis en el futuro (2000/2017 (INI) — A5-0302/2001).

<sup>(4)</sup> CES 326/2001 fin.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 81 final.

### 3. Observaciones generales

#### 3.1. *Dinámica coyuntural*

3.1.1. La dinámica coyuntural se caracteriza por una ralentización generalizada de la producción. Esta desaceleración se inició repentinamente en los Estados Unidos en la segunda mitad de 2000, y se ha producido tras un decenio de expansión económica ininterrumpida durante el cual la creciente desregulación financiera estuvo acompañada de una notable oferta de capital de riesgo a bajo coste, a la vista de unas expectativas de rendimiento superiores a la media, en particular en los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Por otro lado, los casos de fraudes cometidos por los directivos de grandes empresas descubiertos recientemente han contribuido en gran medida a minar la confianza de los ahorradores.

3.1.2. La ralentización económica en los Estados Unidos se extendió a otras zonas geográficas, en las que se registraban otros fenómenos, como, por ejemplo: el aumento del precio del petróleo, entre 1999 y 2000; la intervención de los principales bancos centrales sobre los tipos de interés a corto plazo, con el fin de controlar los repuntes inflacionistas; y la persistencia de las dificultades estructurales en Japón. La simultaneidad de los fenómenos citados ha potenciado y sincronizado la reducción generalizada de la producción y de la demanda agregada.

#### 3.2. *Fisonomía y sincronización de la dinámica coyuntural en la tercera ola globalizadora (third wave globalisation)*

3.2.1. El Comité destaca que la liberalización de los flujos internacionales de capitales ha permitido contrarrestar de modo creciente las fortísimas desviaciones que se producen en la capacidad de ahorro de los diferentes sistemas nacionales y que esta posibilidad constituye uno de sus efectos más positivos. Sin embargo, al mismo tiempo, y sobre todo tras la fuerte desregulación del último decenio, esta liberalización ha aumentado la posibilidad de que se produzcan ciclos financieros de pronunciadas oscilaciones con efectos relevantes sobre la economía real. Las variables financieras desempeñan un papel cada vez más decisivo en la determinación de los resultados macroeconómicos y en su difusión hacia otros lugares desde la zona en que se producen. A este respecto, el Comité recuerda que el Banco de Pagos Internacionales estima que el volumen de los flujos de capital es hoy 40 veces mayor que el de los flujos comerciales.

3.2.2. El efecto de propagación comporta, por consiguiente, un sincronismo y una acentuación generalizada del ciclo financiero y del económico, y sus resultados pueden ser más o menos graves en función de la importancia económica y financiera del país en el que se haya iniciado el proceso, así como de la capacidad estructural y de gestión de las diferentes entidades geográficas en las que se difunda. Además, se acentúa cada vez más el papel de las variables de los Estados Unidos en la determinación de la evolución económica y financiera de muchos otros países.

3.2.3. Entre las causas del sincronismo de los ciclos económicos, el Comité confirma las que han sido puestas de manifiesto por la Comisión en sus más recientes análisis coyunturales. Tienen carácter determinante la ampliación y la multiplicación de los canales de transmisión de los choques exógenos. Se trata, entre otros, de la reducción de los flujos comerciales, de efectos negativos para todas las zonas que han vinculado sus posibilidades de crecimiento a la exportación. Otros canales de transmisión han reforzado su papel, entre otros el de las sociedades (a través de las oscilaciones a la baja de los beneficios de las multinacionales) y la acentuación de la diversificación en la gestión de las carteras de valores. Por último, no debemos olvidar la analogía, por ejemplo, entre los Estados Unidos y Europa, de las expectativas tanto de las familias como de las empresas.

3.2.4. El caso de Argentina ha mostrado hasta qué punto puede llegar la vulnerabilidad ante la volubilidad de los circuitos financieros. Las expectativas negativas han sido generadas por la precariedad de sus parámetros macroeconómicos fundamentales (incremento de la deuda pública, balanza de pagos exterior, etc.) y por el creciente descontrol del régimen cambiario. En dicho circuito, esta relación de causa-efecto se ha invertido y la ralentización económica mundial, el incremento generalizado de la prevención ante el riesgo por parte de los operadores privados (enfanzada por los atentados terroristas del 11 de septiembre), la consiguiente modificación de sus conveniencias y decisiones [con fenómenos de gregarismo (*herding behaviour*)], la modificación de los tipos internacionales de interés, etc., han acentuado las presiones sobre los tipos de interés y el tipo de cambio del país.

3.2.5. En términos menos coyunturales, puede afirmarse que la globalización no sólo ha ampliado los canales de transmisión de los «choques» exteriores, sino que ha complicado, dentro de los diferentes sistemas, las relaciones entre los operadores privados y las instituciones públicas, entre los factores de naturaleza microeconómica y los de naturaleza macroeconómica. Esta complejidad resulta estimulada por la multiplicidad de intereses e interacciones de los que son portadores los operadores privados (cada uno con su propio proyecto, su propio criterio de racionalidad y sus propias conveniencias).

#### 3.3. *La nueva arquitectura conceptual*

3.3.1. Una reforma que conduzca a una nueva arquitectura financiera y monetaria se considera necesaria —tal como afirma la Comisión— tanto para prevenir las crisis financieras y gestionarlas con más eficacia en cuanto se manifiesten, como para permitir que el mercado financiero haga frente a las graves desigualdades presentes en el mundo en términos de desarrollo. Se trata de una exigencia que, antes incluso de responder a criterios de solidaridad, afecta a los intereses fundamentales directos de todos los países, tanto de los desarrollados como de los que se encuentran en vías de desarrollo o prácticamente marginados. A nivel operativo, los factores de propagación y sincronismo ya citados conllevan la subsistencia de «riesgos agregados» para el mercado de crédito y la liquidez, y subrayan la conveniencia, incluso para los países industrializados, de no concentrarse exclusivamente en sus propias problemáticas internas.

3.3.2. No obstante, el Comité considera que la reglamentación del mercado financiero, teniendo en cuenta los objetivos más generales que se pretenden perseguir con un funcionamiento más correcto, exigen procedimientos de «racionalidad ampliada». Ello comporta el enriquecimiento del modelo de análisis económico en el que debe enmarcarse la «nueva arquitectura financiera». Ésta debe favorecer un mercado financiero disciplinado, en el que los mecanismos operativos de la competencia vayan acompañados de instrumentos de regulación y control. No obstante, si se desea que la reforma pueda ser eficaz y justa debe enmarcarse en una «arquitectura conceptual» más general, que tenga en cuenta no sólo los fenómenos propiamente intrínsecos del mercado financiero, sino también las conexiones entre éste y los restantes ámbitos de la economía real.

3.3.3. La «racionalidad ampliada», en relación con el marco económico general, implica prestar atención tanto a los factores que actúan por el lado de la demanda como a los que actúan por el lado de la oferta, lo que permite a su vez vincular las problemáticas macroeconómicas, que implican a las instituciones públicas, y las microeconómicas, y al mismo tiempo hacer desaparecer la esquemática separación entre los mecanismos y las decisiones económicas, por una parte, y las normas sociales de la comunidad en la que se aplican, por otra.

3.3.4. A escala macroeconómica, la tasa de crecimiento del PIB no es por sí misma un indicador suficiente para evaluar la evolución del sistema. La demanda interna, en todos sus componentes, desempeña un papel fundamental en la estabilidad del crecimiento y sus modalidades de distribución; un nivel adecuado de la misma facilita el compromiso (trade off) entre la necesidad de estabilizar los tipos de cambio y la competitividad de las exportaciones. En este sentido, debería volver a estudiarse en profundidad el modelo dominante de política tributaria, que ha dado preferencia a la fragmentación de las operaciones de reducción de las exacciones que afectan a determinadas categorías de operadores y de bases imponibles. De esta forma, no sólo se va en contra del criterio de equidad, sino que, además, al renunciar a los compromisos de gasto público, se debilita también el nivel de crecimiento económico y social de la colectividad.

3.3.5. Los planes de saneamiento macroeconómico deben responder a las exigencias de gradualidad expresadas por el sistema económico y social en su conjunto. Un ritmo más acelerado, motivado siempre en los países emergentes por el objetivo de una más rápida participación en el mercado de capitales financieros, al provocar por sí mismo reacciones negativas en cadena, ha puesto de relieve cómo la volatilidad del circuito financiero puede manifestarse en la fase de apertura (becoming open) de un mercado, es decir, a corto plazo, más que cuando se trata de una apertura estable en el tiempo (being open). De hecho, en igualdad de otras condiciones, incluso el proceso de apertura del mercado de capitales puede provocar un incremento de los precios, sin que las instituciones financieras nacionales hayan todavía adquirido la necesaria capacidad de control.

3.3.6. Estrechamente ligada al gradualismo se halla la elección del régimen de cambio. La paridad fija se adoptó también en Argentina por considerarla como el régimen de cambio de moneda extranjera más apropiado. Debe quedar claro que de este modo se convertía en endógena la política monetaria nacional, con el fin de aplicar una «desinflación automática».

#### 4. Propuestas y consideraciones específicas

4.1. El Comité considera importantes los procedimientos que la comunidad internacional pretende introducir para realizar una nueva economía financiera. Dos son los objetivos que se persiguen: facilitar a los inversores extranjeros un mejor conocimiento de las condiciones de los mercados en los que tengan intención de operar; y reforzar estos mercados mediante reformas normativas, económicas, institucionales y con nuevas infraestructuras financieras.

4.2. Es preciso, por consiguiente, la puesta a punto de códigos de transparencia aplicables a las políticas macroeconómicas, principios y directrices para la defensa de los acreedores, normas de contabilidad internacionales (International Accounting Standards, International standards on auditing), controles bancarios, medidas para la defensa de la integridad de los mercados y normas a las cuales deben atenerse los países emergentes o en vías de desarrollo, en estrecha coordinación con las diferentes instituciones financieras internacionales competentes, entre las que cabe citar en primer lugar al Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial —instituciones que agrupan a 183 países—, que tienen la intención de reforzar su acción conjunta de elaboración y supervisión dentro del nuevo programa de evaluación del sector financiero mundial.

4.3. El Comité hace hincapié en que también en lo relativo a las instituciones internacionales es preciso garantizar la máxima transparencia e información, y con ello la posibilidad de contraste y debate, a fin de que también en las estructuras de la globalización se respeten las reglas de la «gobernanza» democrática. Los organismos que operan en la globalización son, a la vez, estructuras especializadas en sus competencias y entes independientes, toda vez que es un mandato internacional lo que ha decretado su institución, aunque gestionen fondos públicos.

4.3.1. El Comité destaca que el conjunto de normas mencionadas anteriormente debe hacer posible que los países que participen en una construcción de este tipo alcancen un desarrollo interno equilibrado. La propia extensión temporal del proceso de reforma impone —con el fin de asegurar también un resultado económico eficaz en términos de reducción de la vulnerabilidad financiera— la inclusión de variables ulteriores tradicionalmente ausentes de los modelos y procedimientos aplicados hasta ahora en las relaciones entre países deudores y organismos acreedores, suprimiendo la barrera de separación entre lo que se ha dado en llamar exigencias del mercado y las aspiraciones de la sociedad civil a nivel de la población de cada país.

4.4. Con este fin, el Comité considera insuficiente que se haya establecido que la adopción por parte de cada uno de los países de las normas propuestas por la comunidad internacional deba ser voluntaria, del mismo modo que estima insuficiente afirmar que corresponde a esos mismos países diseñar los contenidos del programa de acción y los plazos de realización. Es preciso que las condiciones impuestas para los préstamos —comenzando, por ejemplo, por la «línea de crédito preventiva» puesta a punto por el FMI— sean tolerables en términos de economía real, condiciones sociales y capacidad internacional. Con ello se podrá tranquilizar a los inversores privados y evitar que las crisis de liquidez puedan convertirse en crisis de insolvencia. En otras palabras, puede salvaguardar la viabilidad y la eficacia del proyecto en curso.

4.5. El Comité subraya, además, el importante papel que desempeña la relación entre las tres principales monedas internacionales: el dólar, el euro y el yen. La disminución de las oscilaciones de sus tipos de cambio comportaría una reducción de los riesgos y de la aleatoriedad que tanto influyen en las finanzas internacionales. Una mayor coordinación entre estas zonas monetarias podría potenciar la correspondencia entre los tipos de cambio y los datos fundamentales de la economía real, y permitir una mayor continuidad del crecimiento económico general.

4.6. La economía financiera debe responder no sólo a la lógica del circuito financiero, sino también a la de la economía monetaria. Su tradicional antagonismo, exasperado por la rápida liberalización y la creciente desregulación del mercado de capitales, debe ponerse en relación con un marco de gobernanza conceptualmente más amplio que el marco unidimensional al que hasta hoy se ha hecho referencia. Sólo en este marco ampliado se pueden integrar determinadas propuestas sobre el reforzamiento o no del papel del FMI, la ampliación de sus competencias hasta incluir la cuenta de capital de la balanza de pagos, la amplitud de la asociación sistemática del sector privado a la gestión de las crisis financieras, etc.

4.7. Entre las propuestas presentadas a debate se incluye la hipótesis de introducir una «Tasa Tobin», es decir, una tasa sobre las transacciones entre las diferentes monedas, articulada de modo que desincentive la especulación monetaria y que caucione los flujos de capitales destinados a inversiones productivas, e incluso que recurra a soluciones alternativas como, por ejemplo, un sistema de depósitos a plazo no remunerados, etc. El Comité estima que la conveniencia y la viabilidad operativa de la Tasa Tobin se enmarcan en la cuestión, de mayor envergadura, de alcanzar una coordinación fiscal internacional que evite la llamada competencia desleal, haga frente a la maraña de paraísos fiscales (tax havens) y mercados off-shore (dos realidades que aúnan la evasión fiscal y el total anonimato), y permita la lucha contra el blanqueo de dinero proveniente de la delincuencia económica y contra la financiación internacional del terrorismo. Es deseable que el Comité prosiga su reflexión sobre el tema de la imposición del capital a escala internacional.

4.7.1. El blanqueo de dinero negro y la financiación del terrorismo constituyen realidades muy graves en las que están en juego recursos de gran envergadura (las Naciones Unidas estiman en unos 500 000 millones de dólares al año el importe de los recursos de origen criminal). A pesar de su diferente origen (sólo en el caso de la delincuencia los recursos financieros iniciales son siempre ilegales), ambos escapan a la capacidad de control de los Estados y se benefician de la transnacionalidad, la globalización y el progreso técnico.

## 5. Las propuestas en el seno de la UE

5.1. La Unión Europea tiene presente con toda claridad su papel y la contribución que puede aportar en todos los ámbitos citados. El Comité reitera la validez de las siguientes iniciativas, para las que pide que se respeten los plazos operativos.

5.1.1. La Unión Europea, en su Consejo Europeo de Laeken, se ha pronunciado a favor de nuevas formas de gobernanza democrática. Dichas formas requieren una visión colectiva de los rápidos cambios que se están produciendo en el mundo, una identificación de las prioridades, la convergencia entre recursos humanos y recursos financieros, y el respeto del papel crucial de la sociedad civil en una liberalización financiera ordenada. La propuesta de la Comisión sobre la gobernanza <sup>(1)</sup> deberá materializarse en actos legislativos y en una actuación política firme y compartida por toda la Unión Europea.

5.1.2. En referencia al ámbito tributario, el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) y el Consejo de Santa Maria da Feira (junio de 2000) hicieron operativo, en el respeto del criterio de subsidiariedad y de un mercado europeo sin obstáculos transfronterizos, un «paquete de iniciativas» de carácter voluntario que habrían de llevar a cabo los Estados («códigos de conducta» relativos a la tributación de las empresas), así como una coordinación en materia de tributación de las rentas del ahorro, dirigida por directivas europeas relativas a este asunto. Los primeros resultados deberían producirse durante 2002. El camino hacia una armonización fiscal apenas acaba de comenzar.

5.1.3. La UE está comprometida en la integración de su mercado financiero, de conformidad con las decisiones del Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000), que señalan como fecha límite para el Plan de Acción el año 2005, y del Consejo de Estocolmo (marzo de 2001), que anticipa a 2003 la integración relativa al mercado de los valores mobiliarios, de conformidad con las indicaciones del grupo de sabios de Lamfalussy. El Comité se ha manifestado ya sobre la oportunidad de este proceso y de las etapas establecidas, y no tiene la intención de volver a tratar aquí este asunto. Sin embargo, sí quiere destacar que el mercado financiero puede ser un elemento creador de crecimiento y un polo de estabilidad sólo si sabe aplicar el mejor compromiso (trade off) entre eficiencia y seguridad.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 428 final.

5.1.4. En particular, en lo relativo al estado de avance del Plan de Acción, el Comité destaca la importancia de relanzar la Directiva sobre las OPA y la necesidad de avanzar en la Directiva relativa a los fondos de pensiones complementarios.

5.1.5. Por lo que se refiere a la fase actual de desaceleración económica a escala mundial, el Comité insta a la UE a que refuerce su crecimiento interno y los intercambios intracomunitarios. Ello podría llevarse a cabo también mediante proyectos infraestructurales europeos «project financing» financiados con recursos provenientes del mercado y del sistema bancario, en conjunción con un relanzamiento de las inversiones públicas.

5.1.6. Este tipo de intervenciones, al reforzar el papel de la demanda interna en el crecimiento del PIB europeo responderían a reformas estructurales necesarias. Éstas no deberían incluirse en los mecanismos contables del Pacto de estabilidad. Dichas intervenciones, si se llevaran a cabo en el marco de un sistema de desarrollo cooperativo eficaz entre los Estados, permitirían que cada uno de éstos tuviera en cuenta las decisiones de los otros Estados con los que coopera y, por consiguiente, limitara, para lograr los mismos resultados económicos que se podrían obtener con iniciativas tomadas aisladamente, la cuantía de los recursos financieros que deben utilizarse.

## 6. Las instituciones financieras internacionales

### 6.1. El Banco Central Europeo

6.1.1. El BCE ha vuelto a confirmar su rechazo —en primer lugar, metodológico— a la aplicación de políticas monetarias discrecionales a corto plazo, argumentando que ello imprimiría una volatilidad aún mayor a los ciclos. A juicio del BCE, una política de medio plazo, si se apoya en objetivos (estabilidad de los precios) e informaciones claras responde a las expectativas de los operadores privados, que acaban por adaptarse a ella.

6.1.2. Por esta razón, el BCE considera el tipo de cambio del euro un indicador y no un objetivo. El BCE recuerda que, por lo que se refiere a los acuerdos de Breton Woods, el recurso a la liberalización de capitales y a los criterios de mercado ha eliminado, en los últimos dos decenios, los inconvenientes de la asignación de los recursos financieros y el ahorro. Sin embargo, es consciente de que ello puede entrañar más dificultades para mantener sistemas de tipos de cambio fijos. De cualquier forma, el BCE considera que el respeto de los principios fundamentales de la disciplina de mercado es el mejor camino y que a ellos debe confiarse la gobernanza del sistema.

6.1.3. Únicamente situaciones completamente extraordinarias, como los atentados del 11 de septiembre, pueden hacer optar por acuerdos de cooperación entre las grandes zonas monetarias, como sucedió inmediatamente en aquella ocasión. Por regla general, el BCE considera que los acuerdos pueden provocar crisis, dada la dificultad de establecer una relación exhaustiva entre las diferentes variables en la definición de sus reglas internas.

6.1.4. El Comité es perfectamente consciente de las dificultades que supondría un acuerdo sobre el tipo de cambio con las principales monedas, aunque insiste en los efectos positivos que podría tener al reducir la volatilidad y al aumentar la predecibilidad de los mercados. Además, es necesario que se reconozca el papel del BCE como representante de su zona monetaria en las instituciones mundiales.

### 6.2. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

6.2.1. Para el GAFI todos los objetivos que persigue la delincuencia económica tienen en común que deben necesariamente financiarse a través de una estructura financiera eficiente. Sin embargo, sus diferentes manifestaciones condicionan las vías de dicha financiación. La delincuencia económica puede adoptar la forma de procedimientos para blanquear recursos financieros procedentes de actividades ilícitas (convertir dinero negro en dinero limpio), para desviar fondos lícitos hacia actividades ilícitas (por ejemplo, para financiar el terrorismo); es decir, convierte el dinero limpio en dinero negro, y transferir recursos ilícitos (contrabando, droga, etc.) a otras actividades criminales (terrorismo); es decir convertir el dinero negro en dinero aún más negro.

6.2.2. La aguda gravedad del fenómeno del terrorismo que salió a la luz en septiembre de 2001 llevó al GAFI a formular recomendaciones suplementarias que permitan, en combinación con las relativas al blanqueo de dinero negro, crear el marco de base para detectar, prevenir y neutralizar la financiación del terrorismo y los actos terroristas. El Comité apoya íntegramente el contenido de dichas recomendaciones y subraya la necesidad de que todos los Estados ratifiquen el Convenio Internacional de las Naciones Unidas de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y de que entren en vigor las resoluciones correspondientes, sobre todo la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas nº 1373 (en ella se tipifican como delito la financiación del terrorismo, los actos terroristas y las organizaciones terroristas; se pide que cada país adapte sus leyes y normativas para congelar y confiscar sin dilación los fondos y demás recursos y que se elaboren informes para transmitir a las autoridades competentes si surge la sospecha de que determinados fondos puedan estar relacionados con el terrorismo).

6.2.3. El Comité señala que la globalización de los mercados financieros, la continua diversificación de los nuevos instrumentos de pago y de los productos financieros derivados y la misma introducción del euro hacen cada vez más difícil el control del fenómeno. Esta situación demuestra que no sólo debe aspirarse a acuerdos bilaterales y multilaterales entre los diferentes sistemas nacionales, sino que hay que aceptar de hecho un marco de gobernanza internacional basado en criterios y procedimientos homogéneos.

6.2.4. La preocupación del Comité está también motivada por las dificultades que plantea la aplicación efectiva y el funcionamiento concreto de esta reglas en contextos institucionales y jurídicos muy distintos.

### 6.3. *El Fondo Monetario Internacional (FMI)*

6.3.1. El Comité coincide con el FMI en que debe ponerse en práctica y reforzarse el Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras, formulado en 1998. Su aceptación y aplicación voluntarias por parte de los Estados puede considerarse uno de los pasos fundamentales para prevenir las crisis. Dicho código establece que en la elaboración de las políticas monetarias y financieras públicas nacionales deben respetarse dos criterios:

- a) comunicar a los operadores privados los objetivos macroeconómicos y los instrumentos para alcanzarlos (public must know the goals and instruments of policies);
- b) que las autoridades monetarias y las instituciones financieras que actúan con su propia autonomía respeten los compromisos asumidos y las normas adoptadas, reforzando de este modo su credibilidad.

6.3.2. El Comité subraya, por consiguiente, las ventajas de reforzar, en el seno del Fondo Monetario, el nuevo Departamento de Mercados Internacionales de Capital y la importancia de aumentar también la transparencia de las decisiones operativas tomadas por el propio FMI, así como la transparencia de los debates sobre política económica y de los procedimientos decisorios que les preceden y acompañan.

6.3.3. Sin embargo, el Comité considera que la mejora de este procedimiento analítico y la puesta a punto de nuevos indicadores por parte del propio FMI deben integrarse en un marco conceptual que proponga, para las variables económicas cuyo equilibrio deba restaurarse, soluciones y plazos apropiados que tengan en cuenta las exigencias del desarrollo de la economía real y la sostenibilidad social. Sólo de este modo, se reforzarían, a juicio del Comité, las necesarias políticas de estabilidad a las que cada Estado debería tener el interés y la obligación de aspirar, y aumentarían su credibilidad no sólo en lo que respecta a su viabilidad, sino también a su consolidación estructural. El Comité considera que ello implica, por tanto, la participación activa y amplia, en la fase de elaboración de los planes nacionales de recuperación y saneamiento, de todas las fuerzas políticas y de la sociedad civil.

6.3.4. En 2001 el FMI pidió que se estableciera un nuevo mecanismo de reestructuración de la deuda externa mediante la introducción de procedimientos similares a los adoptados, a escala nacional, para los casos de bancarrota, y se planteó la cuestión de definir su propio papel en este nuevo marco de cláusulas para acciones colectivas.

6.3.5. Las opciones alternativas que se están debatiendo en la actualidad son las siguientes:

- a) un régimen obligatorio (enfoque reglamentario) que otorgaría al Fondo un poder adicional en la definición del mecanismo de reestructuración de la deuda;
- b) un régimen obligatorio basado en una decisión adoptada por la mayoría de los acreedores;

- c) un enfoque contractual basado en las reglas del mercado dentro del que se puedan incluir voluntariamente cláusulas relativas a un acción colectiva.

El Fondo Monetario no ha especificado todavía cuál de las opciones considera la más apropiada y, por tanto, la de más probable adopción.

6.3.6. El Comité toma nota de dichas incertidumbres y del plazo probable de tres años para introducir el nuevo mecanismo y considera negativa la situación actual de algunos países en graves dificultades (por ejemplo, Argentina), ya que no pueden remitirse a las nuevas reglas ni anticipar en los acuerdos que están negociándose cláusulas similares a las que se incluirán en la solución que se adopte finalmente. Por lo que respecta al debate en curso, considera que el procedimiento basado en las opciones definidas por la mayoría de los acreedores permitirá involucrar ponderadamente tanto a las instituciones financieras macroeconómicas como a las instancias privadas y evitar contextualmente la agresividad de los acreedores más fuertes.

6.3.7. A juicio del Comité, en estrecha conexión con la prevención y la resolución de las crisis, se plantea la exigencia de volver a examinar la iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados. En los primeros meses de 2002, de los 21 países (de un conjunto de 42) que habían comenzado a disfrutar de los pagos para la reducción de la deuda, ocho fueron excluidos sucesivamente por el FMI por no respetar los compromisos macroeconómicos y las reformas acordadas. El Comité subraya que la valoración de tales incumplimientos por parte del Fondo Monetario no puede dejar de lado la consideración de las interrelaciones estructurales tradicionales, ni tampoco la presencia de un crecimiento económico general inferior al que (siempre) abstractamente plantean los programas de recuperación acordados ni la caída de los precios de algunas materias primas.

### 6.4. *El Banco Mundial*

6.4.1. El primer tema objeto de examen con el Banco Mundial ha sido la viabilidad efectiva del programa de las Naciones Unidas, ratificado por el Acuerdo de Monterrey, que, además de la estructuración de las intervenciones, pretende reducir a la mitad antes de 2015 el número de personas que viven en la pobreza (del 29 al 14,5 % de la población mundial).

6.4.2. El Comité subraya que:

- a) la viabilidad de muchos de los objetivos indicativos (incluidas las políticas económicas que los Estados participantes deben respetar) depende de hipótesis de partida abstractas, como una tasa de crecimiento del PIB a escala internacional de aproximadamente el 3,6 % anual hasta 2015;

- b) el propio Banco Mundial, en sus informes de verificación, ha subrayado que las crisis económicas y el aumento de las desigualdades que se han producido en muchas zonas impiden la realización de las reformas estructurales a las que se insta a los Estados;
- c) todo ello implica para el Banco Mundial la necesidad de integrar, sobre la base de las experiencias adquiridas, el propio modelo analítico y los indicadores estadísticos correspondientes tanto económicos como sociales.

6.4.3. El segundo tema de debate que se propone es, por tanto, una reflexión sobre los procedimientos operativos para los compromisos futuros. El Acuerdo de Monterrey propone un nuevo pacto de cooperación para un crecimiento sostenible entre los países desarrollados y los países atrasados sobre la base de responsabilidades y obligaciones recíprocas. Se pretende que estos últimos respeten los principios de buena gobernanza y políticas macroeconómicas de estabilidad (control del sector financiero, de la hacienda pública, del sistema de cambio) a cambio de ayudas adicionales y más eficientes por parte de los países desarrollados, que deberían también respetar las decisiones sobre liberalización del comercio adoptadas en Doha. En este contexto operativo, se insta al Banco Mundial a ayudar a los países en desarrollo a que superen los obstáculos estratégicos, institucionales, infraestructurales, etc.

6.4.4. El Comité considera fundamental para el crecimiento económico de los países en desarrollo la presencia en su territorio de un sector privado dinámico, la liberalización de los mercados financieros y la puesta en marcha de un sistema comercial integrado. Sin embargo, el Comité considera que estos elementos, si se introducen sin prestar una atención cualitativa a las particularidades económicas y sociales de las diferentes realidades geográficas, tal como han demostrado ampliamente las experiencias de los últimos 30 años, provocan relaciones de fuerza desequilibradas entre las diferentes categorías de operadores económicos, relaciones que se añaden a los desequilibrios estructurales y bloquean, en vez de favorecer, todo proceso de desarrollo, de reforma y de progreso social.

6.4.5. El Comité solicita a la Unión Europea que, teniendo en cuenta lo ratificado por el Consejo Europeo de Sevilla de los días 21 y 22 de junio pasados, proponga ante los organismos internacionales apropiados, la adopción de nuevos criterios orientados hacia los objetivos siguientes:

- fomentar en mayor medida el desarrollo de la economía real,
- garantizar los servicios y bienes básicos necesarios para este desarrollo,
- apoyar las actividades económicas locales.

6.4.6. En la actualidad existe un grave margen de ambigüedad entre las declaraciones de principio por parte de los

dirigentes del Banco Mundial sobre la necesidad de revisar los criterios adoptados hasta la fecha (por ejemplo, en la defensa a ultranza del proceso de privatización) y el respeto confirmado de estos mismos criterios en los programas operativos.

## 7. Conclusiones

7.1. El Comité ha señalado la importancia creciente de los mercados internacionales de capitales, cuyas dimensiones en la actualidad no tienen solución de continuidad ni en el tiempo ni en el espacio.

7.1.1. Su actividad influye considerablemente en los fenómenos de la economía real: producción, empleo, demanda y oferta privada y pública. A su capacidad de contagiar las crisis financieras a la economía real se suma su capacidad de sincronizar y extender geográficamente las crisis financieras, produciendo y multiplicando fenómenos de inestabilidad económica, pero también social e institucional.

7.1.2. Por ello, está teniendo lugar un amplio debate sobre la nueva arquitectura financiera mundial, una posibilidad para construir una gobernanza en una dimensión en la que las normas o son obsoletas o están limitadas a espacios territoriales incapaces de contener el fenómeno.

7.1.3. Para el Comité, una nueva arquitectura financiera que anticipe o gestione las crisis sólo puede fundamentarse en conceptos nuevos, es decir, en una nueva arquitectura conceptual, que tenga en cuenta no sólo los fenómenos financieros, sino también los económicos, los sociales y la estructura institucional y democrática de los países afectados.

7.1.4. El Comité aboga por una gobernanza como la descrita por la Comisión en su Libro Blanco<sup>(1)</sup>, cuyos objetivos sean la participación de la sociedad civil y la reducción de las disparidades económicas a nivel mundial.

7.1.5. Por tanto, la Unión Europea deberá asumir en este debate un papel más preponderante, llevando esta nueva visión a las sedes de las instituciones y expresándose con una sola voz.

7.2. Por esta razón, la reforma de las instituciones internacionales es más necesaria que nunca. El Comité comprueba que, mientras que el Banco Mundial ha ampliado progresivamente sus métodos de análisis, introduciendo nuevos elementos en el sentido de la gobernanza europea, el FMI sigue firmemente anclado en sus criterios tradicionales. No obstante, es difícil imaginar que estos organismos puedan experimentar cambios sustanciales exclusivamente a partir de dinámicas internas.

(1) COM(2001) 428 final.

7.2.1. Esta reforma, sin embargo, sólo será posible si cambian las relaciones de fuerza entre las instituciones internacionales; no obstante ello presupone que los países europeos se pongan de acuerdo para romper el equilibrio actual y expresarse con una sola voz, haciendo frente a los numerosos problemas políticos que ello implica.

7.2.2. Por último, el Comité pide a todas las instituciones internacionales (FMI, BM, GAFI, Foro para combatir la corrupción, etc.) que, en estrecha coordinación con los sistemas nacionales, cooperen con eficacia entre sí. En tal contexto, es decisiva la voluntad política de reforzar el control de los mercados extraterritoriales y las relaciones entre los mercados extraterritoriales (off-shore) y los mercados territoriales (on-shore).

Bruselas, 18 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

### **Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea»**

(2003/C 61/19)

El 16 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2002 (ponente: Sr. Bastian).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 66 votos a favor, 1 voto en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

#### **1. Introducción**

1.1. El año 2002, que ha sido declarado por la Asamblea General de la ONU «Año Internacional de las Montañas», debería conducir a la Unión Europea a reflexionar sobre el lugar que se propone conceder a sus zonas de montaña.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo, así como el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, han manifestado su interés por las zonas de montaña en repetidas ocasiones, pidiendo a la Unión Europea que reconociera sus características específicas y les aplicara una política transversal adaptada, en particular en el marco de los siguientes actos:

- Dictamen del CES de 28 de abril de 1988 sobre «Una política para las zonas de montaña»;
- Dictamen del CES de 25 de abril de 1996 sobre «El Arco Alpino: una oportunidad de desarrollo e integración»;

- Dictamen del CDR de 21 de abril de 1995 sobre la «Carta europea de regiones de montaña»;
- Dictamen del CDR de 18 de septiembre de 1997 sobre «Una política para la agricultura de montaña en Europa»;
- Informe de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del PE de 16 de octubre de 1998 sobre «Una nueva estrategia para las zonas de montaña», realizado sobre la base del estudio previo (AGRI 111/FR) de la Dirección General de Estudios del PE titulado «Hacia una política europea de las montañas»;
- Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001 sobre «25 años de aplicación de la reglamentación comunitaria en favor de la agricultura en las zonas de montaña».

1.3. El Comité celebra que, en su primer informe intermedio elaborado tras el segundo foro sobre la cohesión económica y social, la Comisión haya entablado una reflexión sobre el futuro de los Fondos Estructurales que contempla la posibilidad de determinar nuevos criterios de admisibilidad que tengan en cuenta las bazas y las desventajas territoriales, en particular, de las zonas de montaña. La conferencia que organizó los días 27 y 28 de mayo de 2002 sobre «Las prioridades regionales de la Unión para definir un valor añadido comunitario» parece confirmar de manera alentadora la búsqueda por parte de la Comisión de una evolución en este sentido de la política de los Fondos Estructurales.

## 2. La especificidad de las zonas de montaña en Europa

2.1. Los territorios de montaña se caracterizan ante todo por una fuerte desventaja geofísica derivada de la inclinación del terreno, la altitud y el clima, pero también por su situación generalmente aislada, así como por la riqueza de su patrimonio y de sus recursos naturales, tan excepcionales como frágiles. Lo que está en juego en estos territorios es algo insustituible, por lo que es imprescindible una política pública para contener la especulación excesiva de que podrían ser objeto.

2.2. Las zonas de montaña representan el 30 % del territorio de la Unión Europea y en ellas viven 30 millones de habitantes. Con la ampliación, esta proporción relativa aumentará.

2.3. Generalmente, y sin perjuicio de diferencias a veces importantes entre macizos de montaña, las características de las zonas de montaña que requieren una política de financiación o intervención pública se refieren a los siguientes ámbitos que tienen, todos ellos, una marcada dimensión transnacional:

### 2.4. Demografía

A excepción de algunos polos especialmente dinámicos, la estructura demográfica de las zonas de montaña es generalmente vulnerable (baja densidad de población y envejecimiento debido al éxodo de las jóvenes generaciones y/o la instalación de jubilados), en particular en los países de montaña candidatos a la adhesión.

### 2.5. Servicios públicos

Por su impacto social, los servicios públicos y, en particular, el servicio de correos, las escuelas y los centros sanitarios son determinantes para la dinámica territorial de las zonas de montaña. Estos servicios requieren pues una proximidad y una adaptación (polivalencia de los agentes y naturaleza de las prestaciones) directamente cuestionadas por la liberalización de los servicios públicos llevada a cabo de conformidad con el Derecho comunitario de competencia. Una acción voluntarista

de ordenación del territorio a través de los servicios públicos sólo se podrá realizar si el campo del servicio público universal que se les reserva es suficientemente amplio para incluir prestaciones remuneradoras que puedan compensar, aunque sólo sea parcialmente, el inevitable coste adicional que implica este planteamiento.

### 2.6. Comunicaciones

En las zonas de montaña, las infraestructuras y las redes de comunicación representan un elemento fundamental, en la medida en que el aislamiento constituye un freno importante a la competitividad y que el creciente volumen de transporte intracomunitario de mercancías se traduce en una presión sobre los macizos atravesados y su población que es conveniente controlar y compensar.

2.6.1. A tal fin, el desarrollo de los medios de transporte combinados, y en particular del transporte combinado ferrocarril/carretera, es cada vez más urgente y sólo podrá realizarse en un marco comunitario, por una parte para abordar la problemática en el nivel más apropiado, en el marco de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)<sup>(1)</sup>, y por otra parte para garantizar la cofinanciación de las infraestructuras necesarias por parte de la Unión.

2.6.2. En lo que atañe a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), su accesibilidad en montaña constituye una baza primordial. Los importantes costes adicionales derivados de las dificultades técnicas que plantea el relieve (obstáculos a la propagación de las ondas, largas distancias) constituyen una verdadera amenaza de fractura territorial para las zonas de montaña, en comparación con los demás territorios.

### 2.7. Turismo

Si bien la montaña tiene una indudable vocación turística, es preciso canalizar este tipo de desarrollo para procurar integrarlo en una lógica de desarrollo sostenible. Esta consideración es especialmente pertinente para los futuros países miembros de Europa Central y Oriental, en los que aún queda por desarrollar lo esencial del potencial turístico de las zonas de montaña. Al igual que para la agricultura, el turismo no puede por sí solo constituir el fundamento de la economía de estas zonas, que tiene que caracterizarse por su diversidad.

2.7.1. En este sentido, y dentro de los límites que imponen los principios del desarrollo sostenible, es imprescindible diversificar la oferta turística de las zonas de montaña con el fin de lograr una mejor distribución, tanto en el tiempo (mayor equilibrio de la frecuentación turística entre las distintas temporadas) como en el espacio (mejor distribución de los flujos turísticos en el territorio).

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)», DO C 407 de 28.12.1998.

## 2.8. Utilización de las tierras

Porque constituye un pilar fundamental de la economía de las zonas de montaña y, sobre todo, una actividad esencial e insustituible para el indispensable mantenimiento de estas zonas, y porque contribuye a la producción de productos agrícolas y agroalimentarios de calidad, la agricultura de montaña debe ser objeto de un enfoque adaptado por parte de la política agrícola común, con el fin de garantizar su anclaje en los territorios de montaña.

2.8.1. La artificialización de las tierras constituye un desafío importante para las zonas de montaña, tanto en lo que respecta al urbanismo (riesgo de parcelación) como a los riesgos naturales.

## 2.9. Patrimonio natural

La excepcional riqueza de la fauna y flora de las montañas europeas conduce, en particular, a ejercer una presión sobre la propiedad de la tierra.

## 2.10. Suelos

Debido al predominio de las pendientes, los suelos están especialmente sujetos a la erosión, por lo que representan un elemento esencial tanto de la propia montaña (empobrecimiento de los suelos) como de las tierras bajas (riesgos naturales).

## 2.11. Agua

La montaña es una gran productora de recursos hídricos, tanto en cantidad como en calidad, y desempeña a este respecto una función territorial esencial que constituye un servicio de interés colectivo cuyas obligaciones inherentes deben compensarse.

## 2.12. Energía

La contribución de la montaña a la producción de energía no fósil (principalmente hidroelectricidad, pero también energías eólica y solar) debe tenerse plenamente en cuenta por su contribución al logro de los compromisos del protocolo de Kioto sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ello, conviene fomentar una política incentivadora de tarifas preferenciales en favor de las energías renovables, así como una compensación en beneficio de las regiones que proporcionen ese tipo de energía.

2.12.1. Por otra parte, el fuerte potencial de las zonas de montaña respecto a la energía eólica debe ser objeto de un desarrollo controlado, para evitar una degradación global de la calidad paisajística de las regiones de montaña. Se debe proporcionar a las colectividades locales un marco jurídico que les obligue a desarrollar en este ámbito una estrategia colectiva de equipamiento y les garantice, en términos de fiscalidad local, la contrapartida de una remuneración equitativa.

## 2.13. Hábitat y construcción

El urbanismo en las zonas de montaña tiene un carácter muy específico. La gestión de un patrimonio arquitectónico vivo no sólo requiere que se brinden posibilidades de construcción sino también que no se abandone el patrimonio existente. Tampoco debe ponerse en peligro la integridad de los paisajes y espacios naturales dignos de atención, y la construcción de residencias secundarias no debe conducir a la desvitalización del hábitat permanente de las zonas de montaña. Por lo tanto, se debe adoptar un planteamiento específico dirigido a los propietarios de estas residencias, con el fin de integrarlas en la vida local.

## 2.14. Riesgos naturales

Las zonas de montaña se caracterizan por la existencia de numerosos riesgos naturales (aludes, crecidas torrenciales, desprendimientos de rocas), por lo que estos territorios se encuentran muy expuestos y son potencialmente peligrosos. Esta situación requiere una acción permanente en materia de conocimientos, previsión y prevención.

## 2.15. Economía

Por último, la economía de los territorios de montaña se caracteriza por un buen número de bazas, pero también de puntos débiles, por lo que requiere un tratamiento específico. El marcado carácter estacional de las principales actividades como la agricultura o el turismo fomenta una tendencia a la pluriactividad, a la innovación y, a veces, a la excelencia (industrias del sector de la micromecánica, por ejemplo), y predominan las pequeñas empresas en un entorno poco favorable debido a su relativo aislamiento con respecto a las estructuras de asesoramiento o a sus proveedores.

## 3. Balance de la acción comunitaria en relación con las zonas de montaña

### 3.1. Definición de los territorios de montaña: un enfoque variable debido a una realidad muy dispar

3.1.1. Los territorios de montaña han ocupado un lugar variable en las políticas comunitarias y han sido objeto de mayor o menor atención según las épocas. De hecho, en el estado actual del Derecho comunitario y a falta de que se reconozca su especificidad, las zonas de montaña no constituyen un concepto verdaderamente «comunitarizado». Efectivamente, este concepto de zonas de montaña aparece en la Directiva 75/268/CEE, cuya aprobación marcó un hito histórico que serviría para establecer la distribución por zonas de la indemnización compensatoria por obstáculos naturales, con el fin de identificar a los beneficiarios. Al sentar las bases del pago de indemnizaciones compensatorias en favor de estas zonas, esta Directiva constituía una iniciativa duradera combinada con medidas concretas de aplicación y desarrollo. Sin

embargo, habida cuenta del compromiso muy desigual de los Estados miembros en este ámbito, debido en particular al margen de que disponen a la hora de fijar los parámetros relativos a los criterios de altitud, inclinación de la pendiente y clima establecidos en la definición comunitaria, siguen existiendo divergencias tanto cuantitativas como cualitativas.

3.1.2. Se observan, pues, en este ámbito importantes disparidades entre los Estados miembros (que tienen una justificación objetiva, ya que dos regiones de montaña pueden presentar para una misma altitud realidades bastante diferentes, tanto desde el punto de vista del clima como de la vegetación). Pero si en Alemania, Francia e Italia, la altitud requerida para pertenecer a las zonas de montaña es de 700 metros, este umbral es de 1 000 metros en España. De la misma manera, la inclinación de la pendiente en Francia y en España debe ser superior al 20 %, pero en Italia no se cuantifica y en Alemania no se integra en absoluto este criterio. Por otra parte, cabe sorprenderse de que no exista en el Reino Unido ningún territorio de montaña en el sentido de la Directiva 75/268/CEE, cuando las Tierras Altas escocesas, por ejemplo, se corresponden a priori con la idea que uno puede tener de la montaña. Las zonas de Suecia y Finlandia situadas al norte del paralelo 62 están consideradas en los Tratados de adhesión de la misma manera que las regiones de montaña debido a que estas regiones presentan los mismos problemas y situaciones que las zonas alpinas.

3.1.3. Si se comparan con las demás regiones desfavorecidas, los territorios de montaña se caracterizan esencialmente por unas condiciones climáticas desfavorables y una topografía más difícil. Ésta es la razón por la que los criterios de inclinación, altitud y clima son pertinentes a la hora de delimitar la realidad de estas zonas, ya que unifican este concepto en torno a los obstáculos que les caracterizan. De la observación anterior se desprende que no es coherente ni deseable que lo que se considera como montaña en un Estado miembro no lo sea en otro. Por lo tanto, aunque se mantenga cierto grado de subsidiariedad en la determinación final de los territorios en cuestión, convendría armonizar la realidad de las zonas de montaña europeas adaptando la definición comunitaria actual e integrando en ella una banda para cada uno de los tres criterios (o, por lo menos, los de altitud e inclinación).

3.1.4. Los factores topográfico y climático tienen una influencia duradera en la economía de las regiones de montaña desfavorecidas, por lo que es necesario, para preservar el carácter multifuncional de esta economía, establecer medidas compensatorias. Para tener una idea más clara de las características comunes de los territorios de montaña de la Unión Europea y garantizar una mayor coherencia en la clasificación de las distintas categorías de zonas desfavorecidas, en cumplimiento del principio de subsidiariedad, convendría integrar entre los factores típicos de los territorios de montaña las condiciones climáticas y topográficas comunes.

3.1.5. La realidad de las zonas de montaña también varía mucho según los macizos: pasticultura, zonas de colinas, montaña seca, alta montaña, etc. Con vistas a una explotación

múltiple de la subdivisión en zonas de montaña, convendría contemplar la posibilidad de establecer subdivisiones que permitieran, por ejemplo, distinguir los macizos de media montaña de los de alta montaña, o los de montaña seca de los de montaña nevada. Estas distinciones ya existen en algunos Estados miembros (por ejemplo, en el catastro austríaco) y convendría tener un mejor conocimiento de las mismas a nivel comunitario, para aprovecharlas en un marco comunitario armonizado.

### 3.2. *Diferentes acciones sin hilo conductor*

3.2.1. A pesar de que no existe una política común declarada de las zonas de montaña, éstas se integran directa o indirectamente en numerosas medidas y normativas comunitarias.

3.2.2. La primera medida, y la más explícita, es la indemnización compensatoria concedida para compensar los obstáculos naturales, establecida en la Directiva 75/268/CEE, que se considera como la medida fundacional de la determinación de las zonas de montaña en la Unión Europea, y que, a pesar de su alcance incuestionable en el ámbito de la ordenación del territorio, sigue aplicándose exclusivamente en el marco de la PAC.

3.2.3. Existen, además, tres tipos de acciones comunitarias que revisten una importancia especial para las regiones montañosas y en las que éstas se integran ampliamente, aunque las medidas contempladas no las mencionen expresamente: la política de los Fondos Estructurales, el programa Interreg que forma parte de esta política, y las directivas sobre las aves y los hábitats.

#### 3.2.3.1. La política de los Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales europeos tienen por objeto acercar a la media comunitaria los resultados económicos de los territorios con dificultades estructurales o con retrasos de desarrollo. Estos Fondos han tenido (a través del antiguo objetivo 5b), y siguen teniendo (con el actual objetivo 2), una fuerte incidencia en numerosas zonas de montaña, ya que un 95 % de estas zonas pueden acogerse a los objetivos n<sup>os</sup> 1 y 2. No obstante, hay que reconocer que esta admisibilidad no se debe a las características propias de los obstáculos de las zonas de montaña. Esta situación podría reflejar una posible inadecuación entre los programas efectivamente financiados y la realidad de los problemas que se plantean.

#### 3.2.3.2. Interreg

Fronteras naturales por definición, la mayoría de los macizos montañosos de la Unión Europea se beneficia de las medidas aplicables con arreglo al capítulo A de los programas Interreg. Por las mismas razones, varias regiones de la frontera exterior de la Unión participan en los programas Phare o Tacis en los ámbitos del transporte, turismo, cambios de utilización de los suelos o conservación del patrimonio natural. Si las regiones de montaña también participan en algunos programas Interreg de cooperación transnacional del capítulo B (sudeste europeo

y espacio alpino, en particular), sólo lo hacen de forma indirecta, y las zonas de montaña en estos grandes espacios territoriales deben desarrollar una política muy voluntarista para que se reconozca su existencia. En cuanto al marco —muy abierto— de cooperación interregional del capítulo C, aunque sí parece propicio a la creación de redes de cooperación técnica entre las regiones de montaña, éstas aún deben crearse<sup>(1)</sup>.

### 3.2.3.3. Las directivas sobre las aves y los hábitats

La red Natura 2000 (cuya importancia ha sido subrayada por el Comité<sup>(2)</sup>) está muy anclada en los territorios de montaña, lo que es lógico habida cuenta de la riqueza y fragilidad de la biodiversidad de estas zonas. Cabe subrayar, por otra parte, que junto al ámbito biogeográfico alpino, numerosas propuestas de zonas de montaña Natura 2000 también están incluidas en los ámbitos biogeográficos «continental» (como, por ejemplo, el Macizo Central en Francia), «mediterráneo» (como el Pínde en Grecia o los Apeninos en Italia), «marroquí» (Gibraltar), o «Atlántico» (la Cordillera Cantábrica en España). Ello pone de manifiesto la gran calidad y diversidad del patrimonio natural montaños.

3.2.4. Otros dos tipos de acción comunitaria también se refieren a las zonas de montaña: la política desarrollada en el sector del agua, y la política agrícola común.

3.2.4.1. En lo que respecta a los recursos hídricos, cabe destacar que la montaña constituye la principal fuente de producción de estos recursos y que, como tal, debe ser objeto de medidas de conservación destinadas a garantizar su calidad y abundancia, por lo que es legítimo compensar o indemnizar los obstáculos locales que puedan dificultar esta producción.

3.2.4.2. En cuanto a la PAC, son muchas las medidas que pueden ser de interés para las zonas de montaña (más allá de las indemnizaciones compensatorias por obstáculos naturales) y constituyen instrumentos pertinentes para consolidar la agricultura en estas zonas: medidas agroambientales, forestales, de desarrollo rural, reglamentación de las etiquetas agrícolas, de la agricultura biológica, de la modernización de los sectores, programas Leader, etc.

3.2.5. De este breve balance se desprende que pese a la existencia de un conjunto de medidas comunitarias que se destinan, o más bien, incluyen a la montaña, ya sea en la práctica o potencialmente, no existe por el momento ninguna política europea estructurada respecto a los territorios de montaña, formada por medidas que se apliquen exclusivamente a estas zonas como consecuencia del reconocimiento de sus características específicas, y que responda a una estrategia deliberada, global y coherente. De ahí la importancia decisiva de la reflexión territorial entablada actualmente por la Comisión y del seminario europeo que organizará el 17 de octubre sobre la problemática de los territorios de montaña, que constituirá un acontecimiento esencial para el futuro de estos territorios.

## 3.3. El contexto internacional

3.3.1. El Derecho internacional manifiesta un creciente interés por las zonas de montaña, principalmente desde el punto de vista de la conservación del medio ambiente.

3.3.2. El Convenio para la Protección de los Alpes se firmó en Berchtesgaden en 1989 y entró en vigor en 1998. Pese al interés manifestado al respecto por la Unión Europea, las dificultades observadas en la fase de negociación y aplicación de unos protocolos realmente operativos pusieron de manifiesto el exceso de tecnocracia y la falta de transparencia.

3.3.3. En 1992, con motivo de la Cumbre de la Tierra de Río, se aprobó la «Agenda 21», cuyo capítulo 13 insta a los Estados signatarios a establecer mejores herramientas de conocimiento y observación de sus montañas y a garantizar un control de la tierra acorde con la buena gestión de las altas cuencas vertientes. La reciente conferencia de Johannesburgo (agosto de 2002), en la que se ha hecho el balance de la «Agenda 21», ha conducido al mantenimiento de los compromisos internacionales de Río en este ámbito. La Unión Europea ha aprovechado esta ocasión para expresar un mensaje en favor del desarrollo sostenible cuya aplicación para las poblaciones de las zonas de montaña podría inspirarse, en particular, en la declaración final del primer foro mundial de las poblaciones de montaña que se celebró en Chambéry (Francia), en junio de 2000, y que se reunirá por segunda vez en Quito (Ecuador) los días 17 a 22 de septiembre de 2002.

3.3.4. La decisión de la Asamblea General de la ONU de declarar el año 2002 Año Internacional de las Montañas.

3.3.5. También se han tomado iniciativas dirigidas a fomentar en el ámbito del Derecho internacional un enfoque de las zonas de montaña que combine los conceptos de desarrollo y protección. Se trata, por ejemplo, del proyecto de convenio europeo de las zonas de montaña, elaborado por el Consejo de Europa, a propósito del cual el Comité, al igual que el Comité de las Regiones, han recomendado a la Unión Europea que se inspirara en él para poner en marcha una política europea respecto a estas zonas.

(1) Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones para una Iniciativa comunitaria sobre cooperación transfronteriza y orientada a fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (Interreg)», DO C 51 de 23.2.2000, p. 92. Dictamen del CESE sobre «La política europea de cooperación transfronteriza y la experiencia del programa Interreg», DO C 155 de 29.5.2001. Dictamen del CESE sobre «Las PYME en las regiones insulares de la Unión Europea», DO C 149 de 21.6.2002.

(2) Dictamen del CESE sobre «La situación de la naturaleza y de la protección de la naturaleza en Europa», DO C 221 de 7.8.2001.

### 3.4. Ampliación

3.4.1. Por último, desde el punto de vista comunitario y, concretamente, con vistas a la ampliación, la montaña representa un enorme desafío:

- por una parte, porque varios de los países candidatos a la adhesión tienen grandes zonas de montaña muy pobladas: Bulgaria, Polonia, la República Checa, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia;
- por otra parte, porque las orientaciones presupuestarias de la Unión a partir de 2007 podrían reducir drásticamente el importe de la financiación comunitaria de que podrían beneficiarse las zonas de montaña de los actuales Estados miembros.

3.4.2. Pese a ser consciente de los imperativos que impone este contexto, y, en particular, de las enormes necesidades de ayuda al desarrollo económico local y regional de los futuros Estados miembros, cabe afirmar que:

- muchos de los territorios de la Unión que se benefician actualmente de los Fondos Estructurales en concepto de los objetivos nº 1 ó 2 no lograrán alcanzar en 2006 el nivel de la media comunitaria;
- por lo tanto, se requiere un nuevo planteamiento de los Fondos Estructurales de cara a estos territorios con el fin de mantener, sobre una base necesariamente selectiva, la admisibilidad de determinadas zonas con dificultades estructurales especialmente recurrentes e incompatibles con los principios fundamentales de los Tratados.

## 4. Integración de las zonas de montaña en la futura política de los Fondos Estructurales

### 4.1. Controlar la evolución de los Fondos Estructurales sin provocar rupturas

4.1.1. Las limitaciones presupuestarias no deben conducir a concentrar la futura política de los Fondos Estructurales en los nuevos Estados miembros, debido a que el PIB en estos países es el más bajo. La magnitud de los desafíos planteados por la ampliación no debe llevar a la Unión a descuidar su modelo de desarrollo, en nombre de urgencias que requieren, en cualquier caso, recursos excepcionales y una acción de modernización específica. Por lo tanto, la ampliación debe ser objeto por parte de los Estados miembros de un esfuerzo suplementario a nivel presupuestario destinado, sobre todo, al Fondo de Cohesión, que debería ser el principal interlocutor en lo relacionado con esta problemática (lo que supondría una reorientación de sus modalidades de intervención), para mantener así los medios asignados a los Fondos Estructurales.

4.1.2. Aunque la posibilidad de una disminución progresiva de la ayuda concedida a las regiones actualmente beneficiarias de los Fondos Estructurales no esté prevista con carácter sistemático, es esencial que el nivel de PIB tomado como referencia para determinar el derecho a optar a ayuda en el

marco de la política de los Fondos Estructurales no descarte artificialmente regiones de actuales Estados miembros cuyo promedio de PIB sea más elevado que aquel por efecto únicamente de la adhesión de nuevos países candidatos, con el fin de no tener que reconsiderar ampliamente a la baja las ambiciones iniciales.

### 4.2. Desarrollar una verdadera política comunitaria de ordenación del territorio

4.2.1. Obligada a ser más selectiva, la política regional, que tenía hasta ahora una finalidad socioeconómica, podría integrarse en el futuro en una concepción global de ordenación del territorio, orientada hacia una distribución territorial armoniosa y equilibrada de la población y las actividades, sentido que, por otra parte, se podría dar al objetivo de «desarrollo armonioso» inscrito en artículo 158 del Tratado (Título XVII: Cohesión económica y social) <sup>(1)</sup>.

4.2.2. La definición de principios y objetivos de ordenación del territorio a escala comunitaria reviste una creciente importancia para la Unión Europea, que le permitirá desarrollar una verdadera acción impulsora en este ámbito, en vez de limitarse a un simple papel de coordinación. Entre los principios de ordenación del territorio (o del espacio comunitario) orientados hacia un desarrollo armonioso deberían figurar, en particular:

4.2.2.1. El principio de una distribución equilibrada de la población y las actividades en el conjunto del territorio, lo que implica:

- controlar las concentraciones urbanas excesivas, fuentes de crisis en los ámbitos del empleo, la seguridad, el medio ambiente y la calidad de la vida. Aunque no se pone en entredicho la vocación de los sistemas urbanos como protagonistas de las economías nacionales, es preciso prevenir, por medio de instrumentos adaptados, la desvitalización de las zonas de montaña como consecuencia del poder de atracción de los centros urbanos debido exclusivamente a carencias de equipos y servicios en el entorno de las empresas y los hogares. Por lo tanto, la aplicación de este principio deberá centrarse más bien en medidas positivas en favor de los territorios de montaña que en la penalización de las zonas urbanas.
- evitar la desertización, y, a la vez, la «santuarización» de la naturaleza «a la americana», incompatible con la historia de nuestro continente, puesto que salvo contadas excepciones, la totalidad del territorio europeo es un espacio acondicionado por el hombre.
- lograr una interacción positiva entre las actividades humanas y el territorio, que garantice el mantenimiento, el acceso e incluso la biodiversidad del mismo.

<sup>(1)</sup> Artículo 158: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.»

4.2.3. En consecuencia, el mantenimiento del vínculo entre población y territorio, que garantiza la buena gestión del espacio, debe convertirse en un objetivo prioritario de esta nueva política, que deberá intervenir en los territorios en los que esta gestión sea más frágil o se vea amenazada.

4.2.4. Los espacios que así se definan se ven confrontados a unos desafíos y/o desventajas objetivas importantes que conviene controlar mediante esta acción.

4.2.5. Sin embargo, estos espacios también disponen de bazas importantes (que, por lo general, van a la par de los desafíos mencionados anteriormente). Las bazas de los territorios de montaña residen en el valor excepcional del entorno montañoso y en la calidad de sus productos y de sus conocimientos, que los convierten en unos territorios de excelencia. No obstante, estas bazas sólo podrán aprovecharse plenamente si se tienen en cuenta simultánea y debidamente las desventajas que las rodean.

#### 4.3. Una política dirigida a los territorios con fuertes desventajas

4.3.1. Los criterios para identificar a los territorios beneficiarios de los Fondos Estructurales (como herramienta de ordenación del territorio, y no solamente de desarrollo local) deberían ser los siguientes:

4.3.1.1. El interés colectivo de los territorios en cuestión: éste se valorará no sólo en función de la calidad del patrimonio natural y de la estructura de su población, sino también en función de los servicios, expresados en términos de facilidades, que ambos ofrecen a la colectividad (desde la producción de bienes o equipos estructurantes hasta el suministro de espacios recreativos o el yacimiento de recursos naturales). En cualquier caso, es esencial no limitar este enfoque a la consideración exclusiva de los recursos naturales, e integrar tanto el valor que conceden los ciudadanos a las facilidades resultantes de la adhesión como las opiniones expresadas por la población local.

4.3.1.2. Las amenazas actuales o potenciales: su existencia es la que justificará, en parte, la intervención pública. Las presiones sufridas por los territorios pueden ser de distinta índole, como la frecuentación excesiva (por la población turística o el tráfico de mercancías) o la desertización derivada del éxodo rural, del abandono de tierras o incluso de la repoblación excesiva, así como los riesgos debidos a un desarrollo económico anárquico.

4.3.1.3. La especificidad de las acciones esperadas: las medidas operativas que se deben financiar u organizar guardan una estrecha relación con la identidad de los territorios así determinada y no son, por lo tanto, aplicables a otros territorios (como, por ejemplo, la prevención de los riesgos naturales para la montaña), por lo que justifican la aplicación de una política o una estrategia específica.

4.3.2. Junto a las zonas de montaña, varias categorías de espacios se pueden enmarcar en este mismo análisis: las regiones ultraperiféricas, las islas, el litoral, las regiones boreales y las zonas rurales aisladas, sobre las cuales el Comité ha emitido varios dictámenes<sup>(1)</sup>.

4.3.3. Como varios Estados miembros adoptan este planteamiento (por ejemplo, los esquemas de servicios colectivos en Francia), sería pertinente que la Unión Europea garantizase su armonización y velara, en particular, por su coherencia respecto a la PEOT.

#### 4.4. Enfocar de forma diferente la riqueza de la población

4.4.1. Aunque la futura admisibilidad de los territorios a los programas de los Fondos Estructurales debe basarse, en primer lugar, en criterios de valoración física de sus desventajas y de los desafíos colectivos que suponen, este enfoque no puede excluir la valoración de su prosperidad, en la medida en que ésta constituye una de las principales herramientas para evaluar los resultados de esta política. Por lo tanto, el nuevo enfoque defendido por los Fondos Estructurales deberá combinar criterios territoriales y criterios socioeconómicos.

4.4.2. Por otra parte, el criterio de valoración de la riqueza local no podrá ser una causa de exclusión del beneficio de medidas de compensación por desventajas objetivas y permanentes generadoras de costes suplementarios constantes, como el ICHN para los obstáculos en zonas de montaña.

4.4.3. Sin embargo, en aras de una mayor eficacia y para intervenir allí donde las necesidades sean más grandes, la valoración de la prosperidad de los territorios debería poder efectuarse en el nivel más adecuado, es decir, NUTS V (nivel municipal), para tener una idea lo más precisa posible de esta prosperidad. Se debería hacer todo lo posible por que las herramientas estadísticas de los Estados miembros permitan realizar con éxito esta valoración. No obstante, habida cuenta de la complejidad de este enfoque y de los riesgos de imprecisión que conlleva, también es importante garantizar sin discriminación la admisibilidad de las ayudas específicas para las zonas de montaña, limitándolas con el fin de evitar que se conviertan para algunos en una renta de situación desproporcionada con respecto a la fragilidad que pretenden compensar.

(1) Dictamen del CESE sobre «Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea», DO C 221 de 17.9.2002.  
Dictamen del CESE sobre «Las PYME en las regiones insulares de la Unión Europea», DO C 149 de 21.6.2002.  
Dictamen del CESE sobre «Las redes transeuropeas de transportes y sus repercusiones para las regiones ultraperiféricas y las islas europeas», DO C 149 de 21.6.2002.

4.4.4. En esta perspectiva, podría considerarse la creación de un observatorio europeo de la montaña, sobre la base de la distribución en zonas de los municipios de montaña de que dispone la Comisión.

#### 4.5. *Ir más allá de la compensación de los obstáculos*

4.5.1. Permanencia y límites del derecho a la compensación de los obstáculos. Un sistema de ayuda directa a la renta destinado a compensar las desventajas económicas directamente relacionadas con los obstáculos físicos sigue siendo legítimo mientras estos obstáculos no puedan corregirse (por ejemplo, rendimiento agrícola menor debido a la escasa calidad del suelo y al carácter estacional menos marcado), mientras que puede concebirse como una medida transitoria de acompañamiento para determinados obstáculos estructurales que sí pueden corregirse (por ejemplo, el aislamiento que puede desaparecer como consecuencia de la creación de redes eficaces de transporte o NTIC).

4.5.1.1. En consecuencia, conviene determinar el conjunto de los obstáculos que caracterizan estos territorios y establecer una distinción entre aquellos que requieren una compensación financiera permanente y los que requieren medidas temporales que conducirán a su desaparición o por lo menos a su atenuación.

4.5.2. Dicho de otra forma, las zonas de montaña esperan mucho más una política encaminada a reducir físicamente sus obstáculos que una política que se limite simplemente a compensarlos con rentas. Ello implica que se tomen medidas en las siguientes direcciones:

4.5.2.1. En lo referente a los equipos estructurantes, estos territorios tienen que conciliar la libre circulación de bienes con la fragilidad de sus medios naturales y humanos. Deben dotarse con las herramientas necesarias para afrontar las presiones de que son objeto (por ejemplo, en el ámbito de los transportes intracomunitarios), pero también para todo lo relacionado con la equiparación de su población con la de los demás territorios (servicios de comunicación locales que permiten conectarse con los grandes ejes de circulación o con las redes de alto rendimiento, o cobertura de telefonía móvil).

4.5.2.2. En lo que atañe a la reglamentación, el reconocimiento de la especificidad de los territorios de montaña debe permitir la adaptación de determinadas normas (en particular, de normas técnicas), con el fin de no obstaculizar el desarrollo de iniciativas y soluciones originales, de dimensiones generalmente modestas pero que son esenciales a nivel local, sin que ello implique autorizar excepciones que conduzcan a una disminución de las condiciones de seguridad o calidad. Por otra parte, este tipo de planteamiento puede servir para que estos territorios realicen experiencias, cuyas enseñanzas pueden ser muy valiosas para otros territorios.

4.5.2.3. También en el ámbito de la reglamentación, la adopción de medidas específicas que se apliquen exclusivamente a los territorios contemplados permite practicar una discriminación positiva orientada, por ejemplo, a valorizar su identidad gracias a sus producciones específicas y sus conocimientos.

4.5.3. Vincular la compensación de los obstáculos a la contrapartida. La legitimidad de la compensación de los obstáculos geofísicos no reside tanto en la necesaria equidad como en el interés general y en la contrapartida material que proporciona a la colectividad. Esta contrapartida debe analizarse globalmente respecto a los objetivos de ordenación del territorio que se hayan fijado.

4.5.3.1. Este principio aboga, en particular, en favor de la adaptación de la ecocondicionalidad tal y como se aplica a las indemnizaciones compensatorias por obstáculos naturales, dado que las buenas prácticas que se requieren actualmente para beneficiarse de las primas no siempre tienen en cuenta la realidad de las zonas de montaña y dependen mucho más de un planteamiento agroambiental que de la ordenación del territorio.

4.5.3.2. La funcionalidad de los territorios es pues el elemento que debe servir de criterio de valoración a la hora de fijar la contrapartida, con lo que la compensación de los obstáculos se convierte en una remuneración por los beneficios que proporcionan estos territorios. Entre los principales beneficios que proporcionan los territorios de montaña, cabe citar los siguientes:

- producción agrícola y/o silvícola: estas dos funciones territoriales esenciales, grandes consumidoras de espacio, deben ante todo conservar su finalidad económica y justificar al mismo tiempo que pueden beneficiarse de una ayuda directa a la renta cuando dejen de ser rentables, con el fin de garantizar la perennidad de su función de ocupación y mantenimiento del espacio y de prevención contra los riesgos naturales graves;
- seguridad: un territorio mantenido está protegido contra las degradaciones que pueden causar catástrofes naturales, con efectos notables en los territorios vecinos; este elemento reviste una importancia especial en las zonas de montaña;
- producción de paisajes: producto de la historia y elemento principal de nuestro patrimonio natural y cultural, el paisaje se considera hoy en día como una prestación de pleno derecho;
- suministro de espacios recreativos: la capacidad de un territorio para acoger a poblaciones exteriores con fines de ocio, ya sean turísticos o recreativos, depende en gran medida de las cualidades intrínsecas de dicho territorio. Sin embargo, esta capacidad debe mantenerse y acompañarse para poder adaptarse a las exigencias de la demanda;

— producción y almacenamiento de recursos naturales: aunque todos los recursos naturales están vinculados al territorio, algunas zonas tienen mayor capacidad que otras para producirlos y sirven para almacenar dichos recursos. Se trata, por ejemplo, del aire en los bosques o del agua en las montañas, que se imponen como los dos recursos naturales principales, habida cuenta de las necesidades inmediatas en términos de consumo y sin menoscabo para la biodiversidad.

## 5. Elaborar una política europea de la montaña que sirva de modelo

5.1. Más allá de este análisis y de los principios que de él se desprenden para defender y delimitar el ámbito de una política específica de la Unión Europea respecto a las zonas de montaña, conviene definir una serie de acciones que deberán aplicarse a partir del Derecho comunitario vigente para acercarse a este objetivo.

### 5.2. *Idear una visión común de las zonas de montaña*

5.2.1. En primer lugar, es imprescindible idear una visión común de las zonas de montaña. A tal fin, es preciso reconocer la especificidad de estos territorios en los Tratados, como ya es el caso en el artículo 158 para las islas y las regiones periféricas (y en la declaración 30 de la conferencia de Amsterdam). Este reconocimiento, justificado por los obstáculos y desafíos con que se enfrentan estos territorios, podría cobrar la forma de un derecho a la solidaridad, a la diferencia y a la experimentación.

5.2.2. Por otra parte, como ya lo ha sugerido el Comité de las Regiones, la Unión Europea debería adherirse al espíritu y el contenido del proyecto de convenio para las zonas de montaña del Consejo de Europa, y, con vistas a la ampliación, debería recomendar a los Estados miembros y los países candidatos a la adhesión interesados a hacer lo propio, con el fin de garantizar una convergencia de las políticas nacionales desarrolladas en el ámbito de las zonas de montaña.

### 5.3. *Desarrollar una estrategia basada en tres ejes de acción*

#### 5.3.1. *Compensación de los obstáculos insalvables*

Partiendo de la observación de que determinados aspectos de los obstáculos geofísicos de las zonas de montaña son constantes e insalvables, es imprescindible llevar a cabo respecto a estas zonas una política de compensación de estos obstáculos. Ello aboga en favor del mantenimiento del sistema ICHN respecto a los agricultores de las zonas de montaña. En este sentido, y concretamente en el marco de las negociaciones comerciales internacionales de la OMC, es importante desvincular la producción de las ayudas comunitarias para que no se les apliquen los compromisos de reducción que se suscriban al término de las negociaciones comerciales internacionales.

5.3.1.1. Por otra parte, teniendo en cuenta que las dificultades y los costes adicionales derivados de la altitud, la inclinación y el clima también pueden penalizar otros tipos de actividades, sería interesante estudiar la posible extensión de este régimen o la creación de un régimen similar aplicable a las actividades importantes desde el punto de vista de la animación y el mantenimiento de estos territorios.

#### 5.3.2. *Reducción activa de los obstáculos*

Igualmente importante es tratar de limitar los factores de desventaja de los territorios de montaña que puedan reducirse sustancialmente, en particular, los relativos al aislamiento, mediante el suministro de equipos estructurantes pertinentes. Cabe destacar la urgencia que reviste la conexión a las redes de las nuevas tecnologías de información y comunicación que se imponen como el factor determinante de la competitividad de estos territorios en el futuro.

5.3.2.1. A tal fin, será muy valiosa la intervención de las ayudas estatales con finalidades regionales, especialmente con respecto a las PYME, cuyo número muy elevado en las zonas de montaña las convierte en un elemento esencial de la economía de estas zonas, y cuyo entorno (no sólo físico, sino también técnico) les perjudica mucho con relación a las PYME de otras partes del territorio. El reconocimiento de la especificidad de los territorios de montaña por la Unión Europea es pues un factor indispensable para garantizar la conformidad de este tipo de ayudas públicas respecto al Derecho comunitario de la competencia.

5.3.2.2. La protección de los territorios de montaña mediante una política adaptada dirigida a determinar y prevenir los riesgos naturales también representa un objetivo sustancial en aras de un desarrollo de la economía local carente de riesgos en este ámbito.

#### 5.3.3. *Valorización de la identidad y de las bases de las zonas de montaña*

Junto a las medidas de compensación y reducción de los obstáculos, otro elemento fundamental de esta estrategia es una acción decidida y positiva de desarrollo de las numerosas bazas de que disponen las zonas de montaña. La imagen positiva que caracteriza a la montaña, sumada a la calidad y originalidad de sus productos y conocimientos, representan un potencial enorme que conviene integrar en una estrategia de desarrollo. Por el momento, el compromiso en este sentido podría consistir en:

— reconocer el término «montaña» a nivel comunitario, como denominación aplicable a los productos elaborados y acondicionados en las zonas de montaña, lo cual contribuiría a reforzar y promover la imagen positiva de la montaña, mediante la utilización de la indicación geográfica protegida o la denominación de origen protegida junto a la indicación geográfica de procedencia de la zona de montaña (nombre de cumbre o valle);

- contribuir a la cohesión de las regiones de montaña, fomentando la cooperación entre ellas y su conexión a una red, en particular, en apoyo del capítulo C de los actuales programas Interreg;
- integrar un enfoque específico de las zonas de montaña en las políticas comunitarias, adoptando, si fuera necesario, excepciones o programas específicos, en particular, en cada uno de los objetivos de los Fondos Estructurales;
- fomentar el ejercicio de actividades en las zonas de montaña teniendo en cuenta las características propias de su economía; en particular:
  - armonizar y simplificar las condiciones de ejercicio de la pluriactividad;
  - favorecer el desarrollo de servicios de proximidad para las empresas;
  - fomentar la creación y el desarrollo de PYME y de oficios artesanos.

5.4. *Convertir la política para las zonas de montaña en un modelo de desarrollo sostenible y equitativo*

5.4.1. Los territorios de montaña de la Unión Europea han sabido demostrar su capacidad para sacar partido de sus bazas, siempre y cuando hayan podido contar con la solidaridad para combatir los obstáculos con que se enfrentan. Hoy por hoy,

requieren un reconocimiento que les permita consolidar los principios fundamentales que les brindarán la oportunidad de afirmarse plenamente como territorios de autenticidad y diversificación.

5.4.2. Es preciso, por lo tanto, desarrollar una verdadera estrategia comunitaria, tanto reglamentaria como financiera respecto a los territorios de montaña, con el fin de garantizarles unas condiciones de relativa autonomía económica, requisito indispensable para garantizar de forma sostenible su dinamismo.

5.4.3. Una estrategia de esta índole debe tener como destinatarios principales a los habitantes de las regiones de montaña, puesto que ellos son sus protagonistas indispensables, ya se trate de población activa o de grupos sociales específicos (mujeres, jóvenes, personas de edad avanzada), y porque las acciones que se inicien en este marco deberán conseguir que participen estrechamente, empezando por una información adaptada que les permita conocer los objetivos pretendidos y hacer suyas las medidas.

5.4.4. En un contexto de mundialización, en el terreno tanto económico como medioambiental, los territorios de montaña se presentan como un modelo de desarrollo sostenible y equitativo (es decir, deseoso de contribuir a una gestión equilibrada de los territorios y recursos y respetuoso con los intereses de la población local). Conviene no sólo preservar y defender este modelo, sino también promoverlo como referencia, tanto con respecto a los demás territorios como a nivel internacional.

Bruselas, 18 de septiembre 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 determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (versión codificada)»**

(COM(2002) 336 final — 2002/0131 (COD))

(2003/C 61/20)

El 19 de julio de 2002, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social decidió designar a la Sra. Cassina como ponente general encargada de elaborar el dictamen en la materia.

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre (sesión del 18 de septiembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 68 votos a favor, ningún voto en contra y una abstención el presente Dictamen.

1. La «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo<sup>(1)</sup>» es, en realidad, la versión codificada de la Directivas 93/104/CE<sup>(2)</sup> y 2000/34/CE<sup>(3)</sup>.

2. El proceso de codificación responde a la necesidad de proporcionar seguridad jurídica a los instrumentos legislativos de la Comunidad, como ya se pedía en el Consejo Europeo de Edimburgo, celebrado en diciembre de 1992.

3. La simplificación y la codificación de los textos no son problemas recientes: en abril de 1987, la Comisión ya encomendó a sus servicios que procedieran a la codificación constitutiva de los actos jurídicos como máximo tras su décima

(1) COM(2002) 336 final.

(2) «Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo».

(3) «Directiva 2000/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 2000, por la que se modifica la Directiva 93/104/CE del Consejo relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, para incluir los sectores y las actividades excluidos de dicha Directiva».

modificación. El año pasado, la Comisión<sup>(4)</sup> publicó un programa encaminado a acelerar la codificación del conjunto del acervo.

4. La codificación de los actos jurídicos es oportuna, en la medida de lo posible, desde la primera modificación de que son objeto los textos. En el caso de la Directiva objeto del presente Dictamen, la codificación se efectúa después de la sentencia dictada oportunamente por el Tribunal de Justicia<sup>(5)</sup>, a raíz del recurso interpuesto por el Reino Unido en 1994, en la que se confirma el fundamento jurídico y se modifica el artículo 5 de la Directiva.

5. La codificación no puede introducir ninguna modificación sustantiva en los actos. Tras haber examinado la propuesta, el Comité considera que el texto objeto de examen cumple plenamente este principio fundamental, al combinar de manera racional los textos de las dos directivas mencionadas en el punto 1 y hacerlos más claros, lo cual no plantea ningún problema de fondo.

5.1. En consecuencia, el Comité aprueba la propuesta objeto de examen y espera que sea rápidamente aprobada por el Parlamento y el Consejo.

(4) COM(2001) 645 final de 21.11.2001 «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Codificación del acervo comunitario»

(5) Sentencia del 18 de noviembre de 1996 (asunto C-84/94).

Bruselas, 18 de septiembre 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 las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal»**

(COM(2002) 149 final — 2002/0072 (COD))

(2003/C 61/21)

El 22 de abril de 2002, de conformidad con el artículo 137 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 4 de septiembre de 2002 (ponente: Sra. Le Nouail- Marlière).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 19 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 83 votos a favor, 75 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Desde comienzos de los años ochenta, la cesión temporal de trabajadores se ha convertido de manera creciente en un componente cada vez más importante del funcionamiento del mercado de trabajo en Europa. Ante este fenómeno, el Consejo y el Parlamento adoptaron resoluciones <sup>(1)</sup> en las que se destacaba la necesidad de realizar una acción comunitaria con vistas a regular la práctica de la cesión temporal de trabajadores y garantizar la protección de los trabajadores afectados. En 1982, la Comisión presentó a ambas instituciones una propuesta de Directiva en ese sentido. Esa propuesta, que fue modificada en 1984, no llegó a adoptarse nunca.

1.2. En 1990, la Comisión propuso «una serie de disposiciones fundamentales para garantizar un mínimo de coherencia entre las diferentes formas de contratos de trabajo atípico: el trabajo a tiempo parcial, los contratos de duración determinada y el trabajo temporal <sup>(2)</sup>».

1.3. Esta acción se enmarcaba en el programa de acción vinculado a la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, que indicaba que estas nuevas condiciones de vida y de trabajo debían ser objeto de una armonización «por la vía del progreso».

1.4. La única propuesta que se adoptó fue la relativa a los trabajadores cedidos, que tenía por objetivo garantizarles las mismas condiciones de higiene y seguridad que a los trabajadores de la empresa usuaria, y que se plasmó en la Directiva 91/383/CEE del Consejo de 25 de junio de 1991.

1.5. Visto que dentro del Consejo las iniciativas descritas no progresaban, la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el artículo 3 del Acuerdo sobre política social anexo al protocolo nº 14 sobre la política social anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (nuevos artículos 137 y 138 del Tratado — Diálogo social). Dos

acuerdos sobre el trabajo a tiempo parcial y los contratos de duración determinada, concluidos por tres organizaciones representativas, la UNICE, el CEEP y la CES <sup>(3)</sup>, fueron aplicados, respectivamente, por la Directiva 97/81/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997 y la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999. Esta última Directiva hacía hincapié en el principio de no discriminación de los trabajadores en función de su contrato de trabajo.

1.6. En mayo de 2000, los interlocutores sociales decidieron entablar una nueva negociación sobre el tercer capítulo de la iniciativa impulsada por la Comisión sobre el trabajo atípico, la flexibilidad del tiempo de trabajo y la seguridad de los trabajadores, en relación, esta vez, con la cesión temporal de trabajadores. No obstante, el 21 de mayo de 2001, los interlocutores sociales tuvieron que reconocer que no habían sido capaces de alcanzar un acuerdo.

1.7. La ruptura se produjo en el momento de establecer los elementos de comparación para una posible igualdad de trato entre un trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal y un trabajador permanente de la empresa usuaria de referencia, incluidas las condiciones de trabajo y de remuneración, o una igualdad de trato entre trabajadores cedidos dentro de una misma agencia de trabajo temporal.

1.8. Al cabo de diez meses, la Comisión volvió a ejercer su derecho de iniciativa al presentar esta propuesta de Directiva <sup>(4)</sup>. El Comité señala que se pueden consultar dos informes para esclarecer los aspectos particulares de las condiciones de trabajo y empleo, así como de salud y seguridad en el trabajo <sup>(5)</sup> de los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal.

<sup>(3)</sup> Unión de Confederaciones de la Industria y de las Organizaciones Empresariales de Europa (UNICE). Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP). Confederación Europea de Sindicatos (CES).

<sup>(4)</sup> Exposición de motivos, capítulo III, punto 1B.

<sup>(5)</sup> «Le travail intérimaire dans l'Union européenne», Donald Storrie, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (2002) y «Les nouvelles formes de relations contractuelles et leurs implications pour la santé et la sécurité au travail» / Agencia Europea de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

<sup>(1)</sup> DO C 2 de 4.1.1980, p. 1, y DO C 260 de 12.10.1981, p. 54.

<sup>(2)</sup> Tres propuestas de Directiva del Consejo sobre el trabajo atípico: COM(90) 228 final de 29.6.1990, DO C 224 de 8.9.1990, p. 8.

1.9. Además de la diversidad de situaciones jurídicas en los Estados miembros, de las que los interlocutores sociales y la Comisión son conscientes, existe también una gran diversidad estructural y social respecto al trabajo temporal. Efectivamente, en países cuya economía nacional se basa en el sector terciario, los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal son, sobre todo, empleados o personal directivo del sector servicios y pueden llegar a constituir, en algunos casos, la parte principal del personal temporal. En cambio, en otros países las condiciones de desarrollo industrial o agrario basado en la existencia todavía considerable de sectores que utilizan mano de obra «adicional» estructuran de forma diferente la utilización y las condiciones del recurso al trabajo temporal. Todos estos recursos incluyen, claro está, la sustitución de trabajadores ausentes (enfermedad, maternidad, permisos), pero éste ya no es el caso más corriente. Los motivos para recurrir a este tipo de trabajadores han variado desde finales de los años ochenta, pasando tanto por la regulación de la temporalidad en ciertos sectores agrarios, agroalimentarios o de la gran distribución como por la «flexibilización» creciente de las condiciones de trabajo en diferentes sectores industriales, así como por la generalización de la «producción ajustada». El Comité, en sus recomendaciones, tiene particularmente en cuenta todas esas condiciones y presta atención a los objetivos de «pleno empleo» establecidos por el Consejo de Lisboa.

1.10. El Comité añade que las grandes empresas de trabajo temporal presentes en el «mercado» europeo son holdings suizos o americanos, seguidas de grupos neerlandeses, británicos, belgas o franceses <sup>(1)</sup>.

1.11. El trabajo temporal afecta, según los países y las fuentes, a una media de la población asalariada situada entre el 2 y el 10 % y entre el 30 y el 50 % de los recién llegados al mercado laboral (jóvenes menores de 25 años).

## 2. Contenido de la propuesta de Directiva — (Preámbulo y tres capítulos sobre disposiciones generales, condiciones de trabajo y de empleo y disposiciones finales)

2.1. La propuesta de Directiva se aplica al «contrato de trabajo o a la relación laboral entre una empresa de trabajo temporal», que es el empleador, por un lado, y «el trabajador, por otro, cuando éste sea puesto a disposición a fin de trabajar para una empresa usuaria y bajo su control»; y la Directiva se aplicará a «las empresas públicas y privadas que ejercen una actividad económica». Podrán quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva los «contratos concluidos en el marco de un programa —público específico o apoyado por los poderes públicos— de formación, inserción y reconversión profesional».

2.2. En el artículo 2 del primer capítulo de la Directiva se establecen sus objetivos: mejorar la calidad del trabajo temporal garantizando el respeto del principio de no discrimina-

ción en relación con los trabajadores cedidos y establecer un marco de utilización para contribuir al buen funcionamiento del mercado de trabajo. El artículo 3 presenta las definiciones, y el artículo 4 recoge las cláusulas de revisión de las prohibiciones o restricciones existentes en los Estados miembros.

2.3. En el capítulo II, el artículo 5 establece el principio de no discriminación e igualdad de trato, cuatro excepciones a este principio y las correspondientes modalidades de aplicación.

2.4. El artículo 6 trata del acceso de los trabajadores cedidos a los puestos permanentes vacantes en la empresa usuaria y prohíbe exigir a los trabajadores el pago de honorarios. Asimismo, dispone que los trabajadores cedidos disfrutarán de los servicios sociales de la empresa usuaria y que los Estados miembros o los interlocutores sociales deberán definir el acceso de los trabajadores cedidos a las oportunidades de formación.

2.5. El artículo 7 establece la representación de los trabajadores cedidos en la empresa de trabajo temporal y su consideración para el cálculo de los umbrales en la empresa usuaria; el artículo 8 prevé la información de los representantes de los trabajadores cedidos en los órganos representativos de los trabajadores de la empresa usuaria en relación con el recurso a la cesión temporal de trabajadores dentro de la empresa.

2.6. El capítulo III integra las disposiciones finales y, en particular, los denominados «requisitos mínimos» (artículo 9), que tratan de la no reducción de las disposiciones más favorables existentes en los Estados miembros, de las mejoras y modificaciones permitidas por los convenios colectivos o acuerdos, y del respeto del nivel general de protección de los trabajadores en los ámbitos cubiertos por la propuesta de Directiva.

2.7. Por último, los artículos 10, 11, 12 y 13 tratan de las disposiciones habituales.

## 3. Observaciones generales

3.1. En el plano internacional, el Convenio C 181 de 1997 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas se adoptó el 9 de junio de 1997, y ha sido ratificado por España, Finlandia, Italia, los Países Bajos y Portugal desde el 23 de marzo de 2002. Entre los países candidatos, la República Checa ha ratificado igualmente el Convenio. Éste tiene por objeto proteger a los trabajadores que utilizan los servicios de las agencias de empleo privadas mediante la supresión de la prohibición de ejercer que se aplica a dichas agencias y precisa el tipo de medidas que los Estados deben adoptar con el fin de garantizar una protección adecuada de los trabajadores puestos a disposición. El Comité anima a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho a ratificar este Convenio.

<sup>(1)</sup> «Travail temporaire, diagnostic et prévisions 2002», Instituto Xerfi (Francia).

3.2. En el plano europeo, conviene recordar el principio de la igualdad de trato entre los trabajadores y, en particular, las diferentes directivas y decisiones relativas a la no discriminación por razones de sexo, nacionalidad, origen étnico, pertenencia a grupos, convicciones políticas o religiosas, discapacidad, edad u orientación sexual<sup>(1)</sup>, que son el testimonio de la importante armonización emprendida por la Unión Europea en este ámbito.

3.3. Asimismo, conviene recordar que la Carta social (revisada) del Consejo de Europa, la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, y el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como los principales Convenios de la OIT ratificados por todos los Estados miembros<sup>(2)</sup> garantizan la libertad sindical y la igualdad en el trabajo y el empleo para todos los trabajadores.

## 4. Disposiciones generales

### 4.1. Título de la Directiva

En aras de la coherencia con el conjunto del texto de la propuesta, el Comité sugiere que el título sea: «condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal».

### 4.2. Campo de aplicación

#### 4.2.1. Artículo 1.1

El Comité destaca que la propuesta de Directiva sólo se aplicará al contrato de trabajo, y no al contrato comercial entre empresas de trabajo temporal y empresas usuarias. No obstante, el Comité considera que las disposiciones de estos contratos relativas a las condiciones de puesta a disposición de los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal no deberían ser contrarias a las disposiciones de la Directiva sometida a examen. Por lo tanto, convendría precisar lo claramente, bien como excepción al ámbito de aplicación, bien en las disposiciones finales, de manera que no pueda existir incoherencia jurídica en el Derecho nacional de los Estados miembros cuando efectúen la transposición.

<sup>(1)</sup> Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16-22). Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19.7.2000, p. 22-26). Decisión del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006) (DO L 303 de 2.12.2000, p. 23-28).

<sup>(2)</sup> En particular, los Convenios C 87, C 98, C 111 y C 135.

#### 4.2.2. Artículo 1.2

El Comité recuerda que ciertas administraciones públicas no pueden contratar, de conformidad con las leyes nacionales, a trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal, y propone que las «empresas» públicas sean diferenciadas de las «administraciones» públicas, según sea la situación en cada país.

#### 4.2.3. Artículo 1.3

El Comité propone que se modifique la redacción de este punto y se sustituya «Tras consultar a los interlocutores sociales» por «Cuando existan acuerdos con los interlocutores sociales».

### 4.3. Objeto (artículo 2)

Considerando que el apartado 1 del artículo 2 trata del aspecto humano de la cuestión, mientras que el apartado 2 se refiere al aspecto económico del mercado laboral, el Comité aprueba el principio de igualdad de trato, denominado principio de «no discriminación», de trabajadores en relación con otros, recordado en el preámbulo y detallado en el artículo 5 de la propuesta de Directiva. Sin embargo, añade que otro objetivo que también debería ser considerado es el de elevar el nivel de las normas y de la protección social para reforzar la cohesión social y económica.

### 4.4. Definiciones (artículo 3)

#### 4.4.1. «Trabajador comparable»

La antigüedad mencionada en este artículo parece hacer referencia a la antigüedad en la empresa usuaria. Para evitar toda discriminación, se debería tomar también en consideración la antigüedad en su oficio del trabajador cedido, además de sus cualificaciones y competencias, ya que la agencia toma su decisión de contratación temporal también a partir de los certificados de trabajo presentados. Algunos Estados miembros tienen en cuenta la «cualificación equivalente, después del periodo de prueba, de un trabajador asalariado que ocupa el mismo puesto de trabajo». No obstante, estas disposiciones no toman en consideración la antigüedad en su oficio o en su sector de actividad de los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal y constituyen una desigualdad fundamental de trato asociada a su estatuto que podría ser rectificada por los interlocutores sociales y por los Estados miembros, si la propuesta de Directiva les estimulase a ello.

#### 4.4.2. «Condiciones esenciales de trabajo y empleo»

El Comité constata que entre las condiciones esenciales de trabajo y de empleo figura la remuneración [artículo 3.1.d) ii)]. Aunque el artículo 137 del Tratado CE deje en manos de los Estados miembros las prerrogativas en materia de protección social básica y los derechos de pensión, el Comité señala que para los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal, estos derechos resultan ser condiciones esenciales de trabajo y empleo, tanto en lo relativo al inicio de los derechos y a la duración necesaria del trabajo para obtener dichos derechos, como en lo relativo a la reconstitución de los trayectos profesionales que permiten obtener esos derechos<sup>(1)</sup>. Se debería animar a los Estados miembros, de la misma manera que se había hecho con la directiva sobre los contratos de duración determinada, a adoptar medidas complementarias para adaptar los regímenes de seguridad social a esta forma de trabajo, con el fin de garantizar la igualdad de trato, ya que la mayor parte de las discriminaciones se produce sobre dichos elementos (umbral y condiciones de acceso a las prestaciones de desempleo, pago de prestaciones sociales).

#### 4.5. Revisión de las prohibiciones o restricciones (artículo 4)

4.5.1. Las disposiciones del Tratado CE (artículo 137.6) no permiten que la directiva establezca una prohibición formal al recurso al trabajo temporal para sustituir a trabajadores que estén involucrados en un conflicto colectivo (como una huelga). No obstante, el Comité destaca que existe un compromiso voluntario de las empresas de no contratar trabajadores temporales para reemplazar a trabajadores que participen en una acción sindical colectiva<sup>(2)</sup> y que ciertos Estados miembros han establecido esta prohibición en su legislación nacional. Este compromiso debería convertirse en la norma general tanto para las empresas de trabajo temporal como para las empresas usuarias.

La Directiva debería incluir al menos un artículo que garantice el respeto del derecho nacional de huelga. Cabría prever la posibilidad de que los propios Estados miembros o los interlocutores sociales acuerden normas que excluyan el recurso a trabajadores temporales en empresas que estén sufriendo una huelga.

4.5.2. El Comité constata que la propuesta de directiva es imprecisa respecto a las restricciones existentes que las disposiciones del artículo 4 prevén revisar. No sólo deberían poder suprimirse, sino que igualmente deberían poder establecerse si así lo requieren las condiciones específicas vigentes en determinados sectores de la actividad económica. La evolución de las nuevas tecnologías, la salud y la seguridad pública<sup>(3)</sup>, así como el estado actual de los conocimientos en el sector de las biotecnologías, hacen que en el futuro quizá sea necesario

introducir nuevas restricciones, que sean indispensables por las revisiones. El Comité piensa, por ejemplo, en el tratamiento de los residuos hospitalarios y en las amenazas de contaminación bacteriológica. El Comité recuerda que las disposiciones restrictivas o dirigidas a suprimir restricciones deben respetar igualmente la Directiva 91/383/CEE del Consejo<sup>(4)</sup>, en particular respecto a las radiaciones ionizantes.

## 5. Condiciones de trabajo y empleo

### 5.1. Principio de no discriminación (artículo 5)

5.1.1. El Comité aprueba el principio de no discriminación, que es coherente con las normas relativas a los derechos humanos fundamentales.

El Comité reconoce que, para lograr el objetivo de una mejor protección de los trabajadores cedidos, es importante establecer dicho principio general. No obstante, el Comité lamenta que las excepciones previstas en el mismo artículo 5 neutralicen el principio de no discriminación.

5.1.2. En lo que respecta al problema de los trabajadores transfronterizos cedidos por empresas de trabajo temporal en otro Estado miembro distinto de aquel cuyo Derecho rige el contrato, el derecho aplicable respecto a las condiciones de trabajo y empleo deberá ser el del territorio del Estado miembro en el que se realiza la misión, salvo si dicha legislación es menos favorable que la del país de origen aplicable al contrato.

5.1.3. En cuanto a los trabajadores asalariados nacionales de un tercer Estado desplazados en el marco de una prestación de servicios transfronterizos y su puesta a disposición en un Estado miembro por una empresa cuya sede social esté establecida en otro Estado miembro, se aplicará la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores<sup>(5)</sup>.

5.1.4. El Comité lamenta que el estudio de impacto anexo a la propuesta de Directiva no ahonde en los efectos del trabajo temporal transfronterizo en los mercados de trabajo nacionales (por ejemplo, St-Nazaire en Francia, Berlín en Alemania o Trieste en Italia) o regionales (regiones fronterizas).

5.1.5. Cabe señalar que la dispersión de los trabajadores cedidos no puede conducir a evaluar su representación en el diálogo social con independencia de la representación de los demás trabajadores.

(1) CES 686/2002 de 29 de mayo de 2002: «Opciones para la reforma de las pensiones».

(2) Confederación Internacional de Empresas de Trabajo Temporal (CIETT), Código de conducta.

(3) CES 843/2002 de 17 de julio de 2002, «Control de las fuentes radiactivas selladas de actividad elevada». CES 1495/2001 de 29 de noviembre de 2001, «El acceso al mercado de los servicios portuarios» (DO C 48 de 21.2.2002).

(4) Directiva 91/383/CEE del Consejo, DO L 206 E de 29.7.1991, p. 19-21.

(5) Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997).

5.1.5.1. El Comité opina que se debería precisar que la excepción (5.2) relativa a los trabajadores cedidos vinculados a la empresa de trabajo temporal por un contrato indefinido sólo se aplica a la remuneración y a condición de que los trabajadores afectados reciban un pago, establecido por un convenio colectivo o por disposiciones legislativas, en el período de tiempo comprendido entre la ejecución de dos misiones.

5.1.5.2. El Comité manifiesta el deseo de que las prácticas nacionales más favorables definidas por la legislación o los convenios colectivos se sigan aplicando de manera más clara que lo que deja entrever el artículo 5.3. Efectivamente, no se define suficientemente «un nivel de protección adecuado», y sugiere que, en última instancia, sólo podría ser definido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) o el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), lo que sometería a los trabajadores cedidos y los empresarios a la incertidumbre de procedimientos que podrían durar varios años. El Comité insta a la Comisión a que precise la interpretación que se debe dar a dicho punto, teniendo en cuenta el artículo 9 de la directiva en cuestión. Por ejemplo, ¿se podría considerar que el «nivel de protección adecuado» aceptado por las organizaciones minoritarias constituye un «motivo suficiente para justificar una reducción del nivel general de protección de los trabajadores en los ámbitos cubiertos por la presente Directiva»?

5.1.5.3. El Comité no es partidario de la excepción definida en el artículo 5.4 de la propuesta de Directiva, que, de hecho, excluye del principio de no discriminación a la mayoría de los trabajadores cedidos e instituye una característica de duración que es discriminatoria por naturaleza y está en contradicción con el principio de no discriminación.

5.1.6. Si pasan a formar parte del Derecho comunitario, las excepciones establecidas en el artículo 5.2: «cuando los trabajadores cedidos vinculados a la empresa de trabajo temporal por un contrato indefinido, continúen siendo remunerados (...) entre la ejecución de dos misiones» y el artículo 5.4: «un trabajo que (...) pueda ser realizado en un período que no puede exceder de las seis semanas», podrían imponerse a los Estados miembros y poner en tela de juicio leyes o convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales, si se considera que dichas disposiciones comunitarias menos favorables representan un «nivel de protección adecuado» (artículo 5.3).

5.1.7. La existencia de un estatuto o convenio particular para los trabajadores cedidos vinculados a una empresa de trabajo temporal por un contrato indefinido no debe suponer un obstáculo para que se beneficien de la aplicación de las disposiciones más favorables en vigor en las empresas usuarias.

5.1.8. La libre elección de los medios conduce a dejar a los Estados miembros el cometido de definir las modalidades para la aplicación del principio de no discriminación, como dispone el artículo 5.6. El Comité aprueba estas disposiciones.

## 5.2. Acceso al empleo fijo y de calidad (artículo 6)

5.2.1. El Comité destaca la importancia que debe concederse a la integración de los trabajadores cedidos en el colectivo de trabajo de la empresa y aprueba el contenido del artículo 6.1 como factor de igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores.

5.2.2. El Comité también aprueba las disposiciones del apartado 2, dirigidas a anular los obstáculos a la contratación de un trabajador cedido por la empresa usuaria tras la expiración de su puesta a disposición, para evitar que se mantenga a los trabajadores en empleos precarios <sup>(1)</sup>.

5.2.3. El Comité reconoce que la formación permanente de los trabajadores cedidos debe ser una responsabilidad compartida entre la empresa usuaria y la empresa de trabajo temporal, de acuerdo con las prácticas nacionales, y que éstas pueden ser mejoradas por los Estados miembros (responsabilidad pública) y por los interlocutores sociales (responsabilidad compartida) <sup>(2)</sup>.

## 5.3. Representación de los trabajadores cedidos (artículo 7)

El Comité considera que la representación de los trabajadores cedidos debe respetarse y consolidarse, en cumplimiento del principio universal de respeto de la libertad sindical, por lo que aprueba el artículo 7.

## 6. Disposiciones finales

### 6.1. Requisitos mínimos (artículo 9)

6.1.1. Es importante no menoscabar la protección de los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal en los países en los que están protegidos de conformidad con las normas sociales prevalecientes en los Estados miembros y en aquellos en los que ya están en vigor sistemas concertados y equilibrados en el momento de la transposición.

### 6.2. Aplicación (artículo 11)

El Comité propone un nuevo punto 2 para el artículo 11: «Los Estados miembros consultarán a los interlocutores sociales con carácter previo a cualquier iniciativa legislativa, reglamentaria o administrativa adoptada por un Estado miembro, con el fin de garantizar su coherencia con la presente directiva».

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra la exclusión y la pobreza (COM(2000) 368 final — 2000/0157 (COD)).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Memorandum sobre el aprendizaje permanente» (DO C 311 de 7.11.2001).

## 7. Observaciones finales

7.1. Por una parte, el Comité considera que el principio de no discriminación respecto al trabajador comparable de la empresa usuaria, que es un principio esencial, corre el riesgo de ser erosionado por las excepciones que la propuesta autoriza, en particular en su artículo 5.4, respecto a los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal que realicen en una empresa usuaria misiones durante un periodo que no exceda de seis semanas. El Comité teme que dicha excepción prive, en ciertos países, a los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal de la protección que procura el principio de no discriminación respecto al trabajador comparable de la empresa usuaria. El Comité considera que esta protección es fundamental para garantizar la seguridad jurídica de los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal y para no menoscabar los sistemas convencionales que establecen condiciones de trabajo y salario en la empresa usuaria.

7.2. Por otra parte, el Comité estima que no puede ponerse en tela de juicio el principio de no discriminación, que es un principio fundamental de los Tratados Europeos. Dicho principio queda garantizado por la Directiva, en la medida en que elige el punto de referencia de la noción de «trabajador

comparable de la empresa usuaria» a la hora de fijar las condiciones esenciales de empleo. No obstante, propone, para que los Estados miembros lo puedan aplicar correctamente habida cuenta de las diferentes situaciones jurídicas y sociales vigentes y de la índole triangular del trabajo temporal que constituye uno de sus rasgos específicos, que sean los Estados miembros los que decidan su aplicación, así como que se evite un sistema de referencia de interpretación restrictiva o basada en excepciones y que se respeten las leyes, convenciones y prácticas nacionales.

7.3. Estas dos recomendaciones respetan el objetivo de simplificación de los textos legislativos comunitarios, que proponen las instituciones europeas<sup>(1)</sup> y que el Comité ya ha anticipado en tres de sus dictámenes<sup>(2)</sup>.

---

(1) Comunicación de la Comisión — Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», COM(2002) 278 final.

(2) Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «La simplificación de la reglamentación en el mercado único» (OMU) (DO C 14 de 16.1.2001). Dictamen sobre el tema «Simplificación» — DO C 48 de 21.2.2002. Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Solicitud de la Comisión Europea al Comité de elaborar un dictamen exploratorio sobre la Comunicación de la Comisión — Simplificar y mejorar el marco regulador» — DO C 125 de 27.5.2002.

Bruselas, 19 de septiembre 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 de los debates:

**(ENMIENDA A LA TOTALIDAD)**

Sustitúyase el conjunto del texto del dictamen de la Sección por el siguiente texto:

«El Comité respalda el principio de una Directiva sobre el trabajo temporal encaminada, a la vez, a garantizar la seguridad jurídica de los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal y a valorizar el potencial de empleo existente en este sector. No obstante, considera que la propuesta de la Comisión constituye un compromiso inadecuado.

El Comité desea subrayar que no se cuestiona el principio clave de la no discriminación del trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal. No obstante, considera que dicho principio sólo podrá ponerse en práctica correctamente si se responsabiliza a los Estados miembros y se les brinda la oportunidad de cumplir dicho principio, bien respecto a un trabajador comparable de la empresa usuaria, o respecto a un trabajador comparable de la empresa de trabajo temporal. El mecanismo que se propone en la propuesta de la Comisión conduce a considerar la comparación con el trabajador comparable de la empresa usuaria como único sistema de referencia, al considerarse las demás fórmulas como excepciones y ser, por tanto, de interpretación restrictiva.

La solución defendida por el Comité tiene en cuenta la diversidad de situaciones jurídicas en los Estados miembros. La especificidad del trabajo temporal radica en su naturaleza triangular. Al contrario de lo que sucede con los contratos de duración determinada citados como referencia, que se caracterizan por unas relaciones paritarias, en el trabajo temporal participan tres interlocutores: el trabajador cedido, la agencia de trabajo temporal y la empresa usuaria. Ahora bien, los Estados miembros han respondido a esta característica específica mediante diferentes opciones jurídicas. El Comité considera, por lo tanto, que se debe dejar a los Estados miembros cierto grado de autonomía a la hora de poner en práctica el principio de no discriminación que, por otra parte, no se cuestiona en absoluto. De hecho, esta posición del Comité concuerda con el principio de subsidiariedad.

Por último, el Comité teme que la adopción de soluciones dirigistas redunde en detrimento de la promoción del empleo, argumento que, sin embargo, esgrime la Comisión en defensa de su propuesta. El Comité considera, asimismo, que el carácter puntilloso de la propuesta ocasionará nuevas cargas administrativas, lo cual perjudicará, en primer lugar, a las PYME del sector.»

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 82, votos en contra: 90, abstenciones: 6.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre:**

- **la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad»,**

(COM(2002) 21 *final* — 2002/0022 (COD))

- **la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 96/48/CE del Consejo y la Directiva 2001/16/CE relativas a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo»,**

(COM(2002) 22 *final* — 2002/0023 (COD))

- **la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea», y**

(COM(2002) 23 *final* — 2002/0024 (COD))

- **la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios»**

(COM(2002) 25 *final* — 2002/0025 (COD)) <sup>(1)</sup>

(2003/C 61/22)

Los días 21 y 22 de febrero de 2002, de conformidad con los artículos 71.1 y 156 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 2 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Konz).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 19 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 118 votos a favor, 8 votos en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Introducción**

1.1. En su Resolución sobre el Libro Blanco de la Comisión «Estrategia para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios», de 13 de enero de 1998, el Parlamento Europeo ya se había pronunciado a favor de una revalorización de los ferrocarriles como modalidad de transporte prioritaria y a favor de una liberalización progresiva del acceso a las infraestructuras ferroviarias europeas siempre y cuando dicha liberalización fuese acompañada de medidas sociales de acompañamiento.

1.2. Por su parte, el Consejo Europeo ya se había establecido como objetivo prioritario, en Estocolmo y Gotemburgo, continuar la reforma del sector ferroviario europeo mediante la elaboración de un segundo paquete de medidas para finales de 2001.

1.3. Estas orientaciones se desarrollaron en el Libro Blanco de la Comisión publicado el 12 de septiembre de 2001 <sup>(2)</sup>. En la estrategia de reequilibrio modal propuesta por la Comisión, la revitalización del sector ferroviario constituye un elemento esencial.

1.4. Según la Comisión, a pesar de varias experiencias positivas, del desarrollo de nuevas iniciativas en el mercado y de la reestructuración de las compañías ferroviarias históricas en varios Estados miembros, el ritmo del cambio no está a la altura de las circunstancias. La Comisión recuerda que la cuota de mercado del transporte por ferrocarril, dentro de los transportes terrestres de mercancías, ha descendido de un 35 %, en 1970, a un 14 %.

<sup>(1)</sup> El «2º paquete ferroviario» presentado para decisión por la Comisión incluye además:

- a) la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Hacia un espacio ferroviario europeo integrado», COM(2002) 18 *final*, y
- b) la Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a negociar las condiciones de adhesión de la Comunidad al Convenio relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril (COTIF) de 9 de mayo de 1980, modificado por el protocolo de Vilnius de 3 de junio de 1999, COM(2002) 24 *final*.

El CESE, dada su importancia, ha tenido en cuenta ambos documentos en su Dictamen.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 370 *final*.

1.5. La transposición al Derecho nacional (plazo final: 15 de marzo de 2003) del primer paquete ferroviario, denominado también paquete de medidas de infraestructura, que incluye las Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE y 2001/14/CE<sup>(1)</sup>, es imprescindible para la adopción de otras iniciativas. Dichas Directivas establecen claramente el papel que desempeña cada uno de los participantes en el sector ferroviario, así como sus responsabilidades:

- a) las empresas ferroviarias son responsables de las operaciones de transporte de pasajeros y mercancías por tren;
- b) los administradores de la infraestructura son responsables del desarrollo de las infraestructuras, su mantenimiento y su funcionamiento con la mayor seguridad posible, así como de garantizar que las empresas ferroviarias tengan acceso a las infraestructuras ferroviarias en condiciones claramente definidas, no discriminatorias y adecuadas;
- c) los organismos de control son responsables del arbitraje de los conflictos que puedan plantearse entre las empresas ferroviarias y los administradores de la infraestructura.

Las relaciones entre estos tres polos deben inscribirse en un marco jurídico que garantice la transparencia de la información que se facilita a los operadores, la seguridad jurídica de las relaciones contractuales y la neutralidad de las funciones básicas:

- a) la concesión de licencias para las empresas ferroviarias;
- b) la asignación de las capacidades de infraestructura, y
- c) la tarificación de la infraestructura.

1.6. En este marco normativo se tiene que integrar la Directiva 2001/16/CE<sup>(2)</sup> sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario convencional.

1.7. Según la Comisión, es necesario abordar con más vigor la complejidad del sector ferroviario, «que todavía sufre demasiados conservadurismos y proteccionismos de otro siglo» (el transporte internacional por ferrocarril aún se gestiona al estilo antiguo, es decir, los operadores nacionales ceden los trenes y las responsabilidades en la frontera), con el fin de lograr «un espacio ferroviario europeo integrado».

1.8. Para alcanzar este objetivo lo antes posible y aplicar el principio de la libre circulación de servicios, la Comisión propone que todas las empresas ferroviarias establecidas y autorizadas en la UE tengan acceso en todos los Estados miembros a la red ferroviaria de servicios de transporte de carga por ferrocarril, tanto nacionales como internacionales (es decir, servicios regulares de transporte en un país proporcionados por empresas ferroviarias extranjeras, incluida la posibilidad del cabotaje: la prestación simultánea de servicios ocasionales de transporte en un país y de servicios transfronterizos).

1.9. Como requisito previo, la Comisión quiere crear las condiciones necesarias para

- a) seguir manteniendo el nivel de seguridad del transporte ferroviario europeo, ya que en general es bastante elevado, en particular en comparación con su principal competidor: el transporte por carretera;
- b) impulsar la interoperabilidad, ya que la interoperabilidad insuficiente de la red ferroviaria europea constituye, junto con los puntos de congestión infraestructural, uno de los principales obstáculos a la prestación de servicios ferroviarios paneuropeos;
- c) lograr un espacio ferroviario europeo e integrado.

1.10. Con este objetivo, la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo cinco propuestas legislativas, que interconectadas forman un todo y que se tramitan como un segundo paquete ferroviario. Se colmarán así las lagunas aún existentes del marco jurídico y técnico.

## 2. Observaciones generales

2.1. Diez meses después de la entrada en vigor del primer paquete ferroviario, el de «medidas de infraestructura», la Comisión presenta un segundo paquete de medidas.

2.2. La Comisión enumera en la Comunicación «Hacia un espacio ferroviario europeo integrado»<sup>(3)</sup>, que acompaña a los textos legislativos, los tres tipos de medidas que permitirán revitalizar el sector ferroviario:

- a) un marco tarifario equitativo para todas las modalidades de transporte por el uso de las infraestructuras;
- b) la ampliación de la red transeuropea de transporte, dando prioridad a los ferrocarriles, y la eliminación de los cuellos de botella en la red ferroviaria europea;
- c) el perfeccionamiento del marco jurídico.

2.3. El CESE destaca asimismo la importancia esencial de la armonización de las disposiciones laborales sociales con vistas a una competencia equilibrada entre el transporte por ferrocarril y el transporte por carretera o fluvial.

Aunque en este terreno se perfilan algunos avances tras la aprobación de las Directivas 2000/34/CE y 2002/15/CE (que deben integrarse en el Derecho nacional antes del 1 de agosto de 2003 y del 23 de marzo de 2005, respectivamente), los conductores de camiones y los navegantes fluviales deberán seguir soportando en su rutina laboral jornadas de trabajo excesivamente largas sin suficientes descansos.

(1) DO L 75 de 15.3.2001, pp. 1, 26, 51 — Dictamen del CES, DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

(2) DO L 110 de 20.4.2001, p. 1 — Dictamen del CES, DO C 204 de 18.7.2000, p. 13.

(3) COM(2002) 18 final.

Además, el CESE opina que se debería fomentar y armonizar la aplicación de las disposiciones laborales y sociales mediante los correspondientes controles y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento.

El CESE ya había formulado antes, en un dictamen de iniciativa de 25 de febrero de 1987 <sup>(1)</sup>, la exigencia de que se armonicen determinadas disposiciones sociales en el ámbito de la legislación en materia de jornadas laborales para las modalidades individuales de transporte.

2.4. El segundo paquete ferroviario que la Comisión presenta ahora se ocupa exclusivamente del tercer tipo de medidas, «el perfeccionamiento del marco jurídico». En la Comunicación de la Comisión ya se anuncia la presentación de un tercer paquete.

2.5. Según la Comisión, el segundo paquete contiene una serie de medidas urgentemente necesarias para acompañar la liberalización del mercado del transporte internacional de mercancías por ferrocarril adoptada en el primer paquete, el de las medidas de infraestructura.

Entre las medidas propuestas, la más importante es sin duda la Directiva sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios, cuyo objetivo es el mantenimiento de un elevado nivel de seguridad en el sector ferroviario.

2.6. Está claro también que el mercado ferroviario comunitario seguirá siendo un concepto teórico mientras no se logre la interoperabilidad de la red ferroviaria europea. El CESE acoge con satisfacción el reconocimiento de que la interoperabilidad no incide exclusivamente en los sistemas técnicos, sino también en el personal que trabaja en el sistema y con él (y ello gracias a la Directiva relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad (Directiva 96/48/CE) <sup>(2)</sup> adaptada a la Directiva relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional (Directiva 2001/16/CE), en lo relativo a la toma en consideración de las cualificaciones del personal, la seguridad, la higiene y la protección de la salud de los trabajadores, incluida la consulta a los interlocutores sociales. La definición de las cualificaciones necesarias, pues, es solamente un aspecto de la interoperabilidad del personal. Este planteamiento se ajusta plenamente al proceso introducido por el Consejo Europeo de Lisboa, que prevé una amplia participación de los interlocutores sociales europeos en todos los niveles.

2.7. Una Agencia Ferroviaria Europea constituye un valioso instrumento para acompañar y apoyar tanto la seguridad en el sector ferroviario como la realización de la interoperabilidad. Pero no debe conducir a la introducción de una nueva burocracia que cree obstáculos en vez de prestar apoyo. La interoperabilidad sólo será eficaz si también se toma en consideración a todos los actores.

2.8. La nueva modificación de la Directiva 91/440/CEE <sup>(3)</sup> que se propone plantea, no obstante, en este momento la

<sup>(1)</sup> Dictamen de iniciativa sobre «Balance y perspectivas de una Política Ferroviaria Común» — DO C 105 de 21.4.1987 p. 13.

<sup>(2)</sup> DO L 235 de 17.9.1996, p. 6 — Dictamen del CES, DO C 397 de 31.12.1994, p. 8.

<sup>(3)</sup> DO L 237 de 24.8.1991, p. 25 — Dictamen del CES, DO C 225 de 10.9.1990, p. 27.

cuestión del sentido que puede tener la aceleración de la liberalización del mercado del transporte de mercancías en la red ferroviaria europea. A partir del 15 de marzo de 2003, el transporte internacional de mercancías por ferrocarril tendrá acceso a la Red Transeuropea de Transporte de Mercancías por Ferrocarril (RTETMF), que comprende los principales enlaces ferroviarios internacionales, incluidos los servicios de enlace con los puertos. De esta manera, se liberalizarán 50 000 kilómetros en los próximos seis meses, lo cual representa, al fin y al cabo, un 80 % de la totalidad de la red ferroviaria de la UE.

Está decidido que a partir del 15 de marzo de 2008 la totalidad del transporte internacional de mercancías tenga acceso libre y no discriminatorio a toda la red ferroviaria europea.

2.9. La liberalización del mercado introducida por el «paquete de medidas de infraestructura» es el resultado de un compromiso laborioso entre el Consejo y el Parlamento Europeo. En el marco de los correspondientes debates resultó obvio que los puntos de congestión y la necesidad de grandes inversiones para lograr la interoperabilidad técnica representaban auténticos obstáculos. También se sabía que se deberían adoptar medidas adicionales en materia de seguridad en el transporte ferroviario e interoperabilidad del personal.

2.10. A este respecto, el CESE considera que se debería acumular en primer lugar experiencia respecto a la aplicación de las medidas de liberalización adoptadas, que entraron en vigor el 15 de marzo de 2001 y deberán ser transpuestas al Derecho nacional antes del 15 de marzo de 2003. Las propuestas que ahora formula la Comisión en la «Directiva sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios» <sup>(4)</sup> requieren precisamente un nuevo reparto de competencias y responsabilidades, así como el establecimiento de nuevas autoridades y organismos competentes, cuya creación y funcionamiento deben producirse lo antes posible.

2.11. Además, para lograr un mercado interior ferroviario liberalizado se deberán cumplir las otras condiciones enunciadas en la Comunicación de la Comisión: marco tarifario equitativo para todas las modalidades de transporte por el uso de las infraestructuras, ampliación de la red transeuropea de transportes dando prioridad a los ferrocarriles, y eliminación de los cuellos de botella en la red ferroviaria europea, así como perfeccionamiento del marco jurídico. Con el «paquete de medidas de infraestructura» se adoptaron decisiones trascendentales, a las que todavía se tienen que adaptar las empresas ferroviarias y el personal ferroviario.

### 3. Observaciones particulares sobre los textos legislativos

#### 3.1. Acceso al mercado: Modificación de la Directiva 91/440/CEE <sup>(5)</sup>

3.1.1. La nueva modificación propuesta de la Directiva 91/440/CEE tiene sobre todo por objeto una aceleración del proceso de liberalización del transporte internacional de mercancías por ferrocarril.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 21 final.

<sup>(5)</sup> COM(2002) 25 final.

3.1.2. El primer paquete ferroviario (paquete de medidas de infraestructura), junto con el segundo, requiere en numerosos Estados miembros la institución de autoridades, organismos competentes y nuevos ámbitos de competencias (véase a estos efectos el artículo 20(1) de la propuesta de Directiva sobre la seguridad):

- organismos de control (Directiva 2001/14/CE);
- organismos de tarificación (Directiva 2001/14/CE);
- organismos de adjudicación (Directiva 2001/14/CE);
- organismo notificado (Directiva 96/48/CE y Directiva 2001/16/CE);
- autoridades responsables de la seguridad (propuesta de Directiva sobre la seguridad);
- organismos de investigación sobre las causas del accidente (propuesta de Directiva sobre la seguridad),

así como la creación de la Agencia Ferroviaria Europea (propuesta de Reglamento).

3.1.3. La organización del sector ferroviario deberá ser reestructurada a corto plazo. Los expertos saben que instituir nuevos organismos, promulgar disposiciones jurídicas, aplicarlas de forma general y controlar su aplicación es cuestión de años, sobre todo cuando ello supone la plena reestructuración del sector. En un sistema extremadamente sensible a la seguridad, como es el transporte ferroviario, que mueve cada día millones de personas y de mercancías, y en ausencia de una política ferroviaria y de inversión voluntarista, se trata de un gasto enorme que sin duda conducirá a grandes dificultades en la práctica.

3.1.4. En particular, se deberá prestar especial atención a las exigencias de seguridad.

3.1.5. Excepto el apartado 2 del artículo 1, que propone la supresión del apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 2001/12/CE, las demás modificaciones tienen por objetivo el abandono del concepto de una liberalización gradual del mercado para el transporte internacional de mercancías en la red ferroviaria europea.

3.1.6. La liberalización gradual por la que se ha optado prevé, a partir del 15 de marzo de 2003, una liberalización obligatoria del transporte internacional de mercancías en la Red Transeuropea de Transporte de Mercancías por Ferrocarril (RTETMF) definida en el anexo de la Directiva y, a partir del 15 de marzo de 2008, en toda la red ferroviaria europea.

3.1.7. La consecuencia de las nuevas propuestas de la Comisión sería una anticipación radical de la liberalización del mercado para el transporte internacional de mercancías en toda la red ferroviaria europea, de uno o dos años dependiendo de la duración del proceso legislativo. Además, las nuevas propuestas de la Comisión incluyen la introducción del «cabotaje»: la posibilidad para las empresas de transporte ferroviario internacional de prestar servicios nacionales ocasionales.

3.1.8. La Comisión propone que, a partir de la fecha de incorporación al Derecho nacional de la Directiva propuesta, todas las empresas ferroviarias establecidas y autorizadas en la

Unión Europea tengan acceso en todos los Estados miembros a la red ferroviaria para los servicios nacionales e internacionales de transporte de mercancías por ferrocarril.

3.1.9. El apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 91/440/CEE en su versión modificada de la Directiva 2001/12/CE establece que los Estados miembros velarán por que se establezcan normas y reglas de seguridad y por que se certifiquen en consecuencia. La Directiva sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios<sup>(1)</sup> propuesta por la Comisión precisa y regula estas disposiciones. Por razones de coherencia jurídica, se debe suprimir en consecuencia este artículo en la Directiva sobre el acceso al mercado. No obstante, esta modificación no requiere por sí misma necesariamente una modificación de la Directiva 91/440/CEE modificada por la Directiva 2001/12/CE, ya que dicha modificación puede producirse a través de la Directiva sobre la seguridad. Este procedimiento ya se utiliza en la propuesta de Directiva sobre la seguridad, cuyo artículo 27 propone una modificación de la Directiva 95/18/CE<sup>(2)</sup>.

3.1.10. El CESE opina en líneas generales que

- las exigencias de reestructuración en los sistemas ferroviarios nacionales como consecuencia de las medidas adoptadas en el marco del paquete sobre infraestructuras ferroviarias;
- el retraso en la aprobación y la aplicación de las disposiciones dirigidas a armonizar las normas en materia de seguridad, y
- la ausencia de armonización de las condiciones sociales para los trabajadores transfronterizos del sector ferroviario

invitan a pensar que una aceleración de la liberalización del mercado en estos momentos, y sin conocimiento de las repercusiones de las medidas ya adoptadas, resulta prematura.

3.2. *Modificación de las Directivas 96/48/CE y 2001/16/CE relativas a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo*<sup>(3)</sup>

3.2.1. Las propuestas de modificación de ambas directivas relativas a la interoperabilidad representan una continuación y una adaptación a las experiencias disponibles, así como una armonización de ambas directivas, en particular en lo relativo a la toma en consideración de las cualificaciones del personal, la seguridad, la higiene y la protección de la salud de los trabajadores, incluida la consulta de los interlocutores sociales en el «Comité de diálogo sectorial», que fue instituido en la Decisión 98/500/CE de la Comisión<sup>(4)</sup>. Además, se amplía el ámbito de aplicación de la Directiva de la red ferroviaria convencional a toda la red convencional. La competencia para la elaboración de las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) se transfiere a la futura Agencia Ferroviaria Europea.

(1) COM(2002) 21 final.

(2) DO L 143 de 27.6.1995, p. 70 — Dictamen del CES, DO C 393 de 31.12.1994, p. 56.

(3) COM(2002) 22 final.

(4) DO L 255 de 12.8.1998, p. 27.

3.2.2. El CESE suscribe en líneas generales estos cambios, aunque considera necesario efectuar algunas observaciones respecto a algunos artículos, ya que la interconexión y la interoperabilidad la red ferroviaria europea facilitarán el acceso a dicho sistema de transporte y permitirán mejorar la fluidez del tráfico. No obstante, el CESE pide transparencia y publicidad respecto al futuro papel de la AEIF<sup>(1)</sup>, que por el momento asume el papel de «organismo común» y estará constituida por representantes de la UIC, UNIFE y UITP<sup>(2)</sup>. Ésta es una cuestión que se plantea en particular en el marco de la futura Agencia Ferroviaria Europea, que será un órgano público con una misión pública.

3.2.3. El CESE señala que la realización de la interoperabilidad es un proceso costoso y a largo plazo. Se deberán asignar a tal fin los fondos necesarios. En este contexto, la Comisión y los Estados miembros tienen una responsabilidad particular, ya que la realización de los objetivos de la política ferroviaria europea depende esencialmente de los avances que se produzcan en la interoperabilidad y en la supresión de los cuellos de botella en la red ferroviaria europea.

3.2.4. Además, se debe tener en cuenta que las exigencias de interoperabilidad para la red de alta velocidad son considerablemente diferentes de las de la red ferroviaria convencional. En particular, la red ferroviaria convencional se caracteriza por un uso múltiple de las infraestructuras mediante trenes de pasajeros y de mercancías, es decir, trenes de diferente velocidad, composición y tonelaje. Además, el transporte de mercancías peligrosas sólo se realiza en la red ferroviaria convencional.

### 3.2.5. Modificación de la Directiva 96/48/CE

3.2.5.1. Apartado 1 del artículo 1 (modificación del artículo 1)

Se amplía el ámbito de aplicación para incluir el mantenimiento de los elementos de la red ferroviaria de alta velocidad. Consecuentemente, se aplicará igualmente a las cualificaciones y a las condiciones de salud y seguridad del personal. El artículo 1 debería incluir, por consiguiente, una referencia al personal encargado del mantenimiento.

3.2.5.2. Letra a) del apartado 3 del artículo 1 (modificación del apartado 1) del artículo 5)

No queda claro qué se quiere decir con las posibles especificaciones técnicas para el transporte de mercancías de alto valor añadido o para las aplicaciones que requiera la interconexión del sistema ferroviario de alta velocidad con los aeropuertos. Sería necesario aclarar este artículo.

3.2.5.3. Letra b) del apartado 3 del artículo 1 [modificación de la letra h) del apartado 3 del artículo 5 (nueva)]

Los factores «cualificación profesional, higiene y seguridad en el trabajo del personal» no se tuvieron en cuenta en la Directiva 96/48/CE. Urge corregir esta omisión. Las ETI ya adoptadas en el marco de la Directiva 96/48/CE deberían ser revisadas o completadas, tomando en cuenta estos factores.

3.2.5.4. Apartado 4 del artículo 1 (modificación del apartado 7 del artículo 6)

El CESE acoge con agrado la consulta a los interlocutores sociales respecto a cuestiones relevantes para el personal. No obstante, esta consulta no debería producirse en la fase final de elaboración de las ETI. La elaboración de las normas de cualificación, salud y seguridad en el nivel europeo es una tarea de envergadura que no precisa un peritaje técnico, sino un peritaje en materia de personal y de empleo. Por lo tanto, los interlocutores sociales europeos, a través del «Comité de diálogo sectorial», deberían participar en todo el proceso de elaboración.

3.2.5.5. Apartado 8 del artículo 1 (modificación del apartado 3 del artículo 14)

Se debería precisar en qué casos se tratará del administrador de la infraestructura y en qué casos de la empresa ferroviaria. Además, se debería precisar qué organismos estatales son competentes.

3.2.5.6. Apartado 16 de artículo 1 (se añade el artículo 22 bis)

Respecto al registro de las infraestructuras se debe aclarar si se trata de una clasificación de las infraestructuras o de una recopilación de todos los datos técnicos de las infraestructuras.

### 3.2.6. Modificación de la Directiva 2001/16/CE

3.2.6.1. Apartado 2 del artículo 2 (se añade un apartado 3 en el artículo 1)

Este apartado debería ser completado en el sentido de que a partir del 1 de enero de 2008 se elaborará y publicará un inventario de las infraestructuras ferroviarias convencionales en cuestión.

3.2.6.2. Apartado 5 del artículo 2 [relativo al artículo 6 (9)]

La consulta a los interlocutores sociales no debería producirse solamente después de la presentación de un proyecto ya concluido de ETI, sino que se debería garantizar la participación de los mismos durante todo el proceso de elaboración de las ETI.

(1) AEIF: Asociación europea para la interoperabilidad ferroviaria.

(2) UIC: Unión Internacional de Ferrocarriles. UNIFE: Unión de Industrias Ferroviarias Europeas. UITP: Unión Internacional de Transportes Públicos.

### 3.3. Propuesta de Directiva sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios <sup>(1)</sup>

3.3.1. El CESE acoge con particular satisfacción la propuesta de Directiva sobre la seguridad presentada por la Comisión. Dicha propuesta de Directiva es una de las condiciones indispensables para garantizar la mayor seguridad posible en la red ferroviaria del mercado interior europeo. Al pasar revista a la propuesta de la Comisión, llaman la atención tres puntos en particular:

- a) Las disposiciones propuestas afectan en gran parte a medidas que deberán ser cumplidas en primer lugar en los Estados miembros. Sólo en una segunda fase (la Comisión propone un periodo de tiempo de cinco años después de la entrada en vigor de la Directiva) se podrá pensar en una armonización europea de los objetivos de seguridad, métodos comunes de seguridad o en una certificación europea de la seguridad. No obstante, se deberán someter sin demora diversos ámbitos al reconocimiento mutuo, como el personal contratado (artículo 12; apartados 1 y 2, en los que deberá sustituirse «conductores de trenes» por «maquinistas»), así como una parte de la certificación de la seguridad (artículos 10.2.a) y 10.3). En este contexto se plantean cuestiones relativas a las lagunas existentes y a las divergencias en el concepto europeo de seguridad.
- b) La Comisión se basa en las declaraciones de especialistas en seguridad, que opinan que una mayor desintegración del sistema de ruedas y rieles, así como de sus superestructuras organizativas y reguladoras representa un gran riesgo y que, por lo tanto, se necesita una clara e inequívoca colaboración de todos los actores. No se debe olvidar que la legislación comunitaria pone en cuestión el funcionamiento actual del sistema y que, de esta manera, traslada al legislador comunitario la enorme responsabilidad de configurar de forma prudente y adecuada el marco de seguridad.

No obstante, la Comisión destaca también que la experiencia de los Estados miembros que aplican una separación institucional plena entre las operaciones de gestión de la infraestructura y las de transporte ha demostrado que es posible repartir estas responsabilidades funcionales entre las partes sin poner en peligro la seguridad global del sistema.

- c) En diferentes partes de la Directiva sobre la seguridad se reconoce la importancia que tienen el personal, sus cualificaciones y demás aptitudes para la seguridad, de la misma manera que se reconoce en la Directiva sobre la interoperabilidad y en el Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea. No obstante, se concede un papel completamente subordinado a los representantes de los trabajadores a escala nacional y europea. En la Directiva sobre la seguridad ni siquiera se menciona una sola vez a los interlocutores sociales europeos. En la Directiva sobre la Interoperabilidad y en el Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea se les reconoce una función consultiva en una fase tardía. Todo ello no es, de ninguna manera, suficiente.

3.3.2. Se deberán examinar de forma muy detallada las disposiciones de la Directiva sobre la seguridad, e igualmente deberán ser revisadas con regularidad.

3.3.3. El CESE emite en particular las siguientes observaciones y recomendaciones respecto a la propuesta de Directiva sobre la seguridad:

3.3.3.1. La Comunidad Europea debería fijarse un objetivo propio respecto al nivel de seguridad de los ferrocarriles en el mercado interior ferroviario europeo. Por ello, en la propuesta de Directiva se debería incluir al principio un capítulo «Objetivos» en el que se pretenda lograr el nivel más elevado posible de seguridad.

3.3.3.2. Apartado c) del artículo 3 «Empresa ferroviaria»

La definición de empresa ferroviaria debería ser idéntica a la definición recogida en la Directiva 91/440/CEE modificada por la Directiva 2001/12/CE de 15 de marzo de 2001 (apartado 4 del artículo 1). Esto es necesario por razones de claridad jurídica. En el caso de que las disposiciones de la Directiva sobre la seguridad fuesen aplicables a empresas carentes de licencia, esto debería estar expresamente recogido en un apartado especial.

3.3.3.3. Apartado k) del artículo 3 «Accidente grave»

Se debería incluir una definición de los «cuasi accidentes», tal y como se mencionan en el Anexo I. Su toma en consideración sería importante para la prevención de accidentes.

3.3.3.4. Apartado 1 del artículo 4 «Fomento y mejora de la seguridad ferroviaria»

En este apartado se debería establecer igualmente para los Estados miembros el objetivo del nivel más elevado posible de seguridad. El objetivo general debería ser la prevención de cualquier accidente. La propuesta de la Comisión establece como prioridad la prevención de accidentes graves. Es importante que se formule esta importante exigencia como un objetivo general, ya que en el artículo 5, relativo a «Objetivos comunes de seguridad (OCS) y Métodos comunes de seguridad (MCS)», se establece que se definirán niveles mínimos armonizados de seguridad expresados en «criterios de autorización del riesgo» y se tendrán en cuenta los costes y beneficios estimados. En un mercado interior con quince o más «autorizaciones» nacionales distintas se podría correr el peligro de un acuerdo basado en el mínimo denominador común.

3.3.3.5. Segundo párrafo del apartado 2 del artículo 4

Los administradores de las infraestructuras y las empresas ferroviarias no sólo son responsables de la seguridad de usuarios, clientes y terceros, sino también de la seguridad de su propio personal. Se debería añadir este grupo de personas. El apartado 3 a) del artículo 5 toma, como corresponde, a este grupo de personas en consideración.

(1) COM(2002) 21 final.

### 3.3.3.6. Artículo 5 «Objetivos comunes de seguridad, métodos comunes de seguridad»

En este artículo se describe un enfoque teórico en el que permanecen sin respuesta muchas preguntas. Los objetivos comunes de seguridad y los métodos comunes de seguridad deberían ser un elemento esencial de un sistema armonizado de seguridad. La Directiva establece que serán los Estados miembros los que definan la totalidad de los contenidos, a cuyos efectos en el plazo de cinco años se llevará a cabo el intento de lograr una armonización europea.

El CESE manifiesta su preocupación con respecto al alcance que tendrán los análisis de costes y beneficios necesarios para la formulación de los objetivos de seguridad, así como la determinación de la aceptación del riesgo. Precisamente las cuestiones de aceptación del riesgo, así como de método y contenido de los análisis de costes y beneficios requieren un diálogo europeo entre los interlocutores sociales. Es cuestionable pedir primero a los Estados miembros que introduzcan los correspondientes planes nacionales para emprender luego una armonización europea.

### 3.3.3.7. Apartados 1 y 3 del artículo 9 «Sistemas de gestión de la seguridad»

Los administradores de la infraestructura y las empresas ferroviarias deberán ahora, cada cual en su propio ámbito de responsabilidad, establecer sus sistemas de gestión de la seguridad. No se precisa, en particular en el caso de los trenes transfronterizos, el método que se ha de emplear para determinar la coordinación entre sistemas de gestión de la seguridad y medidas de urgencia, incluso en aquellos casos en que el administrador de la infraestructura sea declarado responsable de la coordinación del resto de las empresas ferroviarias. Esto, para una empresa ferroviaria integrada, es rutina diaria.

### 3.3.3.8. Artículo 10 «Certificados de seguridad»

Apartado 3 del artículo 10: un certificado de seguridad válido en toda la Comunidad es cuestionable en relación con la parte correspondiente a la «gestión de la seguridad» mientras no se definan MCS (Common Safety Management = métodos comunes de seguridad) armonizados. Los elementos básicos enunciados en el Anexo III son generales y no ofrecen ninguna garantía de compatibilidad con otra red.

Apartado 5 del artículo 10: El CESE considera acertada la posibilidad recogida en dicho apartado de revocación del certificado de seguridad. No obstante, la Directiva no incluye una lista de criterios para dicha revocación. El incumplimiento de las condiciones puede conducir en diversos Estados miembros a interpretaciones considerablemente dispares. Esta situación conduce, precisamente en el libre acceso a infraestructuras en el transporte transfronterizo, a distorsiones de la competencia.

Apartado 6 de artículo 10: Se debería notificar igualmente a la Agencia la expedición de los certificados de seguridad contemplados en la letra b) del apartado 2 del artículo 10. La Agencia debería llevar un registro adecuado.

### 3.3.3.9. Artículo 11 «Requisitos de las solicitudes»

En el apartado 2 se debería suprimir la primera parte de la frase «Para facilitar el establecimiento de nuevas empresas ferroviarias y la presentación de solicitudes por parte de empresas ferroviarias de otros Estados miembros». Se trata de un objetivo político general cuya consecución se logrará a través de una estrategia comunitaria en el ámbito de la política ferroviaria. En el marco de la Directiva sobre la seguridad, se debería proporcionar a todos aquellos que lo soliciten información detallada sobre el procedimiento de obtención de un certificado de seguridad.

### 3.3.3.10. Artículo 12 «Certificación del personal de trenes»

El apartado 1 establece el reconocimiento recíproco por parte de los Estados miembros de los conductores de tren (aquí también debería utilizarse la denominación de «maquinista») y del personal de acompañamientos de los trenes. Al igual que en el artículo 10, cabe añadir que sólo podrá producirse dicha aceptación recíproca una vez que se hayan promulgado normas comunitarias armonizadas para dicho personal afectado por la seguridad.

Las Directivas sobre la interoperabilidad establecen que en el marco de la elaboración de las ETI se tienen que regular igualmente las cualificaciones profesionales. Por lo tanto, en el apartado 1 se debería supeditar el reconocimiento a la aprobación y aplicación de las disposiciones que correspondan.

En el segundo párrafo del apartado 2 se deberían incluir los conocimientos sobre «diferencias técnicas» especiales.

En el apartado 3 se deberían tener en cuenta, en la aplicación del criterio «precio razonable y no discriminatorio», los costes que representarán para las empresas ferroviarias el establecimiento y el mantenimiento de instalaciones de formación en su seno.

### 3.3.3.11. Artículo 19 «Estatuto jurídico de la investigación»

Las letras e) y f) del apartado 2 autorizan a los investigadores de accidentes o incidentes a interrogar al personal ferroviario implicado o a tener acceso a los resultados del interrogatorio. Se deberá garantizar a dicho personal investigado el derecho a ser asistido por sus representantes sindicales, debiendo tener dicha asistencia preceptiva. El personal afectado debería tener derecho a rechazar un primer interrogatorio en el lugar del accidente o incidente.

Se debería añadir una nueva letra h) que regule la asistencia psicológica al personal en caso de accidentes graves y agresiones.

### 3.3.3.12. Artículo 21 «Realización de las investigaciones»

El apartado 3 establece que se realizará una investigación abierta y que se informará sobre los resultados de la misma. Se deberían incluir, en cualquier caso, a los representantes sindicales del personal afectado.

Además, en aquellos accidentes o incidentes que se produzcan en otro país distinto del país de residencia del personal del tren accidentado, se debería informar y permitir su participación en la investigación a los representantes sindicales, tanto del país donde se produce el accidente como de la empresa de origen.

#### 3.3.3.13. Anexo I «Indicadores comunes de seguridad»

Las agresiones físicas y verbales a los maquinistas de tren pueden constituir un peligro grave para la seguridad y deberían estar incluidas en la enumeración de los indicadores, por ejemplo en el capítulo 2 relativo a «incidentes».

#### 3.3.3.14. Anexo III «Sistemas de gestión de la seguridad»

Se debe entablar un diálogo social en la empresa como parte de los «sistemas de gestión de la seguridad» respecto a los riesgos de accidentes de circulación, e igualmente respecto a los accidentes laborales.

### 3.4. Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea <sup>(1)</sup>

3.4.1. El CESE acoge con satisfacción la creación de una Agencia Ferroviaria Europea como instrumento de asistencia técnica dirigido a mejorar la interoperabilidad y como contribución para garantizar un elevado nivel de seguridad en el sector ferroviario europeo. Se trata de una consecuencia lógica de la creciente relevancia que tiene para el ámbito comunitario la garantía de la seguridad más elevada posible en el sector del transporte, reconocida también en las propuestas para una agencia de seguridad en los sectores del transporte marítimo y de aviación civil.

#### 3.4.2. Artículo 2 «Tipología de los actos de la Agencia»

Las competencias de la Agencia se limitan a la elaboración de recomendaciones y dictámenes dirigidos a la Comisión. El CESE opina que la creación de la Agencia no debe suponer una nueva burocracia susceptible de crear nuevos obstáculos para el sector y que, por el momento, no se le deben atribuir competencias decisorias ni reguladoras.

#### 3.4.3. Artículo 3 «Participación de los profesionales del sector»

Este artículo regula la participación del sector en la composición de los grupos de trabajo sobre la base del programa de trabajo de la Agencia Ferroviaria Europea. El CESE acoge con agrado tal participación. Los conocimientos del sector profesional son indispensables para la elaboración de dictámenes y recomendaciones justos.

El CESE opina que los interlocutores sociales son parte del sector ferroviario y que deberían tener las mismas posibilidades de participación que los demás actores. El artículo 3 debería establecerlo claramente, en particular en el contexto de la referencia expresa a la AEIF, que está compuesta por la UIC, UNIFE y UITP y unifica competencias técnicas.

#### 3.4.4. Artículo 4 «Consulta de los interlocutores sociales»

En este artículo se prevé una simple consulta con los interlocutores sociales después de que la Agencia haya elaborado las recomendaciones, es decir, sin participación, por ejemplo, en los grupos de trabajo. La actividad de la Agencia (en particular en aplicación de los artículos 16 y 17, así como de numerosas disposiciones de las Directivas sobre la seguridad y la interoperabilidad) tendrá repercusiones considerables en el ámbito social y en las condiciones de trabajo de las empresas ferroviarias. Por lo tanto, se debería prever una participación de los interlocutores sociales en una fase muy anterior y que tal participación fuese de mayor envergadura.

Se debería establecer sin ambigüedad que la seguridad no afecta exclusivamente a los ámbitos técnicos y organizativos, sino también al entorno laboral.

Convendría precisar, al final del primer apartado de este artículo de la propuesta de Reglamento, que se trata de los interlocutores sociales en el «Comité de diálogo sectorial», que fue instituido por la Decisión 98/500/CE de la Comisión <sup>(2)</sup>.

#### 3.4.5. Artículo 7 «Certificados de seguridad»

La armonización de los certificados de seguridad para determinadas modalidades de transporte constituye un importante objetivo a largo plazo. Antes, no obstante, de que se pueda encargar a la Agencia la elaboración de un formato armonizado de certificado de seguridad, deberán aprobarse en primer lugar las disposiciones de la Directiva sobre la seguridad, ser trasladadas al Derecho nacional y ser aplicadas en la práctica. En cualquier caso, así está previsto en la Directiva sobre la seguridad.

En primer lugar, se debería llevar a cabo una evaluación con la participación de todos los actores relevantes del sector, incluidos los interlocutores sociales. El texto del Reglamento debería recoger este cometido.

#### 3.4.6. Artículo 13 «Inspección»

Se omite una referencia a las consecuencias que tendrán para la Comisión la inspección y el control de los «organismos notificados» por parte de la Agencia o, en su caso, los dictámenes que elabore. Cabe preguntarse si la Agencia desempeñará, en resumidas cuentas, la función de un organismo de vigilancia.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 23 final.

<sup>(2)</sup> DO L 255 de 12.8.1998, p. 27.

### 3.4.7. Artículo 17 «Cualificaciones profesionales»

En la elaboración de las cualificaciones esenciales requeridas para la conducción de trenes deberán tener igualmente la máxima relevancia las condiciones físicas y psíquicas, así como la periodicidad de la renovación de los certificados. Además, se deberán tener en cuenta las cualificaciones adicionales del personal necesarias para el transporte transfronterizo, así como las actividades en las que la empresa ferroviaria necesite distintos certificados de seguridad.

Igualmente, se debe tener en cuenta que la profesión de conductor de trenes no es la única relevante para la seguridad en el transporte ferroviario. En el sector ferroviario existe una serie de profesiones que están directamente asociadas a la seguridad del transporte ferroviario, como el personal de acompañamiento en los trenes, los responsables del tráfico ferroviario, los encargados de la composición de los trenes, los responsables del material rodante y los trabajadores de los talleres de mantenimiento, entre otros.

El CESE suscribe el intercambio de conductores de trenes e instructores entre las empresas ferroviarias de diferentes Estados miembros.

### 3.4.8. Artículo 24 «Personal»

El CESE acoge con satisfacción que el personal de la Agencia esté compuesto por profesionales del sector ferroviario. Respecto a los «agentes contratados de entre los profesionales del sector» (primer guión del tercer apartado del artículo 24 de la propuesta de Reglamento), se debería incluir a aquellas personas que tienen cualificaciones probadas en el ámbito de la seguridad y de la protección de la salud de los trabajadores en el trabajo<sup>(1)</sup>, así como en el ámbito de la formación profesional en el sector ferroviario.

### 3.5. Autorización de negociación de las condiciones de adhesión de la Comunidad al COTIF<sup>(2)</sup>

3.5.1. El CESE apoya la adhesión de la Comunidad al Convenio relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril (COTIF) de 9 de mayo de 1980, modificado por el protocolo de Vilnius de 3 de junio de 1999.

3.5.2. El CESE no formula observaciones respecto a las disposiciones recogidas en el Anexo I de la Recomendación de Decisión del Consejo.

## 4. Observaciones finales

4.1. El CESE respalda los esfuerzos de la Comisión dirigidos a mantener el elevado nivel de seguridad de los ferrocarriles europeos y reforzarlos aún más, así como los esfuerzos dirigidos a impulsar rápidamente la interoperabilidad, eliminar los cuellos de botella de la red ferroviaria transeuropea y garantizar a todas las empresas ferroviarias autorizadas para el transporte de mercancías un acceso libre y no discriminatorio a la totalidad de la red ferroviaria europea.

Se trata al fin y al cabo de establecer importantes condiciones previas para el desarrollo ulterior de un transporte de mercancías constante y transfronterizo en la red ferroviaria europea. La revitalización de los ferrocarriles europeos se impone con tanta mayor razón cuanto que en general se reconoce que el incremento previsto del transporte de mercancías —un 40 % aproximadamente para los próximos diez años, estando además previsto que el transporte transfronterizo de mercancías se duplique o incluso supere dicha duplicación— apenas podrá ser asumido y llevado a cabo exclusivamente por las empresas profesionales del transporte por carretera.

4.2. El CESE también está de acuerdo con la Comisión en que la situación actual en el sector de los transportes no es satisfactoria, ni para la mayoría de la población ni para la industria productora, y que los ciudadanos en general ya no quieren seguir asumiendo los costes sociales del transporte por carretera, que representa entre un 3,5 y un 5 % del producto social bruto de cada Estado miembro.

No obstante, dado que el sector de los transportes es un factor importante de la economía global de un país y de la UE, su funcionamiento debe ser eficaz, fiable, seguro, compatible con el medio ambiente y estar orientado al ahorro de energía, para garantizar un desarrollo equilibrado de los demás sectores económicos, una ordenación del territorio equilibrada y una evolución armoniosa de la sociedad. En este contexto, el transporte de pasajeros y mercancías por ferrocarril podría ser una auténtica alternativa si se lograra revitalizar los ferrocarriles europeos y se volviesen a reactivar las características específicas de los ferrocarriles, tales como la seguridad, la fiabilidad y un elevado nivel de capacidad operativa en el transporte de grandes cargas para largas distancias.

La clave a tal fin se encuentra en la creación, por parte de las autoridades públicas, de unas infraestructuras muy operativas y adaptadas a la demanda, la mejora de la competitividad del transporte ferroviario frente a sus rivales y el radical incremento de calidad de la oferta de servicios, así como la realización del transporte transfronterizo de A a B, bajo la exclusiva responsabilidad de una única empresa ferroviaria, y la cooperación sin restricciones del personal ferroviario in situ, transfronterizo y en los propios trenes.

Para lograrlo, la seguridad de los servicios ferroviarios debe seguir siendo en el futuro un precepto superior.

4.3. El CESE comparte las preocupaciones de los profesionales de la seguridad en el sector ferroviario y del personal ferroviario encargado de las tareas cotidianas, así como de muchos usuarios de los ferrocarriles, en el sentido de que una liberalización forzada podría conducir a una desregulación de gran envergadura. El fraccionamiento de las tradicionales empresas ferroviarias nacionales en pequeñas unidades, la separación de secciones completas de las empresas y de ciertos tramos y la supresión de las inversiones necesarias en infraestructuras ferroviarias y parque móvil ferroviario por parte de las autoridades públicas se contrapondrían al objetivo general declarado de revitalización de los ferrocarriles europeos, obstaculizarían la continuidad de los trenes transfronterizos y destruirían muchas sinergias consolidadas entre infraestructura y empresa ferroviaria.

(1) Directiva 89/391/CEE del Consejo de 12.6.1989 — DO L 183 de 29.6.1989, p. 1.

(2) COM(2002) 24 final.

4.4. De acuerdo con esta lógica y con el principio de subsidiariedad, debería seguir siendo competencia de los Estados miembros decidir sobre el alcance de la separación contable establecida entre las infraestructuras y la explotación y el traslado de funciones esenciales a una autoridad pública independiente, tal y como establece la Directiva 91/440/CEE.

4.5. En general, el personal ferroviario y sus sindicatos también deberían participar plenamente y desde los primeros momentos en los procedimientos dirigidos a garantizar la seguridad de los servicios y, llegado el caso, en la reestructuración necesaria de sus empresas ferroviarias, ya que estos temas están directamente relacionados con el trabajo cotidiano de dichos trabajadores.

Igualmente, se debería consultar ya en una fase temprana de este proceso a los usuarios y clientes de los ferrocarriles.

4.6. En caso de accidente, deberá prestarse especial atención en la investigación a las causas del mismo para evitar futuras tragedias, en vez de buscar prioritariamente a un «culpable».

4.7. El CESE seguirá abogando por una mejora de las condiciones laborales de los trabajadores afectados, no sólo por razones de seguridad general en el transporte y de seguridad y protección de la salud de los conductores en el transporte por carretera y de los trabajadores «que se desplazan» en la navegación fluvial, sino también por razones de igualdad en la competencia con las otras modalidades de transporte.

El CESE subraya la importancia decisiva que revisten la armonización y el estricto cumplimiento de las disposiciones sociales y pide que, en lo relativo a los períodos de conducción y descanso en el sector del transporte por carretera, se modifique y se refuerce en este sentido la Directiva 88/599/CEE sobre procedimientos uniformes para la aplicación de los correspondientes Reglamentos.

El propio Consejo Europeo celebrado en Barcelona los días 15 y 16 de marzo de 2002 destacó en el punto 23 de sus conclusiones «la importancia de la seguridad en el tráfico de vehículos de transporte pesado de mercancías, así como la necesidad de que se garanticen el cumplimiento y el desarrollo ulterior de las disposiciones sociales», y pedía al Consejo que concluyese «sus trabajos sobre el proyecto de Reglamento correspondiente antes de fin de 2002».

4.8. Mientras persistan estas distorsiones sociales de la competencia y no se exijan precios proporcionados y justos por el uso de infraestructuras en el transporte de mercancías, el precio más favorable de expedición seguirá siendo el criterio que decidirá la libre elección de la modalidad adecuada de transporte, lo cual inevitablemente afectará negativamente a los volúmenes de carga y al empleo en las empresas ferroviarias. En las empresas ferroviarias nacionales de la UE se perdieron, solamente entre 1990 y 1999, la mitad de todos los puestos de trabajo, pasando de 1,3 millones a 694 000.

El CESE puede comprender las preocupaciones del personal ferroviario respecto a sus puestos de trabajo y al futuro de sus empresas. Insta, por tanto, a los interlocutores sociales del sector ferroviario a que, con ayuda de la Comisión, entablen un diálogo social permanente en el «Comité de diálogo sectorial» de la Comisión, el cual deberá entablarse igualmente en los distintos Estados miembros.

4.9. En este contexto, el CESE acoge con satisfacción la notificación de la Comisión de que en fecha próxima presentará una Directiva marco sobre la aplicación de precios proporcionados y justos para el uso de infraestructuras en el sector del transporte. Al contrario que en otras modalidades de transporte, la Directiva 2001/14/CE ya prevé la inclusión de los costes asociados al medio ambiente para el sector ferroviario. El CESE recuerda que, pese al Libro Verde de 1995 y el Libro Blanco de 1998, siguen sin adoptarse las medidas concretas indispensables para una política ferroviaria digna de crédito.

4.10. El CESE se ha pronunciado siempre a favor de una competencia leal entre los distintos modos de transporte y a favor de una liberalización (pero en contra de una desregulación descontrolada) del acceso a la red ferroviaria europea, sin que ello suponga negar las ventajas que tiene una cooperación voluntaria, razonable y transparente entre las empresas ferroviarias europeas, ya existentes y nuevas.

4.11. Tal cooperación fomenta, como demuestra el corredor transeuropeo «freightway BELIFRET» [un corredor transfronterizo y de tránsito creado en noviembre de 1997 para el transporte de mercancías por ferrocarril desde Amberes (Muisen), pasando por Luxemburgo, Metz y Lyon, hasta el sur de España e Italia con una ventanilla única («one stop shop») en la CFL (Sociedad Nacional de Ferrocarriles Luxemburguesa)], la eficacia de las empresas ferroviarias participantes y contribuye a mejorar la calidad, la fiabilidad y la seguridad del transporte ferroviario. Los servicios de transporte ofrecidos responden plenamente a las expectativas de las industrias expedidoras, de los agentes de transporte y de las empresas logísticas.

4.12. Para el CESE, la mejora de la calidad y una mayor orientación de los servicios a favor de los clientes y de los usuarios de las redes ferroviarias son requisitos previos fundamentales para la revitalización de los ferrocarriles en Europa. La creación de condiciones justas en el ámbito de la competencia y el refuerzo considerable del transporte intermodal, una amplia estrategia de modernización e innovación en los ámbitos tecnológicos y de organización son factores clave para el éxito. El programa Galileo<sup>(1)</sup> podría convertirse en este contexto en un elemento clave prometedor. De antemano, no obstante, sería necesario que se dé a tal fin una voluntad política y que se pongan a disposición los fondos de inversión necesarios, así como que se establezca una cooperación seria entre el personal ferroviario, los usuarios y los clientes.

(1) Véase también el Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El programa europeo de navegación por satélite (Galileo)», DO C 311 de 7.11.2001, p. 19.

4.13. Para el CESE, la revitalización de los ferrocarriles europeos con un elevado grado de seguridad y fiabilidad sigue siendo una importante condición previa para la indispensable restitución del equilibrio entre los distintos modos de trans-

porte, lo cual es imprescindible para lograr una política sostenible en materia de transportes y el perfeccionamiento del mercado común.

Bruselas, 19 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

---

ANEXO

**al dictamen del Comité Económico y Social**  
**(de conformidad con el artículo 54 del RI)**

La enmienda siguiente, que obtuvo más de una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

**Punto 3.1.10**

Sustitúyase por el siguiente texto:

«El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión para acelerar la apertura al mercado del transporte de mercancías por ferrocarril. El calendario resulta equilibrado. Se trata de discernir entre, por una parte, llevar a cabo lo más rápido posible una liberalización de efecto vigorizador —antes de que las deficiencias competitivas excluyan del mercado demasiados componentes del sistema ferroviario— y, por la otra, disponer del tiempo suficiente para establecer los nuevos sistemas integrados de seguridad e interoperabilidad exigidos. El Comité desearía hacer especial hincapié en la importancia de que los Estados miembros emprendan acciones encaminadas a lograr la aplicación de las medidas que requiere la armonización en el ámbito de la seguridad.»

*Exposición de motivos*

Se considera innecesaria.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 42, votos en contra: 73, abstenciones: 18.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador”»**

(COM(2002) 412 final)

(2003/C 61/23)

El 18 de julio de 2002, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de agosto de 2002 (ponente: Sr. Gafo Fernández).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 83 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Propuesta de la Comisión

1.1. La Comunicación sometida a examen recoge la sistematización de los llamados acuerdos voluntarios de dimensión comunitaria en materia medioambiental, analizando sus diferentes características y valorando las posibles fórmulas de reconocimiento por parte de las instituciones comunitarias como un complemento al proceso legislativo tradicional. Esta Comunicación debe considerarse como complementaria de otra similar, aprobada en 1996 <sup>(1)</sup>, que hacía referencia a los acuerdos medioambientales voluntarios de ámbito nacional que han dado lugar, especialmente en países como los Países Bajos y Alemania, a cientos de acuerdos voluntarios de ámbito nacional.

1.2. Esta Comunicación no puede considerarse aisladamente, sino que debe analizarse conjuntamente con las Comunicaciones de 5 de junio de 2002, sobre «Simplificar y mejorar el marco regulador» <sup>(2)</sup> y «Evaluación del impacto» <sup>(3)</sup>. Asimismo, se inscribe dentro de las actuaciones previstas en el VI Programa Comunitario de Medio Ambiente.

La Comunicación define los requisitos mínimos que deben reunir estos acuerdos voluntarios para revestir un «interés comunitario» (muy singularmente, encajar con las prioridades de acción de la Comisión) y que puedan ser objeto de algún tipo de reconocimiento comunitario. Ello define las condiciones de:

- Coste-eficacia en su administración
- Representatividad
- Objetivos bien definidos y cuantificados

- Participación de la sociedad civil en su elaboración
- Sistema de control e información pública
- Sostenibilidad
- Compatibilidad con otros incentivos y actuaciones.

1.3. La fórmula de reconocimiento por parte de las instituciones comunitarias es doble:

1.3.1. El llamado procedimiento de «autorregulación» es aquel en que la Comisión, por medio de una recomendación formal o por el medio más sencillo de un mero intercambio de cartas, toma nota de la existencia del acuerdo voluntario, aunque dicho reconocimiento no supone, en ningún caso, que posteriormente la Comisión no pueda iniciar un procedimiento legislativo en este mismo campo, especialmente si el acuerdo voluntario no cumple los objetivos previstos.

1.3.2. El procedimiento de «corregulación», el cual parte de una directiva cuya característica más singular es que se limita a establecer los objetivos generales que deben alcanzarse y los sistemas de seguimiento e información pública, dejando sobre la base de un acuerdo voluntario previo las modalidades de puesta en ejecución. Ello implica que se utilizará (tal y como se define con más precisión en la Comunicación sobre «Simplificar y mejorar el marco regulador») cuando: «se precisen medidas flexibles o urgentes y cuando estas medidas no requieran una aplicación uniforme en la Comunidad y no afecten a las condiciones de competencia».

En cualquier caso, tal y como se señala en la propia Comunicación, «los acuerdos voluntarios no son objeto de negociación con la Comisión», entendiéndose por tal el contenido y alcance de los mismos y las fórmulas de control y difusión de sus resultados.

<sup>(1)</sup> COM(96) 561 final.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 278 final.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 276 final.

## 2. Observaciones y propuestas

2.1. El Comité Económico y Social, que siempre se ha manifestado favorable a mejorar los métodos legislativos, de manera que sean menos complejos, más flexibles y más cercanos y comprensibles para la ciudadanía de la Unión, aprueba esta Comunicación que pretende favorecer la adopción de acuerdos voluntarios medioambientales de nivel comunitario y espera que la misma, tras un plazo corto de verificación, pueda ser ampliada a otros ámbitos de la actividad económica y social como una alternativa, en determinados casos más rápida y flexible, al procedimiento legislativo convencional.

2.2. Por su propia naturaleza, estos acuerdos voluntarios deben ir siempre más allá de las normas mínimas que se exija de manera legal, y en ningún caso pueden estar en conflicto con los estándares mínimos adoptados a nivel nacional o comunitario.

2.3. El CES considera, sin embargo, que esta iniciativa es susceptible de ser mejorada en determinados aspectos a fin de hacerla más accesible, más transparente y especialmente más predecible en su resultado final para aquellas entidades impulsoras en primera instancia de estos acuerdos voluntarios y, sobre esta base, formula las siguientes consideraciones para modificar la orientación propuesta en el texto.

2.4. Es necesario definir mejor el concepto de «partes interesadas». Aunque el CES entiende que dicho concepto no debe limitarse exclusivamente a la industria, es, por otra parte, evidente que una parte muy considerable de los acuerdos voluntarios van a originarse en ella, ya que son por su propia naturaleza los actores con mayores posibilidades a corto plazo de realizar acciones de ámbito comunitario, con suficiente cobertura y, por tanto, representatividad y naturalmente con un «valor añadido» que se inscriba dentro de las prioridades de la Comisión.

2.5. Propuesta 1: Diferenciar claramente dentro del concepto de «partes interesadas» a los impulsores de un acuerdo voluntario como la industria y, eventualmente, otras organizaciones de la sociedad civil que, por el contrario, se limiten a desempeñar su papel en la fase de información pública de acuerdos voluntarios.

2.6. En ningún momento se señalan en la Comunicación los beneficios de los acuerdos voluntarios para las «partes interesadas», aparte de una referencia a buscar fórmulas alternativas al proceso legislativo tradicional. Sin embargo, existen otras ventajas evidentes como son las de liderar una postura abierta y comprometida con la defensa del medio ambiente frente a usuarios y ciudadanos en general e, incluso, una posible ligazón de la participación en estos acuerdos voluntarios como elemento para aspirar a la ecoetiqueta o a la certificación EMAS, o su inclusión formal en los informes anuales de auditoría de los estados financieros de la sociedad participante. Asimismo, la participación de una empresa en un acuerdo voluntario comunitario podría ser un criterio positivo

de calificación en los concursos públicos de obras y suministros, siempre que la dimensión medioambiental de dicho acuerdo voluntario fuera relevante como criterio complementario de adjudicación y a expensas de lo que establezcan finalmente las actuales directivas en la materia en fase de aprobación por el Consejo y el Parlamento Europeo.

2.7. Propuesta 2, Certificado de calidad medioambiental: Señalar, como uno de los factores a considerar en la concesión de una ecoetiqueta o en la asignación de un certificado EMAS, la participación de la empresa en el acuerdo voluntario de ámbito comunitario.

2.8. Propuesta 3, Relación con las compras públicas: Apoyar que, en las actuales directivas de compras públicas de obras y servicios en fase de aprobación final por el Parlamento y el Consejo, se determinen las condiciones de mérito que estos acuerdos voluntarios puedan tener en la adjudicación de estos contratos.

2.9. Es necesario hacer una mejor distinción de los diferentes acuerdos voluntarios en relación con la existencia previa de legislación en la materia, ya que algunos acuerdos voluntarios tratan de realizar avances nuevos de carácter general. En segundo lugar, otros acuerdos voluntarios se centran en problemas sectoriales específicos donde no existe ningún tipo de legislación previa, ni siquiera la voluntad inmediata de la Comisión de hacerlo (que la Comisión define en la Comunicación como causa justificante «a priori» para la «no valoración» del acuerdo). Y, por último, acuerdos en áreas o aspectos donde ya exista una legislación previa y donde el acuerdo permita mejorar su aplicabilidad práctica.

2.10. Propuesta 4, Modalidades de reconocimiento: Vincular los instrumentos de reconocimiento de los acuerdos voluntarios de la siguiente forma:

- Intercambio de cartas entre la Comisión Europea y los promotores del acuerdo voluntario. Aplicable a acuerdos voluntarios donde no exista ni legislación previa ni interés inmediato de la Comisión en desarrollar acciones legislativas. Este reconocimiento no implicará ningún efecto sobre la concesión de ecoetiqueta, la asignación del certificado EMAS o posibles méritos a la hora de adjudicación de contratos públicos.
- Reconocimiento formal de la Comisión Europea de un acuerdo voluntario, en aquellos casos donde la Comisión considere que se cumplen todos los requisitos, incluida la posibilidad de anticipar, al menos temporalmente, una actuación legislativa prevista. Este reconocimiento podría suponer, según las modalidades que se determinen, efectos sobre la concesión de ecoetiqueta, la asignación del certificado EMAS y, eventualmente, posibles méritos en la adjudicación de contratos públicos.

— Procedimiento de corregulación. Aplicable en aquellos casos donde exista ya legislación en la materia, como una forma de flexibilizar y mejorar su aplicación a nivel nacional y, asimismo, como una etapa posterior de aquellos acuerdos voluntarios que hayan sido objeto de una recomendación formal de la Comisión si se ha comprobado que el acuerdo no ha sido capaz de alcanzar satisfactoriamente los objetivos propuestos.

2.11. En opinión del Comité, no se puede descartar el valor añadido para el medio ambiente de ningún acuerdo voluntario potencial, siempre que se garanticen los criterios de representatividad y eficacia de los sistemas de control y publicidad. Asimismo, exigiría adaptar los tres instrumentos disponibles a estas situaciones, permitiendo que en cualquiera de los casos exista un beneficio compartido para las «partes interesadas» y los ciudadanos de desarrollar acuerdos voluntarios de ámbito comunitario.

2.12. Propuesta 5, Criterios de funcionamiento interno de los acuerdos voluntarios: Incorporar como otros criterios necesarios para el reconocimiento de los acuerdos voluntarios los de reparto equitativo del esfuerzo y autosistema interno de penalización de los participantes que, de manera grave y reiterada, incumplan el mismo.

2.13. Eliminar, por restrictivo, el requisito de «coste-eficacia administrativo» de las propuestas de acuerdos voluntarios y reforzar los criterios de control y publicidad de resultados. De esta manera se automatizará la gestión interna de los acuerdos voluntarios, con las máximas garantías de evaluación externa de su cumplimiento, minimizando el trabajo de las instituciones comunitarias (Comisión y eventualmente la Agencia Europea del Medio Ambiente).

2.14. Propuesta 6, Criterios de aprobación: Apoyar la presentación, con carácter urgente, de una Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo que establezca, de manera precisa y detallada, los criterios que, para poder ser aprobados, deben cumplir los acuerdos voluntarios en aspectos como control de objetivos a alcanzar, su verificación por una entidad independiente reconocida y publicidad de sus resultados, singularmente aquellos acuerdos voluntarios que sean objeto de recomendación formal o corregulación, y haciendo hincapié en la autosostenibilidad administrativa de dichos acuerdos, a fin de descargar de su verificación a las instituciones comunitarias.

2.15. Es necesario hacer más transparente la compatibilidad de estos acuerdos voluntarios con las normas comunitarias de competencia, ya que, en determinados casos, el acuerdo voluntario puede suponer actuaciones comunes en temas tecnológicos, intercambio de información reservada o incluso de publicidad conjunta, llegando, tal y como se recoge en la Comunicación, a implicar determinados posibles beneficios de

orden fiscal. Por ello, parece importante insistir en el respeto, estos acuerdos voluntarios, de las «Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 81 del Tratado CE a los acuerdos de cooperación horizontal»<sup>(1)</sup>.

2.16. Propuesta 7, Relación con las normas de competencia comunitarias: La Comisión Europea deberá insistir en que estos acuerdos deben cumplir las citadas directrices, a fin de respetar las normas comunitarias de competencia durante la negociación sectorial o interna de los mismos, sin que dichas orientaciones excluyan posibles actuaciones de la Comisión en caso de infracción manifiesta de las normas de competencia.

2.17. Tal y como se definen en la Comunicación, los procedimientos a seguir, que prevén la eventual participación del Parlamento Europeo y el Consejo en la fase no legislativa de una recomendación formal, hacen extremadamente complejo y costoso el proceso, resultando en un coste-eficacia muy dudoso para los promotores del acuerdo voluntario, lo que puede llegar a anular las buenas intenciones que formula la Comisión en su Comunicación.

2.18. Propuesta 8, Fórmula de reconocimiento escrito: Los acuerdos voluntarios que sólo tengan como objetivo final un simple reconocimiento escrito de su existencia por parte de la Comisión (a través de un intercambio de cartas) pueden limitar los criterios de publicidad a la publicación del proyecto en el DOCE y a la apertura de una página WEB para recoger las sugerencias al mismo. Estas sugerencias podrán ser voluntariamente incorporadas por los promotores del acuerdo a su proyecto. El resto de los requisitos deberán cumplirse de manera igual a otros acuerdos voluntarios que vayan a ser objeto de un proceso de recomendación formal.

2.19. Propuesta 9, Fórmula de recomendación formal: Los acuerdos voluntarios que vayan a ser objeto de una recomendación de la Comisión deberán actuar en materia de publicidad de los mismos de igual manera que en el caso anterior, pero deberán informar a la Comisión de las sugerencias recibidas y de la justificación o no de su inclusión en el proyecto final de acuerdo voluntario. La Comisión valorará específicamente los comentarios recibidos y su inclusión o rechazo en la propuesta final, como un elemento más antes de dar la recomendación formal. Ello permitirá obviar, al menos parcialmente, el carácter de no negociación con la Comisión Europea que tienen dichos acuerdos antes de ser aprobados. El Comité no considera necesario que el Parlamento Europeo y el Consejo, en razón de la no incidencia legal directa del reconocimiento de dichos acuerdos voluntarios, participen en la aprobación de la misma, correspondiendo tal facultad exclusivamente a la Comisión Europea.

<sup>(1)</sup> DO C 3 de 6.1.2001, p. 2.

2.20. Propuesta 10, Formula de Corregulación: Los acuerdos voluntarios que se desarrollen bajo el sistema de corrección, incluyendo la participación del Parlamento Europeo y el Consejo, deberán definir desde el mismo momento de la propuesta de acto legislativo (por su propia naturaleza una directiva) los aspectos que van a ser regulados de manera directa por la propia legislación y aquellos aspectos donde se

solicita un acuerdo voluntario de las «partes interesadas» para la puesta en marcha de determinadas medidas para el cumplimiento de los objetivos previstos en la directiva. Dada la propia naturaleza voluntaria de los acuerdos, será preciso establecer medidas subsidiarias para aquellos casos individuales, destinatarios directos de la directiva, que renuncien a participar en el acuerdo voluntario de ámbito comunitario.

Bruselas, 18 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

### **Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «¿Renovar la visión de Lisboa?»**

(2003/C 61/24)

En su Pleno del 16 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 de iniciativa sobre el tema mencionado.

Y, de conformidad con el apartado 4 del artículo 11 y el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento Interno, constituir un Subcomité encargado de la preparación de los trabajos correspondientes.

El Subcomité aprobó el proyecto de Dictamen el 29 de julio de 2002 (ponente: Sr. Morgan).

En su 393º Pleno (sesión del 18 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 86 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

#### **1. Introducción**

1.1. La Presidencia portuguesa suscitó grandes esperanzas durante la preparación del Consejo Europeo de Lisboa celebrado en marzo de 2000. En su dictamen elaborado para Lisboa (1), el CESE compartió el optimismo provocado con el acontecimiento y presentó su propia agenda.

1.2. Durante los preparativos del Consejo Europeo de Barcelona celebrado en marzo de 2002, quedó claro que, aunque de manera general se aceptaba que los objetivos de Lisboa eran muy ambiciosos, muchos observadores y participantes estimaban que el progreso logrado respecto a la agenda de Lisboa era insuficiente.

1.3. El CESE decidió esperar el informe del Consejo de Barcelona antes de emitir su dictamen sobre dicho progreso y exponer su opinión sobre las prioridades presentadas.

#### **2. La visión**

2.1. La visión del Consejo de Lisboa fue expresada elocuentemente por la Presidencia portuguesa en una carta con fecha 17 de enero de 2000 dirigida a los miembros del Consejo Europeo. He aquí un extracto de la carta del Primer Ministro Guterres:

(1) DO C 117 de 26.4.2000, p. 62.

«Se inicia una nueva etapa para la construcción europea.»

A pesar de la recuperación económica, sigue habiendo graves problemas sociales, como el desempleo, la exclusión social y los riesgos de una futura quiebra de los sistemas de seguridad social, los cuales también son el reflejo de dificultades estructurales inveteradas que requieren una reforma audaz. Estas dificultades se ven incrementadas por los desafíos inevitables planteados por la globalización, el cambio tecnológico y el envejecimiento de la población. El modelo social europeo solamente puede sostenerse mediante la creación de nuevos factores competitivos y la renovación del propio modelo social.

Desearía plantear una cuestión fundamental como punto de partida. Está surgiendo un nuevo paradigma: la economía de la innovación y del conocimiento, que se está convirtiendo en la principal fuente de la riqueza de naciones, regiones, empresas y personas. Europa se está quedando muy atrás y debería definir su propia vía hacia una nueva plataforma competitiva, al tiempo que debería luchar también contra los nuevos riesgos de exclusión social. Es necesario aunar innovación e inclusión social.

Estimo que estamos en condiciones de definir un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertir la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

Una estrategia económica y social destinada a renovar las bases del crecimiento en Europa debe combinar políticas macroeconómicas y modernización de la protección social.»

2.2. Antes del Consejo de Lisboa todo el mundo sabía que se trataba de una empresa enormemente ambiciosa. En efecto, el Consejo estableció una agenda para diez años con un fin de renovación económica y social, complementada posteriormente con una dimensión medioambiental. La interacción y la sinergia entre estas tres dimensiones son vitales, pues existe una interdependencia clara entre ellas. A fin de explotar su potencial para mejorar el empleo y el crecimiento económico, y estar en la vanguardia de todas las regiones, es obvio que Europa deberá igualar o superar los objetivos establecidos en las tres dimensiones de la estrategia de Lisboa. En la segunda sección de la Comunicación de la Comisión «La estrategia de Lisboa — Hacer realidad el cambio»<sup>(1)</sup>, el cuadro 2 detalla los avances hacia los objetivos de Lisboa realizados en los últimos dos años. Los Estados miembros con mejores resultados ya han alcanzado el nivel establecido en los objetivos. El desafío consiste en situar la media de la UE en dicho nivel.

2.3. Para enfocar correctamente estos objetivos económicos, he aquí algunos datos comparativos UE-EE UU. Cabe hacer, no obstante, dos advertencias: en primer lugar, puede que los datos económicos no permitan comparar la calidad de vida real y, en segundo lugar, la calidad de la actividad económica también puede variar considerablemente de un país a otro, en especial si se miden según los parámetros de una gobernanza empresarial y una responsabilidad social empresarial adecuadas.

2.3.1. El objetivo del Consejo de Lisboa consiste en lograr una tasa de crecimiento del 3 % anual durante la presente década. A efectos de comparación con dicho objetivo de tasa de crecimiento del PIB agregado del 3 % anual, he aquí las tasas porcentuales de crecimiento medio anual del PIB en términos reales en períodos recientes<sup>(2)</sup>:

	UE	EE UU
1975-1985	2,3	3,4
1985-1990	3,2	3,2
1990-1995	1,5	2,4
1995-2001	2,6	3,9

2.3.2. Estas diferencias respecto a Estados Unidos han contribuido a abrir una brecha enorme en cifras globales durante el período 1992-2000<sup>(3)</sup>:

UE-15: 20,7 %;

EE UU: 38,7 %.

De nuevo, se observa que en este aspecto los logros de los Estados miembros son muy variados, y que muchos de los Estados más pequeños presentan mejores resultados que los más grandes. Para salvar esta diferencia, se necesita una acción radical, una «reforma audaz» en palabras de la Presidencia portuguesa.

2.3.3. Un componente importante del PIB lo representa la tasa de empleo. En 2001, la de la UE ascendió al 66 % mientras que en Estados Unidos se situó en el 75 %. La tasa de empleo siempre es una resultante del crecimiento previo del empleo. La tasa de crecimiento medio anual del empleo (en %) en períodos recientes es la siguiente:

	UE	EE UU
1975-1985	0,1	2,2
1985-1990	1,4	2,0
1990-1995	- 0,5	0,9
1995-2001	1,2	1,4

<sup>(1)</sup> COM(2002) 14 final.

<sup>(2)</sup> Fuente: Informe 2001 sobre la competitividad europea, p. 19.

<sup>(3)</sup> Fuente: EUROSTAT, 2002.

2.3.4. Esa incapacidad para crear suficientes puestos de trabajo se sitúa en el corazón del dilema con que se enfrenta la UE. Es necesaria una demanda más elevada de trabajadores y el mercado de trabajo debe funcionar con eficacia. En toda la UE se está llevando a cabo una gran labor en relación con las cualificaciones de la mano de obra, la calidad del trabajo y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para lograr que todas las personas tengan un puesto de trabajo.

2.3.5. Los siguientes datos se comprenden bien, pero no se trata eficazmente la cuestión y, por ello, el problema no se resuelve: el crecimiento del empleo en el sector empresarial durante el período comprendido entre 1980 y 2000 ascendió al 5 % en la UE y al 43 % en EE UU<sup>(1)</sup>. La UE no tiene la necesaria dinámica de creación de empleo y ello constituye el desafío clave expresado en la visión de Lisboa.

2.3.6. Es instructivo tener en cuenta las industrias que participan en la creación de empleo. Desde 1985 hasta hoy el volumen de la industria tecnológica con respecto a la producción industrial total en los Estados Unidos ha sido superior al de la UE, y esta divergencia ha ido creciendo considerablemente desde entonces. Así, en 1998, las industrias tecnológicas representaban alrededor del 35 % del valor añadido de la producción industrial, mientras que en la UE suponían el 24 %<sup>(2)</sup>. En el período 1985-1998 la producción de este tipo de industria aumentó en casi 9 puntos porcentuales respecto del total en los Estados Unidos, mientras que en la UE sólo lo hizo en 1,5 puntos.

2.3.7. En la UE el sector servicios provee el 69 % de los puestos de trabajo y el 70 % de la producción total. Esto supone un incremento de alrededor del 6 % en cada ejercicio desde 1990<sup>(3)</sup>. En los EE UU el sector servicios abarca alrededor del 74 % de los puestos de trabajo y representa cerca del 78 % de la producción. En cuanto al sector de los servicios de las empresas, los datos en expresión porcentual son:

	UE	EE UU
Valor añadido:	52,3 %	54,8 %
Empleo:	46,1 %	53,7 %

2.3.8. Debido a la creciente demanda de servicios a medida que la renta aumenta, la UE debe asegurar que los objetivos potenciales de empleo asociados al crecimiento del sector servicios se lleven a buen término. Esto requiere eliminar los obstáculos al crecimiento del sector servicios<sup>(4)</sup>.

2.4. Esta necesidad de crear más puestos de trabajo es la razón por la cual el CESE afirmó en su dictamen para el Consejo de Lisboa que el requisito clave del éxito consistía en adoptar un punto de vista estratégico sobre la situación de Europa en el contexto del nuevo paradigma. «La actual recuperación económica cíclica podría servir de pretexto para

no tomar decisiones fundamentales necesarias para que esta recuperación cíclica se traduzca en una recuperación estructural que dé como resultado el crecimiento sostenible del empleo.»<sup>(5)</sup>

2.5. El Comité también indicó lo siguiente: «Estamos convencidos de que en Europa disponemos realmente de la innovación, creatividad, conocimiento y espíritu de empresa necesarios para poder destacar en el nuevo paradigma. Pero debemos liberar estas capacidades, sustituyendo los obstáculos por oportunidades y las penalizaciones por incentivos. En la última década hemos asistido a la liberalización de la industria europea. Ahora debemos liberar las energías de los hombres y mujeres europeos.»

2.6. El problema que está afrontando ahora la mayor parte de los Estados miembros es cómo alcanzar dicho objetivo. Deben hallar un equilibrio apropiado entre la seguridad social y la flexibilidad económica, así como entre el corto y el largo plazo. Los resultados de los EE UU demuestran que el rendimiento global económico y de empleo de la UE puede y debe ser sensiblemente mejorado. En Europa disponemos de los modelos para poder llevar a cabo esto, sobre todo en los ejemplos de los pocos Estados miembros que igualan o sobrepasan a los EE UU en los niveles de empleo y otras áreas. A ello hay que añadir que, como quedó demostrado en la experiencia de algunos de esos países (por ejemplo, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia), no tiene por qué haber contradicción entre un elevado nivel de protección social y un alto nivel de empleo. De hecho, si, tal y como preconizan los objetivos de la visión de Lisboa, las políticas económica, social y de empleo se planean de forma coherente y unitaria, los tradicionales compromisos entre el crecimiento y la seguridad pueden contribuir de manera positiva al refuerzo de las actuales sinergias.

### 3. Conclusiones de la Presidencia — Consejo Europeo de Lisboa — marzo de 2000

3.1. La visión de Lisboa se plasmó en las conclusiones de la Presidencia:

«La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.»

3.2. Para alcanzar dicho objetivo, se adoptaron dos líneas principales de acción:

- preparar el paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento;
- modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un activo Estado benefactor.

(1) Fuente: OCDE, 2000.

(2) COM(2002) 262 final, apartado 4 de la Sección 4.

(3) Informe sobre la competitividad europea 2002, Capítulo III.

(4) COM(2002) 262 final, apartado 6 de la Sección 5.

(5) DO C 117 de 26.4.2000.

3.3. Los instrumentos propuestos para preparar el paso a dicha economía fueron los siguientes:

- Una sociedad de la información para todos
- Creación de una zona europea de investigación e innovación
- Creación de un entorno propicio para el inicio y el desarrollo de empresas innovadoras, PYME en particular
- Reformas económicas para el logro de un mercado interior acabado y plenamente operativo
- Mercados financieros eficaces e integrados
- Coordinación de las políticas macroeconómicas: saneamiento presupuestario, calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

3.3.1. Dichas decisiones fueron importantes por dos razones: en primer lugar, mostraban la intención de realizar el mercado interior por lo que se refiere a los sectores que aún no se habían liberalizado; y en segundo lugar, en el contexto de la innovación y el conocimiento representan un marco para la transformación de la economía.

3.4. Los instrumentos propuestos para modernizar el modelo social europeo fueron los siguientes:

- Educación y formación para la vida y el trabajo en la sociedad del conocimiento
- Más y mejores empleos para Europa: desarrollo de una política activa de empleo
- Modernización de la protección social
- Fomento de la integración social.

3.4.1. La Agenda Social se siguió desarrollando en el Consejo Europeo de Niza (véase el punto 4 infra).

3.5. Además de los dos programas a los que antes se hizo referencia, se puso el acento en la puesta en práctica de las decisiones:

- mejora de los procesos existentes
- aplicación de un nuevo método abierto de coordinación
- movilización de los medios necesarios.

3.5.1. Un aspecto destacado del proceso de Lisboa es la interacción entre la actuación de los Estados miembros a nivel nacional y la coordinación de esta actividad, que culmina en las cumbres de primavera. Se pretende que los objetivos fijados se alcancen tanto a través de la presión recíproca como de la coordinación abierta, controlándose anualmente los corres-

pondientes avances en las cumbres de primavera. Para que la visión de Lisboa se convierta en realidad, es esencial que los Estados miembros reconozcan esta corresponsabilidad y la necesidad de lograr reformas a nivel nacional.

3.5.2. Además de la coordinación «vertical» entre la UE y los Estados miembros, se añade una dimensión «horizontal» mediante la participación de los interlocutores sociales, que culmina en la cumbre social celebrada antes de la cumbre de primavera. La participación de los interlocutores sociales también implica la participación de las empresas, de modo que éstas también puedan contribuir al cambio.

3.6. En opinión del CESE, la visión definida en Lisboa es correcta. El desafío para la Unión consiste en lograr que se lleven a cabo todos los cambios previstos, tanto a nivel de los Estados miembros como de la UE.

#### 4. Conclusiones de la Presidencia — Consejo Europeo de Niza — diciembre de 2000

4.1. En Niza el Consejo aprobó la Agenda Social Europea que definió, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, las prioridades específicas de acción para los próximos cinco años. La Agenda constituye un paso importante hacia la aplicación y modernización del modelo social europeo. En Niza el Consejo también se comprometió a examinar en cada reunión de primavera los avances de la estrategia de Lisboa y cómo se está aplicando la Agenda. Se invitó a los interlocutores sociales a contribuir plenamente a la aplicación y supervisión de la Agenda, en particular en una cumbre anual que se celebrará antes del consejo de primavera.

4.2. Los principales capítulos de la Agenda Social son los siguientes:

- un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo
- anticiparse a los cambios del entorno de trabajo y sacar partido de los mismos, desarrollando un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad
- luchar contra la pobreza y todas las formas de exclusión y discriminación para favorecer la integración social
- modernizar la protección social
- fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer
- reforzar la dimensión social de la ampliación y de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

4.3. El CESE destaca la necesidad de modernizar la protección social y establecer un mejor equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en el entorno de trabajo, a la vez que se hace hincapié en la responsabilidad individual de empresarios y empleados.

## 5. Conclusiones de la Presidencia — Consejo Europeo de Gotemburgo — junio de 2001

5.1. En Gotemburgo se amplió la estrategia de Lisboa:

«El Consejo Europeo acuerda una estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, añade una tercera dimensión ambiental a la estrategia de Lisboa y adopta una nueva orientación en la definición de políticas.»

5.2. Los principales ámbitos de apoyo a la dimensión medioambiental fueron los siguientes:

- Una nueva orientación en la definición de políticas
- La dimensión mundial
- Selección de las prioridades medioambientales
- Integración del medio ambiente en las políticas comunitarias.

El CESE ha elaborado un dictamen sobre la estrategia para el desarrollo sostenible que presentó como contribución propia al Consejo Europeo de Barcelona<sup>(1)</sup> y basó su trabajo en un dictamen sobre la dimensión mundial con vistas a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, agosto y septiembre de 2002)<sup>(2)</sup>.

5.3. Las cuatro prioridades seleccionadas en materia de medio ambiente fueron las siguientes:

- Lucha contra el cambio climático;
- Garantizar el transporte sostenible;
- Afrontar las amenazas a la salud pública;
- Una gestión más responsable de los recursos naturales.

5.4. Las prioridades se establecieron a un nivel bastante conceptual y pluridisciplinar. Queda por ver ahora cómo pueden llevarse a la práctica. Es más; el problema real será la «sostenibilidad» de las políticas de la UE en los campos social, económico y medioambiental y el grado de coherencia política.

## 6. Comunicación de la Comisión: La estrategia de Lisboa — hacer realidad el cambio — enero de 2002

6.1. En dicha Comunicación la Comisión presentó su evaluación de los progresos realizados dos años después de Lisboa:

«Para alcanzar los objetivos de Lisboa, el índice de crecimiento de la Unión Europea debe ser del 3 %. [Los datos presentados en el informe de la Comisión revelan una tasa de crecimiento del 1,6 %]. Ante la ralentización que está sufriendo en estos momentos la Unión Europea, es aún más importante el éxito de las reformas que han de conducir a un incremento continuo de la tasa de empleo y a una mayor productividad de la mano de obra.

Desde Lisboa, la diferencia entre el PIB per cápita de la Unión Europea y de EE UU no ha variado. Según los últimos datos, el PIB per cápita era equivalente al 64 % del PIB per cápita de EE UU. Alrededor de un tercio de dicha diferencia se debe a la diferencia en términos de productividad laboral por hora. Los otros dos tercios se deben al menor número de horas de trabajo anuales por trabajador y a la tasa de empleo inferior en la Unión. Para reducir sustancialmente dicha brecha, deben realizarse progresos por lo que respecta a la estrategia de Lisboa en su totalidad.»

6.2. Asimismo, se afirma: «El Consejo Europeo de Barcelona será crucial para la estrategia de Lisboa (...)

- La Comisión ha presentado hasta ahora la mayoría de las principales propuestas de políticas.
- La segunda fase, de acuerdo y adopción de esas políticas, está bastante avanzada. Su éxito o fracaso está, en gran medida, en manos del Parlamento Europeo o del Consejo, que deben tomar decisiones en ámbitos clave de la estrategia.
- La fase final, en la que las políticas acordadas se ponen en marcha y empiezan a tener sus efectos sobre el terreno, apenas ha comenzado.

6.3. «Transformar las nuevas políticas en resultados visibles exige, como muestra el presente informe, la participación de todas las partes implicadas. Se han obtenido ya éxitos importantes, pero en otros ámbitos cruciales de las reformas económicas y estructurales los avances han sido lentos o decepcionantes.

El Consejo Europeo debe subsanar esta “falta de resultados tangibles” antes de que se haga mayor, mandando una señal de confianza y dando un claro impulso político en los ámbitos en los que es más urgente progresar.»

6.4. El CESE toma nota de que, a pesar de la importancia otorgada en Lisboa y Gotemburgo a la necesidad de llevar a la práctica las decisiones, la Comisión aún ha considerado necesario llamar la atención de los políticos sobre este punto. No obstante, el CESE reconoce que se han realizado progresos, ya que se ha subsanado la «falta de resultados tangibles» en los meses siguientes a la reunión de Barcelona.

<sup>(1)</sup> DO C 94 de 18.4.2002.

<sup>(2)</sup> DO C 221 de 17.9.2002.

6.5. La preparación y las expectativas ante el Consejo de Barcelona se vieron empañadas por el hecho de que en varios países había campañas electorales en curso. Los políticos no quisieron prejuzgar en Barcelona aquellas cuestiones que estaban siendo debatidas en las campañas electorales.

6.6. El CESE acoge con satisfacción la ampliación del uso del método abierto de coordinación y toma nota de los esfuerzos realizados por los interlocutores sociales con relación a sus responsabilidades a nivel europeo. No obstante, el Comité estima que, con miras al éxito de este enfoque, es crucial que la evaluación pública y sistemática de los avances registrados se lleve a cabo en los Estados miembros. El CESE recomienda que la Comisión realice una evaluación de la eficacia de este enfoque en su preparación de la próxima cumbre de primavera.

## 7. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Barcelona — marzo de 2002

7.1. Las conclusiones se centraron en dos programas principales:

- mantener el esfuerzo que impulsa nuestra estrategia a largo plazo (es decir, la estrategia de Lisboa);
- actuación prioritaria en tres sectores.

7.2. El mantenimiento del impulso se centró en cuatro ámbitos:

- coordinación de las políticas económicas;
- desarrollo sostenible;
- un entorno más favorable al espíritu empresarial y a la competitividad;
- refuerzo de la cohesión social: la Agenda Social.

7.3. Cabe destacar la siguiente afirmación del apartado sobre la coordinación de las políticas económicas:

«Puntos centrales serán la calidad y el carácter sostenible de las finanzas públicas, la continuación de las reformas necesarias en los mercados laboral, de capitales y de productos y la garantía de coherencia con las medidas adoptadas en cada sector.» La cuestión clave consiste en determinar cómo las reformas resaltadas en cursiva se traducirán en propuestas en los programas de acción.

7.4. Las tres actuaciones prioritarias son las siguientes:

- Políticas activas orientadas al pleno empleo: más y mejores puestos de trabajo;
- Conexión de las economías europeas;
- Una economía competitiva basada en el conocimiento.

7.5. La primera actuación prioritaria requiere políticas activas orientadas al pleno empleo. No se menciona el impulso de la actividad económica ni la demanda de empleo. Sin embargo, en el punto 28 de las Conclusiones se afirma que «El pleno empleo en la Unión Europea es el núcleo de la estrategia de Lisboa y el principal objetivo de las políticas económicas y sociales, que requiere la creación de más y mejores puestos de trabajo. Por lo tanto, es necesario seguir prestando especial atención a las reformas de las políticas de empleo y del mercado laboral.»

7.6. El objetivo general de una Estrategia de Empleo Reforzada consiste en aumentar las posibilidades y el índice de empleo; es decir, en mejorar la variable «oferta» de la ecuación del empleo mediante el desarrollo de las cualificaciones, la inclusión social, etc.

7.7. Se recoge una directriz específica sobre el funcionamiento del mercado laboral:

«Con objeto de alcanzar un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad, se invita a los Estados miembros a que, en consonancia con sus prácticas nacionales, revisen los costes vinculados a las normativas sobre contratación laboral, con vistas a promover mejores trabajos.»

Esta cuestión centra actualmente el debate político en varios Estados miembros.

7.8. La segunda actuación prioritaria implica la conexión de las economías europeas, que abarca los siguientes aspectos:

- Mercados financieros (servicios financieros);
- Integración de las redes europeas de energía, transportes y comunicaciones;
- Servicios públicos de calidad.

7.9. Todas estas acciones son deseables, aunque su ejecución planteará dificultades considerables. Se espera que estas medidas estimulen la variable «demanda» en la ecuación del empleo, aunque tardarán un cierto tiempo en dar fruto.

7.10. La tercera actuación prioritaria es una economía competitiva basada en el conocimiento. Ésta tiene dos dimensiones:

- educación;
- investigación y tecnologías de vanguardia.

Ambas acciones son muy deseables. La lenta ejecución del programa I+D de Lisboa constituye uno de los principales motivos de decepción hasta la fecha. El CESE exhorta a que se adopte una acción prioritaria en este ámbito. Muestra, no obstante, su preocupación en cuanto al objetivo del 3 % del PIB en I+D, toda vez que existe un riesgo de déficit tanto en el sector público como privado.

7.11. El Consejo Europeo también adoptó decisiones encaminadas a mejorar los métodos de trabajo de la Unión. La fase previa a Barcelona reveló la necesidad de mejoras en la aplicación del método abierto de coordinación, en especial en la ejecución del programa de Lisboa a escala nacional.

7.12. La principal cuestión política consiste en determinar en qué medida se reformará el modelo social. Deben tenerse en cuenta dos aspectos. En primer lugar, el modo en que los sistemas de seguridad social alientan o desalientan la búsqueda de empleo. En segundo lugar, la manera en que fomentan o desincentivan la creación de empleo por parte de los empresarios. En una economía social de mercado, ambos aspectos deben funcionar bien. Es necesario equilibrar seguridad y flexibilidad tanto para los empleados como para los empresarios. Éste es el debate en curso que el proceso de Lisboa debe resolver.

## 8. ¿Renovar la visión?

8.1. El CESE desea subrayar de nuevo los principales temas que sometió al examen del Consejo Europeo de Lisboa en el punto 3.2 de su dictamen:

### 8.1.1. Adaptar el modelo o los modelos sociales al nuevo paradigma

«Es necesario adaptar el modelo social en sus diferentes manifestaciones, manteniendo la protección social, a fin de eliminar los obstáculos al empleo, evitar la exclusión social en todos los grupos de edad y fomentar la igualdad de oportunidades, sobre todo para las mujeres.»

En su dictamen para el Consejo de Lisboa, el CESE resaltó la existencia de cuatro modelos sociales (renano, nórdico, mediterráneo y anglosajón) y subrayó que producían resultados económicos y sociales diferentes con una amplia gama de medidas. En la Comunicación de la Comisión previa al Consejo de Barcelona, el cuadro 2 mostraba los progresos realizados hacia la consecución de determinados objetivos de Lisboa e indicaba que en aquel momento la media de los tres mejores Estados miembros alcanzaba o superaba, a menudo, el objetivo de 2010. Es instructivo examinar qué modelos sociales han producido estos resultados superiores a la media. Aparentemente, el modelo nórdico logra los mejores resultados y, posiblemente también, garantiza la mejor calidad de vida. El método abierto de coordinación ofrece los medios para que se aproveche lo mejor de cada modelo con vistas a alcanzar mayores niveles de consecución de los objetivos en todos los aspectos.

### 8.1.2. Conseguir una formación generalizada en las tecnologías de la sociedad de la información

«Para garantizar las posibilidades de empleo y evitar la exclusión social, se debe conceder especial atención a las diferentes generaciones de hombres y mujeres.»

Si bien existe un número considerable de iniciativas importantes en curso, la inadecuación entre las oportunidades de empleo y las cualificaciones en cada tramo de edad sigue constituyendo un impedimento fundamental para la consecución de los objetivos de Lisboa y, en particular, los de pleno empleo.

### 8.1.3. Popularizar y facilitar el desarrollo de la cultura de empresa

«Dentro de este ámbito se incluyen temas como cualificaciones y posibilidades de empleo para todos, incentivos para los empresarios y los trabajadores y reconocimiento del valor económico y social de la empresa. Por empresarios entendemos los fundadores y directores de las PYME, incluidas las empresas de la economía social, que utilizan las nuevas tecnologías y se orientan a nuevos mercados.»

En el dictamen para Lisboa el CESE manifestó su especial preocupación por la formación y el crecimiento de nuevas empresas como generadoras de nuevos empleos. Se plantea, evidentemente, la cuestión general del espíritu emprendedor en las empresas de todos los tamaños y en la sociedad en general. En los dos años posteriores a Lisboa, la Comisión ha adoptado varias iniciativas para crear un entorno favorable a la creación y el desarrollo de empresas innovadoras, PYME en particular. Sin embargo, sigue existiendo una necesidad general de fomentar y apoyar la cultura y actividad empresariales.

### 8.1.4. Ayudar a las empresas ya establecidas en su conversión al nuevo paradigma

Dicha cuestión puede implicar un cambio considerable a nivel de las empresas. Existe en la actualidad un consenso sobre la estrecha relación de la recuperación del crecimiento de la productividad durante la segunda mitad de los noventa en Estados Unidos y en algunos Estados miembros de la UE con el uso y difusión de las TIC, que han caracterizado a un amplio y creciente conjunto de actividades económicas <sup>(1)</sup>. Ante el papel clave que desempeñan las TIC en la modernización de nuestras economías, es fundamental crear condiciones que propicien la mayor difusión posible <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 262 final, apartado 2 de la Sección 3.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 262 final, último apartado de la Sección 3.

En el punto 29 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona, se instó a los interlocutores sociales a poner sus estrategias al servicio de la estrategia de Lisboa. «El programa plurianual que presentarán en diciembre de 2002 debería incluir ya dicha contribución, en especial respecto de la adaptabilidad de las empresas en aspectos tales como: negociación colectiva, moderación salarial, mejora de la productividad, formación permanente, nuevas tecnologías y organización flexible del trabajo».

El CESE destaca la necesidad de que los interlocutores sociales faciliten este cambio a nivel empresarial puesto que permitirá que las TIC tengan el impacto necesario en la competitividad y el crecimiento.

Tal y como se subrayó en Barcelona, la próxima cumbre de primavera ofrecerá un importante punto de referencia a este respecto.

#### 8.1.5. Adaptar la educación y la formación al nuevo paradigma

«Mientras que la educación y la formación son dos elementos centrales del concepto general del nuevo paradigma y, en particular, de la empleabilidad, resulta notable que el nuevo paradigma esté surgiendo en los Estados Unidos a partir de una base con un nivel educativo generalmente bajo. Gracias al apoyo de los gobiernos y las empresas, la UE tiene la oportunidad de crear nuevo empleo de calidad y en cantidad como resultado de niveles educativos más altos. Las inversiones en capital humano son la base de la sociedad de la innovación y el conocimiento.»

La Comisión ha adoptado varias iniciativas en materia de educación y formación para poder vivir y trabajar en la sociedad del conocimiento. Dado que se trata de una cuestión fundamental, cabe recomendar que en la cumbre de la próxima primavera se subraye más su importancia y se constaten más progresos por lo que respecta a los indicadores correspondientes.

#### 8.1.6. Aprovechar el desarrollo sostenible para la innovación y el crecimiento

«Adaptar plenamente la economía y la cultura de la UE a los principios y preceptos del desarrollo sostenible supone un cambio radical, una discontinuidad fundamental y una innovación tecnológica y de comportamiento. Este tipo de desarrollo es coherente con el nuevo paradigma.»

El CESE, adoptando un enfoque global, ya había previsto en el punto 9 de su dictamen para Lisboa la necesidad de incorporar las dimensiones del medio ambiente y de la sostenibilidad. A modo de reflexión retrospectiva, se debería haber hecho mayor hincapié en la necesidad de liderazgo político para producir la magnitud de cambio necesario.

8.2. A continuación se recoge el programa propuesto por el CESE respecto al desarrollo sostenible en el punto 9 de su dictamen.

«8.2.1. Sería difícil concebir un nuevo paradigma que no esté en sintonía con el desarrollo sostenible. Tiene que ser un paradigma “sostenible” y para ello debe basarse en la innovación y el conocimiento. Entre las principales preocupaciones se pueden citar las siguientes:

- El control y la reducción de los residuos y de la contaminación terrestre, acuática y atmosférica.
- El uso sostenible de la tierra y del agua en los diferentes aspectos de la agricultura, la explotación forestal, la horticultura, la urbanización, la industrialización, el transporte, el turismo y el deporte.
- El desarrollo de los recursos de combustible sostenible y el uso del combustible orgánico y otros recursos naturales limitados.
- La producción de alimentos, tanto en tierra como en el mar, debe guardar mayor equilibrio con la demanda y la sostenibilidad, y se debe prestar mayor atención a la calidad de la cadena alimentaria.
- Mayor equilibrio entre el transporte público y el privado, apoyándose en un enfoque más racional de la ordenación y explotación del territorio.»

8.3. El CESE recomienda dicho programa como un modo de concretar las prioridades de la Comisión, cuyo carácter es más conceptual, menos concreto, y menos determinado.

- Lucha contra el cambio climático;
- garantizar un transporte sostenible;
- afrontar las amenazas para la salud pública;
- una gestión más responsable de los recursos naturales.

8.4. Desde Gotemburgo la Comisión ha presentado varias iniciativas dirigidas a añadir una dimensión ambiental. Una vez más, el CESE subraya que la cuestión clave es la sostenibilidad en todos los ámbitos. En este contexto, recuerda los párrafos de su dictamen relativos a la sostenibilidad:

«8.4.1. Desarrollo de una base de conocimientos relevante que proporcione los medios para una mejor gestión de la sostenibilidad. Existen posibilidades para la investigación pública y privada, pero las iniciativas públicas son imprescindibles.»

8.4.2. Existe un inmenso potencial de creación de empleo en la explotación de las tecnologías de protección del medio ambiente y de desarrollo sostenible.

8.4.3. Será necesaria la innovación en el plano técnico, industrial, cultural y de comportamiento si se quieren superar los problemas expuestos en el punto 8.1. Una innovación con resultados positivos debería producir el renacimiento de las empresas existentes y la creación de nuevas PYME florecientes. Será necesario que los Estados miembros establezcan los incentivos apropiados (premios y sanciones) para estimular esta innovación.

8.4.4. Las perspectivas de futuro sostenible y estable desde el punto de vista económico, ecológico y social mejorarán si se puede establecer y desarrollar posteriormente una amplia base de conocimientos tecnológicos y organizativos. Uno de los requisitos para ello es un sistema de innovación funcional y eficaz en el que la interacción entre investigación y educación, entre formación, producción y organización y entre transferencia de tecnologías y política nacional de innovación adopte diversas formas.

8.4.5. Para ello es también necesaria una mayor promoción en Europa de la investigación y el desarrollo como embrión y base de futuras innovaciones, tanto en amplitud como en profundidad <sup>(1)</sup>. Al mismo tiempo, las oportunidades profesionales en este ámbito deben ser tan atractivas que puedan interesar a los más capacitados y hacer que éstos permanezcan en Europa. Desde la etapa de formación escolar debe brindarse una oferta educativa reforzada y de mayor calidad en las asignaturas de matemáticas y ciencias naturales (y también, en su caso, en las técnicas).

8.4.6. La cumbre de Lisboa debería encargar a la Comisión la responsabilidad de examinar los temas planteados en el punto 8.1 (punto 9.1 de la entrega inicial del CESE) en el contexto de los programas y compromisos actuales de la UE, de manera que el Consejo pueda considerar otras acciones para garantizar que el nuevo paradigma sea sostenible.»

<sup>(1)</sup> Véase, asimismo, la Comunicación de la Comisión «Hacia un espacio europeo de investigación» (COM(2000) 6 final).

## 9. Conclusiones

9.1. El CESE estima que se ha progresado adecuadamente en numerosos ámbitos, en especial en aquellos en los que la Comisión ha tenido la iniciativa.

9.2. Asimismo, considera que el problema no se ha tratado en los ámbitos que requieren un impulso político, y que sólo en algunos Estados miembros se han realizado los avances necesarios. En particular, insta a los políticos a que incorporen la protección medioambiental y reflexionen sobre la sostenibilidad en todas las iniciativas importantes y en todos los ámbitos. En una serie de Estados miembros se debe tratar la sostenibilidad de los actuales modelos sociales.

9.3. El CESE ha recibido la Comunicación de la Comisión <sup>(2)</sup> titulada «Productividad: la clave para la competitividad de las economías y empresas europeas». En este documento, la propia Comisión subraya el reto y la importancia de alcanzar los objetivos de Lisboa. El CESE emitirá su dictamen sobre esta Comunicación a su debido tiempo.

9.4. El progreso respecto a Lisboa depende en gran medida del método abierto de coordinación y de los avances constatados en cada cumbre de primavera, así como de la participación de los interlocutores sociales en la cumbre social que la precede. Dicho proceso requiere una valoración objetiva en el contexto de la cumbre de primavera de 2003, fecha en la que el calendario de Lisboa ya se habrá completado en un 30 %. El CESE presentará su propio informe al Consejo y al Parlamento antes del Consejo Europeo de la primavera de 2003.

9.5. En su dictamen presentado al Consejo de Lisboa, el CESE se preguntaba si, para afrontar los desafíos del nuevo paradigma, no sería necesario un nuevo paradigma para el propio gobierno. Es obviamente apropiado volver a formularse dicha pregunta si se desea lograr la acción necesaria para que la visión de Lisboa se haga realidad. El nuevo paradigma debería determinarse en la Convención sobre el futuro de Europa. El CESE pide a la Convención que obre en consecuencia.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 262 final.

Bruselas, 18 de septiembre 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 la patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador»**

(COM(2002) 92 final — 2002/0047 (COD))

(2003/C 61/25)

El 4 de marzo de 2002, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Retureau).

En su 393º Pleno del día 19 de septiembre de 2002, el Comité Económico y Social ha aprobado por 43 votos a favor, 18 votos en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Introducción sobre los regímenes de propiedad intelectual**

1.1. Las patentes industriales conceden, en beneficio y dentro de los límites de las pretensiones del depositante, un monopolio, sujeto a ciertas condiciones, sobre la explotación temporal de su invención. Las condiciones de patentabilidad generalmente admitidas en Europa se aplican a una invención de naturaleza técnica, que no sea evidente para un especialista, y que de esta manera aporte una «nueva contribución al estado de la técnica». Por otro lado, la invención debe «ser susceptible de aplicación industrial». Se puede tratar de un objeto técnico o de un proceso (de fabricación) que pertenezcan al universo material, por contraposición al universo de las teorías, de las ideas, de lo inmaterial.

1.2. La obtención de una patente implica la prueba de un avance respecto al estado de la técnica; las grandes oficinas de patentes gestionan bases de datos sobre patentes concedidas que deben incluir una descripción y explicaciones que permitan la reproducción del invento protegido; un elemento esencial del concepto de patente es, en efecto, que se compensa el monopolio temporal concedido al solicitante (contrario a los conceptos de libre competencia y libre mercado) con la difusión de los conocimientos técnicos y nuevas experiencias aportadas por la invención, que así contribuye directamente a la transferencia de tecnologías y a la difusión de los conocimientos.

1.2.1. La calidad de una patente depende, aparte de la importancia de la innovación, de la calidad de sus múltiples capacidades y conocimientos aplicados; en primer lugar, la calidad de los inventores y, a continuación, de los expertos y asesores en materia de patentes, de los examinadores de las oficinas de patentes (conocimiento exhaustivo del estado de la técnica, investigación de anterioridad basada en bases de datos de calidad periódicamente actualizadas). Dada la territorialidad del Derecho material, la solicitud debe presentarse en los distintos países donde se solicita la protección, lo cual supone procedimientos onerosos y costosos, que el Convenio de Munich de 1973 de la Patente Europea (CPE) sólo simplifica

parcialmente para los Estados miembros en Europa, mientras que en el plano internacional es el Tratado de cooperación en materia de patentes el que permite extender la protección a los Estados miembros de los Convenios y Tratados relevantes de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). La OEP (Oficina Europea de Patentes) tiene medios suficientes para examinar las solicitudes presentadas en el marco del Tratado de cooperación en materia de patentes.

1.2.2. El Comité aprovecha esta oportunidad para destacar nuevamente la importancia decisiva que tiene la protección eficaz de la propiedad intelectual e industrial para reforzar la inversión, la competitividad, la innovación y, por lo tanto, el crecimiento de las empresas y la creación de empleos cualificados dentro de la Unión Europea. El Comité ya ha insistido y reiterado su solicitud ante el Consejo con el fin de que los costes de solicitud y las tasas periódicas sean moderados, de manera que en particular las PYME puedan acceder a las patentes. No obstante, dichos gastos se incrementan en función del número de países donde se presenta la solicitud y de las traducciones, lo cual explica la importancia que reviste una patente comunitaria verdaderamente accesible.

1.3. Es una realidad clara y universalmente admitida que las creaciones intelectuales, los descubrimientos y las teorías científicas fundamentales sobre las propiedades de la materia y las matemáticas (ecuaciones, algoritmos, teoría de conjuntos, cálculo de probabilidades, cálculo matricial, lógica difusa, etc.) que se aplican directamente en la informática y en la programación de programas informáticos no pueden ser patentados. Las teorías de la relatividad o la mecánica cuántica, el descubrimiento de la radioactividad o de la fisión nuclear, no pueden recibir protección jurídica por tratarse de ideas abstractas, de descubrimientos científicos fundamentales, aunque la radiactividad y la fisión nuclear, por ejemplo, puedan ser utilizados como fundamentos teóricos de aplicaciones industriales de gran valor económico y social (energía, medicina).

1.4. Algunas creaciones intelectuales, como las obras de autores literarios, pintores, fotógrafos, escultores, cineastas, músicos, letristas, etc., que pueden ser comercializadas de distintas maneras (publicaciones en distintos soportes) o presentadas en público, están protegidas por el régimen de los derechos de autor. Desde hace más de treinta años, el régimen de los derechos de autor cubre los programas informáticos a nivel internacional (OMPI, luego OMC) y europeo (derechos nacionales o exclusión del Convenio de la Patente Europea). No obstante, algunos países (Estados Unidos, Japón, etc.) han modificado su legislación y admiten, desde hace poco tiempo, las patentes para los programas informáticos, incluso para los métodos intelectuales. En estos países, la «novedad» y «la utilidad» son criterios suficientes, lo que conduce a que numerosas patentes sean concedidas para «invenciones» que en Europa serían parte del modelo de utilidad (confirmación de compra mediante un clic de ratón en Internet, pero también una patente concedida por la OEP para un programa informatizado de selección de la música que será emitida en los supermercados ...)

1.5. Los derechos de autor tienen, de entrada, un alcance más internacional, puesto que no requieren derechos de depósito ni tasas, aunque el Derecho material esté todavía sometido, como el Derecho en materia de patentes, a los ordenamientos jurídicos de cada país. Por lo tanto, a veces se conceden fácilmente a condición de que se registren en determinados países (América Latina, etc.), de que se produzca una primera publicación en otros («copyright» del Derecho anglosajón, etc.) o de que se aporte cualquier prueba de anterioridad de la obra y de identidad del autor; de manera que, en comparación con la patente, generalmente costosa (50 000 a 150 000 EUR para una patente europea), los derechos de autor gozan de una protección prácticamente gratuita y universal.

1.6. Pero el papel creciente de la investigación fundamental y aplicada en la industria, y el lugar cada vez más importante que ocupan el saber, los conocimientos y los elementos «inmateriales» en las nuevas tecnologías (programas informáticos integrados, componentes electrónicos programados, aparatos «inteligentes» o «virtuales», etc.) hacen que, actualmente, a veces parezca muy difícil trazar una frontera clara entre los dos regímenes jurídicos principales de la propiedad intelectual, sin que por ello se pongan en tela de juicio sus principales fundamentos. Con adaptaciones y una mayor flexibilidad en algunos ámbitos, la patente debería continuar siendo aplicada a los procesos de fabricación y las invenciones que produzcan efectos materiales, en el mundo físico, incluso si incorporan a tales efectos programas informáticos ad hoc (frenado ABS, aparatos de mando digital, instrumentos de guía, etc.) accionados mediante conjuntos de componentes electrónicos y de extensiones de entrada y de salida (cuyo ensamblaje es similar al de un ordenador). Por otro lado, los derechos de autor deberían seguir siendo aplicados a las creaciones intelectuales y a las publicaciones en los ámbitos de la cultura, la literatura, la ciencia y los programas informáticos, incluso si los soportes materiales de dichas obras han experimentado un profundo cambio en ciertos ámbitos (soportes multimedia, redes electrónicas,

televisión), mientras que su copia y determinados usos ilegales se han vuelto relativamente fáciles; aunque todo ello afecte a los métodos y modalidades de protección de los derechos, que por otro lado han sido reforzados durante los últimos años, el régimen jurídico de la propiedad continua siendo, siempre y cuando se lleven a cabo adaptaciones, el régimen globalmente adecuado.

1.6.1. No obstante, se trata de definir de forma precisa las adaptaciones más adecuadas para los regímenes clásicos de protección o de definir protecciones sui generis, con el fin de garantizar de forma óptima la protección de los derechos de propiedad intelectual que afectan a las nuevas tecnologías y a la sociedad de la información y de la comunicación, sin que ello suponga un obstáculo a la difusión de los conocimientos y las tecnologías. La reflexión se orienta, según el caso, hacia regímenes sui generis (topografías de semiconductores, obtenciones vegetales) o hacia modificaciones más o menos profundas de los regímenes jurídicos tradicionales, para flexibilizarlos y mejorar su adaptación a la naturaleza de las tecnologías y a los intereses generales de la sociedad (por ejemplo, imposición de «licencias nacionales» o de licencias obligatorias y asequibles en materia de patentes para medicamentos, con el fin de luchar contra epidemias; límites en el campo de aplicación de la protección en materia de biotecnologías, etc.) Se trata de buscar, en interés general, un equilibrio entre el ejercicio de un derecho legítimo (derecho de propiedad intelectual, reconocido como un derecho humano) y los derechos e intereses legítimos de otras personas y de la sociedad, lo cual por otro lado es un problema jurídico y ético clásico.

1.7. No obstante, se está desarrollando un Derecho comunitario aún incipiente en materia de propiedad intelectual e industrial (directivas sobre programas informáticos, biotecnologías, sistemas de circuitos electrónicos, marcas comunitarias, denominaciones geográficas y denominaciones de origen, etc.); no obstante, cabe lamentar la inexistencia de una patente comunitaria, cuya creación se frustró a principios de los años 70, lo cual ha llevado a cubrir dicha laguna jurídica de la manera más rígida, mediante el «intergubernamentalismo»: el Convenio de Munich de la Patente Europea (CPE) de 1973 y la creación de la OEP, la Oficina Europea de Patentes. La introducción de la patente comunitaria está siendo aún retrasada en el seno del Consejo a causa de serias dificultades políticas y jurídicas, en particular, por cuestiones lingüísticas (¿pretextos?) y a causa de objeciones a la creación de una jurisdicción europea especializada<sup>(1)</sup>. El Comité espera que se superen dichas dificultades en el seno del Consejo.

1.8. Con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC), en particular de la red universal abierta e interoperable que constituye Internet, la creación continua de programas informáticos para el funcionamiento de distintos soportes fijos que componen dicha red, espacio de libertad de expresión y de comunicación así como soporte de una economía de red, y la creación de aplicaciones para la comunicación, el comercio, la circulación de capitales, la educación o la administración, convendría

<sup>(1)</sup> Dictamen CES 282/98, DO C 129 de 27.4.1998.

plantearse la adecuación del sistema de patentes a estas nuevas tecnologías. Mientras que el sistema de derechos de autor ha sido aplicado a los programas informáticos (compiladores, lenguajes, sistemas de explotaciones y aplicaciones), Internet no ha sido patentado y sus instancias reguladoras elaboran normas y protegen la universalidad y la interoperabilidad de la red mundial, que constituye innegablemente un elemento esencial del desarrollo de las nuevas tecnologías de la sociedad del conocimiento y del crecimiento de numerosos sectores industriales y de servicios.

1.9. No obstante, la universalidad y la interoperabilidad, así como el escaso coste de acceso a Internet, esenciales para la democracia y la economía, se ven a veces amenazados por solicitudes de patentes que afectan a las normas de Internet y a programas informáticos esenciales para su funcionamiento y que, por lo tanto, deben continuar siendo, en la medida de lo posible, públicos y, en cualquier caso, gratuitos. Esta es, por lo tanto, una cuestión fundamental y Europa debería desempeñar un papel más activo en la protección, como bien público inalienable, de una herramienta de valor universal, tanto para las empresas como para las universidades, los centros de investigación que desempeñan un papel clave en su desarrollo y en la innovación informática, y las administraciones o los particulares.

1.10. Los programas informáticos son esenciales al mismo tiempo para el desarrollo de estas tecnologías de red, para el perfeccionamiento de las herramientas informáticas y de distintas aplicaciones en la industria, así como para un número creciente de servicios o de elementos tecnológicos innovadores, algunos de los cuales transforman drásticamente la vida cotidiana, la cultura o las relaciones sociales.

## 2. La propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta de Directiva establece que los Estados miembros introducirán en su Derecho interno, en forma de legislación o de jurisprudencia, «la patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador» (artículo 1: Ámbito de aplicación) y que, en consecuencia, apremiarán a las oficinas de patentes de todos los Estados miembros a conceder patentes para dichas invenciones, como hace la OEP a pesar de la exclusión prevista en el CPE, con el objetivo «de unificar» la jurisprudencia de los tribunales nacionales.

2.2. Las definiciones recogidas en el artículo 2 establecen lo que el proyecto de Directiva considera como tales invenciones y sus características.

2.3. La ejecución de una invención semejante implica la utilización de un ordenador, una red informática u otro aparato programable [artículo 2.(a)].

2.4. La definición recogida en la propuesta de «contribución técnica», como una contribución al estado de la técnica en un campo tecnológico que no sea evidente para un experto en la materia [artículo 2.(b)], es clásica, pero esta contribución técnica «a primera vista» innovadora debe ser «realizada total o parcialmente mediante un programa o programas de ordenador».

2.5. Dado que un programa consiste en una serie de instrucciones cuya finalidad es tratar datos digitales o analógicos, la contribución técnica es inseparable y está prácticamente subordinada a la ejecución de uno o de varios programas informáticos en un ordenador electrónico programable o en un aparato similar.

2.6. No obstante, se considera que todas «las invenciones implementadas en ordenador pertenecen a un campo de la tecnología» (artículo 3). Así pues, el o los programas informáticos (la invención podría ser aplicada íntegramente por un programa informático, es decir, consistir de hecho en un programa informático y en el método o el resultado de un tratamiento de datos, y, llegado el caso, incluir bases de datos) están integrados de oficio en un ámbito técnico y, por lo tanto, se considera de facto que responden a ciertas condiciones fundamentales de patentabilidad (invención de carácter técnico, contribución al estado de la técnica).

2.6.1. El artículo 4 (Condiciones de patentabilidad) exige para la concesión de una patente, además de los elementos anteriormente definidos, la condición adicional clásica según la cual la invención debe «ser susceptible de aplicación industrial».

2.7. El artículo 5 (Forma de las reivindicaciones) exige que la invención pueda ser reivindicada como «producto», es decir, como ordenador programado, como red informática programada o como «procedimiento» realizado mediante la ejecución de un programa.

2.8. Por otro lado, el artículo 6 mantiene las condiciones de protección jurídica que los derechos de autor conceden en Europa a los programas informáticos, recogidas en la Directiva 91/250/CEE y que permiten el reverse engineering o la descompilación con una finalidad de interoperabilidad o una copia personal de seguridad de los programas informáticos; igualmente, se mantienen las disposiciones relativas a la topografía de los productos semiconductores y a las marcas comerciales.

## 3. Observaciones generales

3.1. La Directiva permite patentar un ordenador o una red programados, o un «procedimiento» realizado mediante la ejecución de un programa. En efecto, automáticamente se considera que toda innovación realizada de esta manera «pertenecer al campo de la tecnología», aunque la totalidad del resultado se obtenga mediante el funcionamiento de un programa informático. Da la impresión de que se ha abierto de par en par la puerta a la patente informática, puesto que ningún soporte fijo electrónico programable funciona sin programa informático y que la distinción entre un programa

informático «como tal» y un programa informático que produzca efectos técnicos es fruto de una casuística jurídica indefinible en la práctica, ya que todo programa informático está destinado a un ordenador o a componentes electrónicos, como sistema o como aplicación, y dicha ampliación del ámbito de aplicación de la patentabilidad podría extenderse luego sin límites a los programas informáticos y a los métodos intelectuales, de conformidad con la jurisprudencia sucesiva de las cámaras técnicas de la OEP, con el fin de ignorar la exclusión prevista en el artículo 52 del CPE.

3.1.1. Incluso aunque el ámbito de aplicación de la Directiva propuesta por la Comisión se refiera por el momento a las invenciones implementadas en ordenador a las que se asocian los criterios cumulativos clásicos que delimitan el ámbito de aplicación de la patentabilidad, lo cual no satisfará a los partidarios de la abolición pura y simple de la supresión de cualquier limitación en el ámbito de aplicación del Derecho de patentes, este texto constituye, de hecho, una aceptación y una justificación a posteriori de la desviación jurisprudencial de la OEP. Esta Directiva, que a primera vista presenta una postura menos radical que la abolición simple y pura del artículo 52.2 del CPE que reivindican la dirección de la OEP y algunos miembros del Consejo, es una puerta abierta a la patentabilidad futura de la totalidad de los programas informáticos, en particular mediante la aceptación de que el efecto técnico puede ser el simple hecho de un programa informático en un ordenador normal.

3.1.2. Por otro lado, la patente de los métodos comerciales ya ha sido prevista por la dirección de la OEP, sobre el modelo de la interpretación interna aplicada a los programas informáticos (el anexo 6 a las reglas internas destinadas a los examinadores titulado «Business Methods» (métodos comerciales) no presenta ambigüedad alguna a este respecto). En el futuro, podrían entrar progresivamente en el ámbito de aplicación, por analogía, otros ámbitos excluidos, como los métodos pedagógicos, que pueden ser igualmente ejecutados, como los métodos comerciales, mediante programas informáticos y la utilización de redes electrónicas, en particular Internet.

3.2. Ahora bien, un número creciente de aparatos contiene componentes electrónicos y programas informáticos: cámaras y videocámaras digitales, aviones y satélites, automóviles, instrumentos de análisis en el sector industrial, sistemas de vigilancia y alerta automáticos, robots industriales, máquinas-herramienta programables, etc. La lista completa sería larga y continúa aumentando. Por lo tanto, sería fundamental considerar que un «efecto técnico» no puede consistir solamente en una creación o en un efecto de tipo material, en una intervención en el ámbito de la física.

3.3. De otro modo, el hecho de que la propuesta de Directiva considere *ipso facto* que cualquier invención implementada en ordenador (y, por lo tanto, entera o parcialmente implementada mediante programa o programas informáticos) pertenece a un ámbito tecnológico, implica el riesgo de asimilar todos los programas informáticos utilizados a invenciones

técnicas que dependen del ámbito de la patente, de manera que se desdibujaría seriamente la frontera entre los regímenes jurídicos aplicables a los programas informáticos, según sean considerados «en sí mismos» o como «que implementan parcial o completamente una invención tecnológica».

3.4. El artículo 6 empeora esta confusión, pues parece mantener el régimen jurídico de los derechos de autor para los programas que implementan las invenciones que tienen un «efecto tecnológico» nuevo, pero al mismo tiempo integra a estos programas en el régimen del Derecho de patentes. El problema es que las disposiciones que autorizan la descompilación, el desarrollo de aplicaciones interoperables y la copia para uso personal, previstas por la Directiva sobre programas informáticos y de forma más general por el régimen jurídico de los derechos de autor, constituirían, bajo el régimen de las patentes, falsificaciones o copias ilegales.

3.5. Cabe cuestionar la finalidad real de semejante Directiva, en particular de su exposición de motivos, que comienza con consideraciones relativas a la necesidad de proteger al sector de los programas informáticos contra la piratería y menciona casi exclusivamente, en los anexos a la Directiva, los programas informáticos y «el sector de los programas informáticos», que parecen tener además un peso excesivo en la propuesta a pesar de estar fuera de sitio, si el ámbito de aplicación fuese realmente tan limitado como mantiene la Comisión.

3.6. Los programas informáticos son el fruto de procesos modulares que a menudo reutilizan partes enteras del código, y al mismo tiempo lo incrementan, a partir de funcionalidades existentes; además, la interoperabilidad requiere que exista una compatibilidad ascendente suficiente para que los ordenadores y componentes anteriores, así como las aplicaciones previas, no tengan que ser sustituidos con cada nueva versión del sistema operativo o de los procesadores.

3.7. La complejidad actual de los programas informáticos es el fruto natural de un proceso de acumulación y ampliación de los conocimientos, proceso común a todas las actividades intelectuales y científicas que se basan en los conocimientos anteriormente acumulados (o en su crítica). Los conocimientos científicos y técnicos incorporados a los objetos técnicos no tienen la misma naturaleza que los componentes materiales; así pues, los conocimientos pueden ser compartidos, difundidos y cedidos sin perder valor. Por lo que se refiere a los programas informáticos, los procesos de cooperación para la creación de programas informáticos en el ámbito universitario o de los laboratorios de investigación públicos, por ejemplo, se benefician de la difusión del saber indispensable para la sociedad del conocimiento; el régimen de la patente podría obstaculizar dichas cooperaciones, así como la libre difusión de programas informáticos gratuitos o públicos.

3.8. Dada la naturaleza de los programas informáticos, así como la inexistencia de un examen detallado y la falta de exigencia de depósito del código fuente en los países que aceptan la patente de los programas informáticos, se permitiría entablar en Europa, como ya ocurre en esos países, procedimientos judiciales por falsificación, la cual no podría ser demostrada sin la publicación del código, e incluso en este caso, importantes bloques de código serán inevitablemente los mismos (instrucciones corrientes de gestión de datos en los

programas, algoritmos de selección, de compresión de imagen o texto, formatos de ficheros, etc.). El riesgo de que se multipliquen los procedimientos judiciales, que a su vez exigirán peritajes técnicos y jurídicos costosos y largos, como ocurre en los Estados Unidos, no beneficiaría a las PYME, que correrían el riesgo de desaparecer a pesar de haber ganado el proceso entablado por un competidor que disponga de suficientes recursos financieros. Asimismo, las PYME podrían ser absorbidas u obligadas a conceder licencias cruzadas, compartiendo la innovación con una empresa que domine el mercado sin que ésta tenga que asumir la inversión inicial de investigación. Estos procedimientos refuerzan las concentraciones y las prácticas que distorsionan la competencia.

3.9. Por otro lado, la Comisión no explica de qué manera la patente concedería una protección más adecuada contra las copias de programas informáticos propietarios que la protección concedida por los derechos de autor. Ningún análisis económico efectivo demuestra el efecto positivo confirmado que puedan tener las patentes para las PYME respecto a las «invenciones implementadas en ordenador». Los dictámenes que se han recibido del sector de los programas informáticos público/libre, algunos de los cuales se pronunciaban a favor de un régimen sui generis, han sido descartados con el pretexto de que solamente el modelo propietario sería generador de capitales y empleos, a pesar de que el desarrollo económico del sector se ha producido hasta el momento, en Europa, bajo el régimen de los derechos de autor y que dicho régimen no ha obstaculizado las inversiones. Por lo tanto, sólo se ha tomado en consideración la opinión de una docena de grandes empresas de programas informáticos principalmente no europeas, que se han manifestado a favor de las patentes. También se ha hecho caso omiso de la opinión desfavorable de otras empresas importantes, así como de algunas contrapropuestas a favor de un régimen sui generis o de un modelo de utilidad adaptado.

3.10. El proyecto tampoco define el concepto de red, lo que quiere decir que podría tratarse de Internet; una patente sobre una invención implementada en Internet, que es un espacio público y que no puede consistir exclusivamente en un programa informático, es posible en el marco del proyecto de Directiva. Está en juego la libertad de la red Internet, soporte fundamental de la sociedad de la comunicación, información, saber y conocimiento.

3.11. Por lo tanto, la propuesta de la Comisión zanja un debate y un mercado donde los consumidores todavía tienen muchas opciones y el debate democrático sigue abierto. Las patentes contribuirán a reforzar las posturas monopolísticas. Representan una amenaza para la existencia del modelo libre/público y las modalidades compartidas y desinteresadas de desarrollo, que ofrecen innovaciones y una alternativa competitiva, y prestan inestimables servicios a la sociedad y a la economía.

3.12. Cabe preguntarse si actualmente conviene extender las patentes, herramientas de la era industrial, a creaciones del espíritu, inmateriales, como los programas informáticos, y al resultado de su implementación en el ordenador. En la presentación de la propuesta de Directiva y en el formulario de evaluación de impacto la respuesta es completamente explícita e incondicional. El estrecho punto de vista adoptado, cuya única motivación es el régimen jurídico de las patentes sin tomar suficientemente en consideración los factores económicos y el impacto en la investigación y en las empresas europeas, por lo tanto sin adoptar una visión global, no es coherente con la importancia de lo que está en juego para la sociedad, para el desarrollo e, incluso, para la democracia (administración electrónica, educación, información de los ciudadanos), que es lo que está en peligro a largo plazo.

3.13. Hacernos creer que, después de la evaluación que se efectuaría al cabo de tres años, sólo se tratará de un experimento reversible, sin tener en cuenta que se habrían adquirido algunos derechos, no es correcto y crearía, en cualquier caso, una inseguridad e, incluso, un posible caos jurídico. En realidad, se iniciaría un proceso irreversible con consecuencias todavía desconocidas para nuestras economías y sociedades, pero de las que ya se pueden deducir algunas tendencias: paralización de la innovación y la interoperabilidad, riesgo de fragmentación de Internet y de aumento de los costes de acceso, presiones sobre la libre elección de los programas informáticos que tienen los consumidores y sobre su modelo de rentabilidad para los creadores y los prestatarios de servicios Internet, de servicios de redes y de aplicaciones adaptadas que utilicen dichos programas informáticos.

3.14. El Comité considera que, en ausencia de estudios económicos y de evaluación de impacto, independientes, serios y detallados, en particular sobre las PYME, el empleo y el impacto social a largo plazo, sería peligroso legislar precipitadamente para extender el ámbito de aplicación del régimen de las patentes a un número indefinido de programas informáticos de los que se considera que producen un «efecto técnico», cuando lo que convendría sería armonizar la legislación, y de rebote, la jurisprudencia de los Estados miembros, confirmando, como ya es el caso en la mayoría de los Estados miembros, la posibilidad de patentar invenciones tecnológicas que incorporen el código específico indispensable para su funcionamiento (pero no aquellas invenciones que consistan exclusiva o principalmente en un programa informático o que utilicen de forma casi exclusiva programas informáticos estandarizados).

3.15. La propuesta, en su forma actual, conlleva claramente el riesgo de trastornar el régimen jurídico de los programas informáticos y otras creaciones intelectuales, que afectaría a los convenios internacionales administrados por la OMPI, así como los acuerdos de la OMC sobre los derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio. El régimen de las patentes, aplicado de manera extensiva en ciertos países a las nuevas tecnologías, conduce a la supresión o la marginalización en «nichos» de muchos actores creativos, en particular las PYME, respecto a mercados esenciales para el

crecimiento y la realización de la sociedad de la información y del conocimiento. Además, ha conducido a integrar en el régimen de las patentes otras formas de creación intelectual, como los métodos comerciales (business methods), los métodos de enseñanza o los algoritmos (codificación, comprensión).

3.16. El Comité Económico y Social considera que con la propuesta se corre igualmente el grave riesgo de acentuar las divergencias entre las prácticas de las oficinas nacionales y las decisiones de los órganos jurisdiccionales si la legislación común se volviese más ambigua en el mercado interior. Ahora bien, parece que las decisiones de los órganos jurisdiccionales nacionales evolucionan actualmente hacia una mayor homogeneidad. Sería necesario estudiar y favorecer en el futuro, en particular una vez que se haya establecido un marco comunitario claro de la propiedad intelectual, esta armonización de forma adecuada, utilizando en un principio, por ejemplo, un método abierto de coordinación.

3.17. Una forma importante de protección de las innovaciones informáticas, no mencionada, es el propio mercado; una creación innovadora puede conquistar un mercado y mantenerse en el mismo el tiempo suficiente para compensar sus gastos de investigación y difusión antes de que otros competidores propongan soluciones competitivas; esta situación, dada la naturaleza del mercado de los programas informáticos, es bastante frecuente; por el contrario, si la competencia es más innovadora o tiene mejor relación calidad/precio, después de un determinado periodo puede conquistar sectores del mercado, lo cual amplía las opciones de los consumidores y reduce el precio de las licencias de la competencia.

#### 4. Observaciones particulares

4.1. Una serie de dificultades o especificidades inherentes a la naturaleza de los programas informáticos se oponen a una patentabilidad calcada del mismo modelo que las invenciones tecnológicas:

4.1.1. Las dificultades inherentes al conocimiento del «estado de la técnica»; a diferencia de las bases de datos existentes para las invenciones tecnológicas, como la de la OEP o de la USPO (United States Patent Office) a las que se puede acceder mediante Internet o por CD-ROM, no existen bases de datos para los programas informáticos. Un concepto como «estado de la técnica» es prácticamente indefinible para los programas informáticos.

4.1.2. Las PYME no solamente carecen en general de los recursos técnicos, jurídicos y financieros para registrar las patentes, sino sobre todo para hacer frente a demandas judiciales por falsificación, que resultan particularmente fáciles de entablar cuando se trata de programas informáticos; se debería constituir, a estos efectos, un fondo europeo o fondos nacionales ya que, sin ellos, la introducción de la patentabilidad de los programas informáticos dejaría a estas empresas en una situación muy expuesta, o incluso crítica, frente a dichas demandas judiciales.

4.1.3. Los programas informáticos consisten en conjuntos de instrucciones (código fuente), cada vez más independientes de la plataforma técnica o sistema (compatibilidad cruzada), con fines de portabilidad e interoperabilidad, en particular en Internet. Existen muchas semejanzas en programas escritos de manera independiente en un mismo lenguaje de programación, debido a las dificultades consustanciales a cada lenguaje de programación, a su naturaleza algorítmica —numerosos lenguajes derivan de lenguajes anteriores o combinaciones de lenguajes—, y a los programas obtenidos con ayuda de equipos de desarrollo, de los que algunos no exigen prácticamente escritura de código, como es el caso en la creación de gestores de bases de datos o sitios Internet.

4.1.4. Por lo tanto, el concepto de «innovación» no es fácil de definir; a menudo se resume como un número mayor o menor de funcionalidades incluidas en programas diferentes relativos a objetivos similares o como el nombre con el que se les designa; pero las interfaces usuarias son a menudo similares, bien debido a la utilización de los mismos programas de desarrollo de programas informáticos para una o varias plataformas, bien porque su objetivo es la interoperabilidad: si no los usuarios deberían aprender una nueva interfaz para cada aplicación.

4.1.5. Un código debe ser objeto de un mantenimiento constante; para corregir los errores, los fallos de seguridad, o para mejorarlo en función de las necesidades de los usuarios. El mantenimiento se ha convertido en una responsabilidad esencial del editor o de las sociedades de servicios informáticos, en el contexto, que se ha convertido en estratégico, de la seguridad de las redes. En materia de defensa, de producción militar y, de manera creciente, para lograr el objetivo de desarrollar la administración electrónica, garantizar la seguridad y la perennidad de los programas informáticos, la confidencialidad de las informaciones o de los pagos, las autoridades públicas piden programas informáticos públicos, para conocer el código fuente con el fin de garantizar el mantenimiento del código, su estabilidad y su seguridad, incluso en caso de desaparición del editor. El régimen jurídico de la patente para los programas informáticos no se adecuaría a estas prioridades legítimas, excepto si se prevén numerosas excepciones, mientras que el régimen de los derechos de autor parece más flexible y adaptable (Directiva sobre programas informáticos).

4.1.6. El código no es un «objeto técnico» clásico, que pueda ser objeto de un régimen jurídico normal ya existente para las tecnologías materiales. En los países que admiten la patente informática no hay conceptos claros del «efecto técnico», de la «actividad inventiva» o de «modificación del estado de la técnica» (imposible de definir en realidad: el proyecto de creación de una base de datos que recoja los programas informáticos fue abandonado en los Estados Unidos); el estado de la técnica es indefinible; es necesario sacar las consecuencias de las condiciones de patentabilidad en Europa.

4.1.7. Es preciso admitir igualmente que las condiciones actuales de depósito de las «invenciones implementadas en ordenador», en particular si consisten integralmente en un programa informático, no responden a las exigencias normales de un examen y de un depósito verdaderamente conformes con las exigencias europeas en materia de patentabilidad, en el caso de no publicación del código fuente del programa informático o, por lo menos, de su interfaz usuaria o de los formatos de los ficheros, con el fin de lograr la interoperabilidad. Además, no se menciona la cuestión de la gratuidad de las licencias para las invenciones relativas al funcionamiento de Internet.

4.2. Los programas informáticos, al igual que los «productos» multimedia, acusan las consecuencias negativas de las copias ilegales, relativamente fáciles de realizar a pesar de las distintas protecciones técnicas o informáticas a veces utilizadas. Asimismo, los problemas de protección de los derechos de autor contra la copia y la difusión de copias los acercan mucho, en cuanto a las soluciones que deben aplicarse, en el plano técnico y jurídico, a las otras producciones intelectuales y artísticas «multimedia», así como en el plano de las técnicas de copia y difusión ilegales que se han desarrollado enormemente, en particular mediante Internet. Por el contrario, existen diferencias mucho más importantes en relación con los métodos que deben utilizarse para luchar contra la falsificación de los objetos técnicos o productos de soportes fijos <sup>(1)</sup>.

4.3. Es perfectamente admisible que un objeto técnico complejo, en el cual un programa informático integrado no estandarizado desempeña un papel esencial instantáneo (frenado ABS, robótica) y es verdaderamente inseparable del objeto, pueda justificar una solicitud de patente para la totalidad de la invención. Pero nada impide tampoco separar jurídicamente estos componentes, estando sometido cada uno de ellos a un régimen jurídico distinto. Además, se trata del caso más frecuente en la práctica. Una invención técnica, como una agenda-ordenador electrónica de bolsillo (Personal Digital Assistant, PDA), puede ser objeto de varios derechos de propiedad intelectual distintos: nombre y marca comercial, dibujo (diseño), los derechos de autor sobre el soporte lógico del sistema integrado, el programa informático de reconocimiento de escritura y las otras aplicaciones, distintas patentes sobre diversos componentes como la pantalla táctil, el tipo de batería, los componentes electrónicos (algunos de los cuales están preprogramados, o incluso son programables), etc. Existen programas informáticos integrados estandarizados que pueden ser aplicados en numerosos ámbitos, desde el ordenador de bolsillo hasta la lanzadera espacial, pasando por el guiado de cualquier vehículo (como QNX, que es un modelo de la industria, un programa informático público, y basado en «Eclipse», un «motor» informático creado y colocado en Open Source por IBM; igualmente existe, por ejemplo, el «embedded Windows XP», un «Windows-CE», un «embedded BSD», un «embedded Linux», algunos con propietarios y otros públicos).

4.4. Por otro lado, algunas máquinas automáticas y programas informáticos usados en producciones pesadas a menudo ni siquiera son patentados y permanecen en el ámbito interno de la empresa como secretos de fabricación (por otra parte protegidos en algunos países, y que podrían serlo en Europa).

4.5. Ningún estudio comparativo ni ningún argumento demuestran que la patente dispensaría mayor protección que los derechos de autor a los programas informáticos, integrados o no. La BSA considera que, en todo el mundo, las empresas utilizan copias piratas de más de 40 % del total de los programas informáticos profesionales; en algunos países, esta cifra puede subir al 90 %, sin hablar de las copias de uso privado hechas por el personal de las empresas. Los multimedia, la música, el cine y los juegos electrónicos, protegidos por los derechos de autor, sufren problemas similares de copia. No se señala ni se demuestra por qué el régimen de los derechos de autor, que permite lograr capitales considerables en las industrias del cine o de la música, no estaría en condiciones de hacer lo mismo con los programas informáticos y que, por ello, sería necesario cambiar su régimen jurídico.

4.6. Las causas por las que las PYME europeas no recurren más a menudo a la solicitud de patentes son conocidas y el proyecto de Directiva sobre las «invenciones implementadas en ordenador» no resuelve dichos problemas de manera alguna, ni siquiera parcialmente. En primer lugar, como el Comité había destacado en dictámenes anteriores <sup>(2)</sup>, se trata de la ausencia de una auténtica patente comunitaria, accesible técnica y financieramente.

4.7. El Comité insta al Consejo a adoptar rápidamente una decisión, aunque sería necesario revisar o completar algunos de los textos existentes, de conformidad con las normas internacionales vigentes que no impiden regímenes específicos, por ejemplo más protectores.

4.8. Por último, tratándose de innovación, el Comité ya ha destacado a menudo que los esfuerzos de financiación de la investigación básica y de la investigación y desarrollo (RD) eran, obviamente, insuficientes.

4.9. En opinión del Comité, esas son las verdaderas prioridades. Por lo tanto, el Comité considera que se deben revisar de manera realmente objetiva, sin prejuicios, los estudios económicos y jurídicos más detallados e independientes, así como la opinión de todos los sectores y actores interesados, antes de modificar irreversiblemente el derecho de la propiedad intelectual, incluso de manera limitada respecto a una parte del sector informático, dadas las drásticas consecuencias que tendría la iniciativa para el ámbito de aplicación de la patentabilidad.

<sup>(1)</sup> Dictamen CES 701/2001, DO C 221 de 7.8.2001.

<sup>(2)</sup> Dictamen CES 411/2001, DO C 155 de 29.5.2001 y Dictamen CES 921/2001, DO C 260 de 17.9.2001.

## 5. Conclusiones

5.1. Ya se ha planteado, como en otros sectores, la cuestión del régimen jurídico de la protección de los programas informáticos de cualquier tipo contra la apropiación indebida, la copia ilegal y la falsificación, pero ¿es necesario modificar de manera irreversible el régimen jurídico aplicable, como ya había sido previsto mediante la exclusión de los programas informáticos en el artículo 52 de CPE, sin que todas las partes afectadas reflexionen previamente en mayor profundidad sobre dicha cuestión, desde el punto de vista del interés general? El Comité estima que la reflexión global sobre el enfoque europeo y los principios de armonización en materia de propiedad intelectual debe ser previa a cualquier medida fundamental, de manera que se pueda constituir un marco coherente de normas en el seno del mercado único.

5.2. El Comité estima que la Comisión, el Consejo y el Parlamento tienen que tener en cuenta las cuestiones de la propiedad intelectual desde una perspectiva global, coherente y armonizadora, de la propiedad industrial e intelectual con sus distintos componentes, en relación con los objetivos políticos y económicos de la Unión, en particular, los definidos en Lisboa. En el Consejo «Mercado Interior» de mayo de 2002 se recordó nuevamente el carácter prioritario de la patente comunitaria.

5.3. No se demuestra, ni en los documentos de presentación e impacto de la Comisión ni en el único estudio encargado a una oficina nacional de patentes, que la protección jurídica dispensada por los derechos de autor sería menos eficaz respecto a los programas informáticos que la patente industrial. Igualmente, no se ha evaluado el impacto en los usuarios (consumidores); ¿qué beneficio representaría para ellos el cambio de régimen jurídico, que resultaría muy costoso para las empresas? Asimismo, tampoco se define el impacto sobre el empleo. De la misma manera que tampoco se menciona la protección de los inventores por cuenta ajena o que trabajen subcontratados, a pesar de que desempeñan un papel fundamental en dichas «producciones» inmateriales.

5.4. El Comité preferiría que se revise seriamente este proyecto de Directiva y considera que la Comisión debería, más bien, iniciar un verdadero proceso político y jurídico de armonización de las cuestiones de propiedad intelectual e industrial a nivel comunitario, junto con la investigación y la innovación y su financiación, y dar prioridad al proyecto de patente comunitaria, para así respetar plenamente los compromisos internacionales de la Unión Europea con la OMC y de los Estados miembros con la OMPI y el CPE en su forma actual. No obstante, cabe preguntarse si no sería mejor integrar el CPE y la OEP en la UE. De lo contrario, los intentos

de armonización quedarían a la zaga y dependerían de una organización no comunitaria, competente en un solo sector de la propiedad intelectual y que tendería naturalmente a extender su propio ámbito de competencias y de fuentes de ingresos, pero que no percibiría lógicamente, desde su punto de vista particular, el carácter global y complejo de las cuestiones de propiedad intelectual ni la necesidad de que se logre una mayor flexibilidad o una mayor variedad de regímenes jurídicos respecto a las nuevas tecnologías.

5.5. Es cierto que existen nuevas soluciones jurídicas adaptadas a la realidad del continuo incremento de la contribución intelectual y científica y, por lo tanto, del componente llamado «inmaterial» de las innovaciones tecnológicas, que requerirían un examen detallado y consultas con todas las partes e intereses afectados, incluidos los usuarios finales, teniendo siempre presentes los compromisos internacionales con la OMPI y la OMC, con el fin de proteger la innovación y al mismo tiempo garantizar las transferencias de tecnologías y la difusión de los conocimientos, que constituyen los pilares esenciales de la protección jurídica de la innovación tecnológica y su justificación exclusiva como excepción al Derecho de la competencia; estos objetivos no deberían desdibujarse en beneficio de la creación de situaciones monopolísticas desproporcionadamente grandes o de dispositivos de control tecnológico en los países en desarrollo o en los países de reciente industrialización (PRI).

5.6. El Comité considera que sólo la calidad de los instrumentos jurídicos, patentes o derechos de autor, la eficacia de su protección y, sobre todo, la propia calidad de las innovaciones, pueden atraer los capitales verdaderamente interesados en su desarrollo. Por ese motivo es importante que el legislador europeo establezca normas homogéneas y claras, con el fin de mantener el elevado nivel de protección jurídica de la UE.

5.7. Respecto a la propuesta de la Comisión, el Comité opina que se deben armonizar las disposiciones jurídicas de los Estados miembros e, indirectamente, también las jurisprudencias de los tribunales de los Estados miembros —como ya es el caso en la mayoría de ellos—, de manera que se puedan patentar las invenciones técnicas que dispongan de un código específico integrado que sea indispensable para el funcionamiento de los dispositivos técnicos, en la medida en que se cumplan las exigencias relativas a la patentabilidad de una invención. Por el contrario, cuando se trate de inventos técnicos cuyas innovaciones consistan principal o plenamente en programas informáticos, o que por el contrario representen una innovación en el plan técnico pero utilicen exclusivamente o principalmente programas informáticos estándar, el Comité estima que se deberían elaborar estudios jurídicos detallados, que aborasen, en particular, cuestiones de definiciones y de delimitación, con el fin de armonizar la aplicación de cada uno de los regímenes jurídicos respectivos de protección de la innovación en Europa. Igualmente, convendría elaborar estudios económicos tales como análisis de costes y beneficios, y

de repercusiones en términos financieros y de eficacia de la protección, en particular para la PYME, así como de costes y de derechos y garantías para los consumidores.

5.8. El Comité comparte plenamente la opinión de las empresas, las industrias y los servicios establecidos en Europa, así como la de los autores y usuarios, que esperan una verdadera coherencia de la política económica y de investigación, con la legislación necesaria para una protección eficaz y armonizada de las diferentes modalidades de propiedad intelectual.

5.9. Las medidas políticas y presupuestarias y los instrumentos jurídicos deben garantizar que se fomente de manera creciente la innovación científica y tecnológica, que hoy en día son inseparables, de manera que se estimule un crecimiento y una competitividad sostenibles y generadores de empleos cualificados gracias a la innovación, con el fin de promover la economía del conocimiento y del saber que Europa se propone realizar, con el pleno apoyo del Comité, y que debería compartir de manera más equitativa con los países en desarrollo.

Bruselas, 19 de septiembre de 2002.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social*

Göke FRERICHS

---

ANEXO

**al dictamen del Comité Económico y Social**

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

**Punto 3.12**

Suprímase.

*Exposición de motivos*

La presente directiva no extiende el ámbito de aplicación de las patentes. La OEP ya ha concedido millares de patentes para invenciones implementadas en ordenador. El propósito de la directiva es que haya una interpretación unificada, porque en algunos países —por ejemplo, en Alemania y en el Reino Unido— las jurisprudencias nacionales son divergentes.

**Punto 3.13**

Suprímase.

*Exposición de motivos*

El texto induce a error. Tal como se ha señalado antes, la OEP ya ha concedido millares de patentes para invenciones implementadas en ordenador (aproximadamente unas 25 000, según afirmó el representante de la Comisión en la reunión de la sección TEN). En Europa ya existen derechos, y han existido desde que la OEP comenzó a conceder patentes después de la Decisión Sohei publicada en T 769/92 (Sohei). En consecuencia, el «caos jurídico» con que —según se dice— nos amenaza la directiva ya debería existir, pero de hecho no es así. El objetivo de la directiva, como se ha señalado, es codificar dentro del derecho de propiedad intelectual la práctica ya existente de concesión, en gran cantidad, de patentes de invenciones implementadas en ordenador, incluidos los programas informáticos.

**Punto 3.14**

Suprímase.

*Exposición de motivos*

Una vez más, se dice que la directiva modifica el régimen de aplicación de las patentes, pero en realidad no lo hace. Codifica la práctica existente que ha empleado la OEP para la concesión de patentes de invenciones implementadas en ordenador (similar a las de las oficinas de patentes de Estados Unidos y Japón).

**Punto 3.15**

Suprímase.

*Exposición de motivos*

El texto contiene generalizaciones que inducen a error. Los métodos comerciales son patentables en los Estados Unidos, pero no lo son en la OEP ni a través de la OJP. Un algoritmo en el sentido de una fórmula matemática en sí mismo no es patentable en ninguna parte del mundo. El uso de un algoritmo en una nueva invención que resuelve un problema técnico sí es una invención patentable en la mayoría de las jurisdicciones. En el punto 3.15 se afirma que la directiva conduce a integrar en el régimen de patentes métodos comerciales, métodos de enseñanza y algoritmos (puros). Pero no es así. Lo que se hace es codificar la práctica existente de concesión de patentes para invenciones implementadas en ordenador que sean nuevas, inventivas y que tengan un «efecto técnico». La directiva no modifica la práctica actual ni tampoco modifica la patentabilidad de los métodos comerciales o los algoritmos.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 27, votos en contra: 27, abstenciones: 6.

---

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Transportes/Ampliación»

(2003/C 61/26)

El 17 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 de iniciativa sobre el tema mencionado.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Kielman).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre (sesión del 19 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 40 votos a favor, 1 en contra, y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Introducción

Los llamados «Acuerdos Europeos» constituyen el marco de las relaciones bilaterales establecidas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los países candidatos a la adhesión, por otra. Han suscrito estos acuerdos europeos diez países candidatos en total; otros tres (Turquía, Malta y Chipre) han firmado acuerdos de asociación. Los Acuerdos Europeos pueden considerarse el marco en el que se inscriben los preparativos para el ingreso en la Unión Europea, por lo que las negociaciones de adhesión con los países candidatos se inician sobre la base de los mismos. El transporte constituye uno de los múltiples apartados que integran el acervo comunitario, junto a otros componentes importantes, como son, por ejemplo, la agricultura, el mercado interior, el medio ambiente, la seguridad y la política de competencia. Por otra parte, el acervo comunitario en estos ámbitos incide directamente en el propio transporte; a este respecto cabe citar, por ejemplo, la libre circulación de mercancías en el mercado interior, las normas de calidad atmosférica, el medio ambiente o las decisiones sobre la concesión de ayudas de Estado y las fusiones de empresas en el sector de los transportes.

### 2. Política de transportes

En el sector de los transportes, los países candidatos se enfrentan al reto de incorporar a la legislación nacional, y aplicar, una parte considerable —un 10 % aproximadamente— del conjunto del acervo comunitario. El acervo del capítulo 9 (Transportes) se basa en los artículos 70 a 80 del Tratado CE y consta básicamente de varios centenares de reglamentos, directivas y decisiones. La transposición del acervo comunitario por parte de los países candidatos exige no sólo su incorporación a la legislación nacional, sino también su aplicación efectiva, para lo cual es indispensable poder contar con una organización y un apoyo administrativo adecuados. El acervo en materia de transportes se ha discutido con doce países candidatos: con nueve países han concluido las negociaciones; con Rumania, Bulgaria y la República Checa aún faltan por concluir, y con Turquía, como país candidato, aún no han comenzado.

En el sector del transporte por carretera, el acervo abarca un amplio abanico de requisitos sociales, técnicos, fiscales, medioambientales y de seguridad. En el transporte por ferrocarril, el acervo se ha modificado sustancialmente en los últimos tiempos, y la liberalización de este sector tendrá como consecuencia la apertura de los mercados nacionales a la competencia de las compañías ferroviarias de otros Estados miembros. En lo que respecta al transporte aéreo serán de actualidad aspectos como el acceso a los mercados, la seguridad y la organización de las infraestructuras. En cuanto al sector marítimo, uno de los retos principales es la aplicación efectiva del acervo en materia de seguridad marítima.

En todas las modalidades de transporte, la no aplicación del acervo puede dar lugar a distorsiones de la competencia, algo que el Comité considera inaceptable.

Asimismo, en opinión del Comité sería deseable que en los países candidatos aumentase la proporción del transporte por ferrocarril y por vía navegable, debido a consideraciones medioambientales, pero también por problemas de congestión del tráfico (véase también el punto 3.7.1).

Además de lo arriba expuesto, en cada uno de los sectores se plantea la necesidad económica de lograr que las infraestructuras de transporte de los países candidatos alcancen el nivel exigido. Hay que tener en cuenta que, en el momento de la adhesión, las infraestructuras básicas de los países candidatos pasarán a formar parte de la red transeuropea de transportes. Para alcanzar el nivel exigido se han puesto a disposición fondos comunitarios. Por otra parte, no cabe duda de que hay que aprender de las experiencias pasadas y, al igual que en la política de transportes propiamente dicha, al crear nuevas infraestructuras o ampliar las ya existentes será necesario tener en cuenta, además de los motivos económicos, las consecuencias sociales y medioambientales de las medidas. Y, en vista de que algunos de los países candidatos a la adhesión no disponen de litoral, será preciso prestar especial atención a las infraestructuras que se requieren para el transporte combinado.

Tal como indican los datos más recientes, la mayoría de los países candidatos ya ha finalizado prácticamente el proceso de incorporación de la legislación comunitaria a la nacional. Lo más importante ahora es velar por que esta transposición del acervo vaya seguida de una aplicación efectiva en la práctica. A tal fin es indispensable contar con un sistema eficaz de seguimiento.

### 3. Análisis de los elementos clave de cada uno de los modos de transporte

#### 3.1. Acervo comunitario

##### 3.1.1. Transporte por carretera

Para que los países candidatos puedan poner en práctica el acervo comunitario en este sector será necesario reforzar tanto las estructuras de las entidades públicas como las capacidades administrativas de los responsables de ellas en el sector público y en otros organismos de ejecución y control. Para ello es preciso impartir formación y adiestramiento adecuados. Los países candidatos han solicitado que se les concedan excepciones en diversos ámbitos, fundamentalmente en materia de pesos y dimensiones, o bien en lo que se refiere a la aplicación del requisito de capacidad financiera para el transporte nacional.

##### 3.1.2. Navegación interior

La navegación interior sólo constituye un ámbito importante de la política de transportes para algunos países candidatos, a saber, todos los países del Danubio (Eslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria), la República Checa, Polonia y, en menor medida, Letonia y Lituania.

Aunque el acervo comunitario es bastante completo en el ámbito de la navegación interior, sigue prevaleciendo la reglamentación de la CCR (Comisión Central para la Navegación del Rin; miembros: CH, F, D, B, NL), cuya acción emana del Convenio revisado para la navegación del Rin (Convenio de Mannheim). Conforme al Segundo protocolo adicional a este Convenio, los buques de los países candidatos sólo disfrutaban por el momento de un acceso limitado al mercado de la cuenca renana: no pueden efectuar transportes entre los puertos del Rin. Inmediatamente después de la adhesión desaparecerá esta limitación, puesto que el Segundo protocolo adicional al Convenio establece que los navíos que tengan un vínculo real con la UE podrán tener acceso al Rin. No obstante, incluso después de la adhesión seguirá en vigor una legislación específica (en particular, en materia de construcción y equipamiento de buques, requisitos relativos a la tripulación, capacitación profesional), que los buques de los nuevos Estados miembros deberán cumplir también para poder tener acceso efectivo al Rin.

Por otra parte, el acceso de los países de la UE al mercado de los países candidatos está limitado de momento por acuerdos multilaterales, pero se prevé la plena liberalización después de la adhesión, dado que ningún país candidato ha solicitado periodos transitorios en este sentido. Tampoco se prevén problemas en lo que respecta al resto de la legislación de la UE en materia de navegación interior. Todos los candidatos parten de la base de que podrán cumplir las exigencias técnicas previstas para los buques. Hasta el momento, sólo Hungría ha solicitado un periodo transitorio para el régimen «viejo por nuevo» hasta el 31 de diciembre de 2004.

##### 3.1.3. Ferrocarril

Actualmente, el Comité trabaja en la elaboración de un dictamen sobre diversas propuestas de la Comisión destinadas a continuar la reforma del sector ferroviario en la Unión Europea. Este conjunto de propuestas se conoce con el nombre de «paquete de medidas de infraestructura» o «paquete ferroviario». Una vez aprobado, tal paquete pasará a formar parte del acervo. En él se prevé la modificación de las tres directivas siguientes:

- Directiva 91/440/CEE: se prevé la separación, en el plano organizativo, entre las infraestructuras y los servicios de transporte, y entre los administradores de las infraestructuras y las entidades públicas;
- Directiva 95/18/CE: se prevé que la concesión de licencias a las empresas ferroviarias se aplique a la totalidad del transporte ferroviario;
- Directiva 95/19/CE: se prevén normas de transporte por ferrocarril en lo relativo a la fijación de cánones de utilización, tarificación y gestión de las capacidades.

Los aspectos más importantes de estas propuestas de modificación son la liberalización del mercado y la separación entre las infraestructuras y los servicios de transporte. La separación obligatoria, en el plano organizativo, entre las infraestructuras (en particular, licencias, cánones de utilización, gestión de las capacidades, seguridad) y las empresas ferroviarias es una condición *sine qua non* para los países candidatos.

Polonia y Hungría en concreto han señalado que experimentan dificultades para la reestructuración y privatización de los ferrocarriles. Por ello, ambos países han solicitado una excepción a la Directiva 95/19/CE en lo relativo a la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y los cánones de utilización.

##### 3.1.4. Navegación marítima

En el sector de la navegación marítima, los aspectos más importantes son el acceso al mercado, la competencia, las tripulaciones, las ayudas de Estado, la seguridad y el medio ambiente, en la medida en que estos factores tienen incidencia en la posición competitiva. Hay que evitar que se cree una situación en la que los armadores se vean confrontados a la competencia desleal por parte de los países candidatos. En el momento de la adhesión, éstos deberán incorporar íntegramente a la legislación nacional el acervo comunitario, sin disfrutar de periodos transitorios. No será una tarea fácil, en vista de la situación deficiente en que se hallan para efectuar un seguimiento adecuado de la aplicación del acervo. El problema de la seguridad marítima, en particular, es motivo de preocupación. En los últimos tiempos, la seguridad se ha convertido en uno de los elementos de mayor importancia. Por ello, la Comisión Europea ha concluido muy recientemente un acuerdo sobre un sistema de información y señalización para el transporte marítimo. El sistema tiene como objetivo prevenir accidentes originados por el tráfico intenso en las principales rutas marítimas europeas. Los países candidatos deberán prepararse también para sumarse a estos avances recientes.

### 3.1.5. Navegación aérea

Ya antes del comienzo de las negociaciones de adhesión, la UE y los países candidatos habían entablado conversaciones destinadas a integrar a éstos en el mercado interior de la navegación aérea.

El planteamiento adoptado fue el mismo que el aplicado en su momento a Noruega e Islandia, a saber, un acuerdo multilateral entre la UE y los países candidatos y entre los países candidatos entre sí, en el que se definían los principios de base. Paralelamente a dicho acuerdo, se establecieron protocolos separados para cada país donde se estipulaban específicamente las excepciones con respecto a los criterios de base. Fundamentalmente se fijaban periodos transitorios para ciertos apartados del acervo comunitario en materia de navegación aérea (todo lo relativo al acceso al mercado, la seguridad y el medio ambiente). Por tanto, al haberse tratado todos los aspectos del acervo en materia de navegación aérea, no es necesario llevar a cabo negociaciones de adhesión que se refieran específicamente a este sector.

### 3.2. Definiciones y estadísticas

Dado que este aspecto se aplica por igual a todos los modos de transporte, no es necesario hacer un desglose por subsectores. Los países candidatos no han solicitado ninguna excepción en materia de reglamentación comunitaria de las estadísticas. No obstante, las estadísticas requieren tiempo y a menudo se necesitan datos recientes que puedan presentarse con rapidez. Por ello conviene, a juicio del Comité, poner en marcha un sistema de seguimiento que permita registrar la evolución del mercado de los transportes de la UE y facilitar a los responsables datos recientes, comparables y pertinentes.

También es necesario disponer de tales datos para poder pronunciarse sobre la existencia y el alcance de eventuales crisis. Aquí cabe incluir información sobre precios, costes, tarifas, ya sea en forma de cifras indicativas o no, así como estudios de coyuntura de los diferentes modos de transporte, etc.

Aparte de la necesidad de recabar información a corto plazo, también es necesario, a juicio del Comité, emplear la misma terminología y las mismas definiciones en los actuales países de la UE y en los países de la adhesión. No obstante, la situación dista mucho de ser esa. Por ejemplo, un estudio reciente señala que seis países candidatos emplean la misma definición que los países de la UE para el transporte «por cuenta propia». Por ello es muy importante que los restantes países candidatos adopten lo más rápidamente posible dicha definición y la empleen en la práctica.

### 3.3. Economía

#### 3.3.1. Competencia

##### 3.3.1.1. Transporte por carretera

En los países candidatos hay libertad de establecimiento, pero algunos de ellos siguen aplicando un sistema de cuotas para el transporte internacional. No hay indicadores de mercado que midan la intensidad de la competencia, tanto a escala de la UE como de los países candidatos. No obstante, la creciente competencia en el sector, que sobre todo se debe, a juicio del Comité, al deficiente funcionamiento de criterios cualitativos para el acceso a la profesión de transportista en el sector del transporte por carretera, lleva a que no se respeten las normas sociales y de seguridad viaria.

Por ello, el Comité considera muy importante que la formación que da acceso a la profesión de transportista y de conductor en el sector del transporte por carretera llegue a un nivel más elevado, comparable con el que existe en la UE.

En lo que respecta al transporte de cabotaje, la impresión general es que no es deseable proceder a una liberalización inmediata del mercado de cabotaje en la UE. Los Estados miembros pueden suscribir acuerdos bilaterales con los países candidatos para efectuar una liberalización recíproca. A nivel comunitario, sólo tras un determinado número de años (en general se habla de cinco años) se comenzará a liberalizar este mercado, primero parcialmente y luego íntegramente en la mayor parte de los países candidatos. En el caso de Eslovenia, Malta y Chipre, habrá una liberalización recíproca desde el momento de la adhesión.

##### 3.3.1.2. Navegación interior

En el ámbito de la navegación interior, como ya se ha indicado, los buques de los países candidatos sólo tienen por el momento un acceso limitado a la navegación por el Rin, conforme al Segundo protocolo adicional al Convenio revisado para la navegación del Rin. Tras la adhesión, esta restricción se suprimirá y los buques de los países candidatos tendrán libre acceso, siempre que cumplan los demás criterios de la UE.

##### 3.3.1.3. Ferrocarril

A juicio del Comité, la competencia en el sector ferroviario es un terreno delicado, dado que la situación varía considerablemente entre unos países candidatos y otros. El punto de partida es que el transporte por ferrocarril y su explotación estén determinados en la medida de lo posible por el mercado, pero que las condiciones y la política de infraestructuras estén determinadas por los poderes públicos. Al mismo tiempo, el sector ferroviario deberá ser más eficaz para sobrevivir. El Comité subraya que, no obstante, esta eficacia nunca debe conseguirse a costa de la seguridad del transporte. Las experiencias de las reformas ponen de relieve por el momento que la liberalización no entraña automáticamente un incremento de la competencia y, en cualquier caso, debe acompañarse de medidas de armonización en el ámbito técnico y económico.

#### 3.3.1.4. Navegación marítima

La competencia en el sector marítimo se desarrolla en particular en los mismos ámbitos que se mencionan en el apartado sobre el acervo: acceso al mercado, tripulaciones, ayudas de Estado, seguridad y medio ambiente. En todos estos ámbitos es necesario adaptarse al acervo comunitario y hacer lo posible para que, después de su aplicación, el sector pueda asegurar su supervivencia y no se produzcan distorsiones de la competencia. A este respecto es preocupante sobre todo la situación de Malta y Chipre, debido a las dimensiones de su flota.

#### 3.3.1.5. Navegación aérea

En materia de navegación aérea, la igualdad de trato en cuanto a condiciones de acceso al mercado, controles y aplicación del acervo, es —junto con los periodos transitorios— un elemento conocido y negociado con los países candidatos. El Comité no considera que vayan a surgir problemas a este respecto.

### 3.3.2. Fiscalidad

#### 3.3.2.1. Transporte por carretera

En este apartado, la situación difiere de un país candidato al otro. Varios de ellos aplican el mismo sistema que la UE (impuesto sobre los vehículos de motor, impuestos especiales y cánones de utilización o peajes).

Otros países candidatos aplican un sistema diferente. En la UE, el Libro Blanco sobre los transportes publicado en septiembre de 2001 introducía una idea nueva, a saber, que cada sector de transportes debe sufragar la totalidad de los costes que genera, incluidos los costes externos. Se prevé la adopción de una directiva marco relativa a un sistema de cánones de utilización de las infraestructuras, y una propuesta prevé unificar la percepción de un impuesto especial para los vehículos pesados. El Comité considera que el principio de que cada modo de transporte debe sufragar la totalidad de los costes que genera es aceptable, pero aboga por la adopción de un sistema simple al que los países candidatos puedan sumarse también de inmediato.

#### 3.3.2.2. Navegación interior

El Comité considera que, desde el punto de vista fiscal, la adhesión de los países candidatos no tendrá grandes consecuencias en el sector de la navegación interior. Como se sabe, conforme al Convenio de Mannheim, está prohibido introducir tasas por la navegación en el Rin.

En el momento actual, todavía no se conoce cuál es la postura con respecto a las ideas expuestas en el Libro Blanco.

#### 3.3.2.3. Navegación marítima

En este sector se están revisando actualmente las orientaciones existentes para mejorar la posición competitiva de la flota marítima de la UE.

#### 3.3.2.4. Navegación aérea

En el sector de la navegación aérea, para garantizar un trato equitativo de los distintos modos de transporte, el Comité considera conveniente que se proceda sin dilación a discutir el apartado fiscal.

### 3.4. Aspectos sociales

#### 3.4.1. Transporte por carretera

Algunos de los actuales Estados miembros de la Unión temen por la situación del empleo en el sector de los transportes tras la adhesión de los países candidatos, especialmente porque los costes salariales son sensiblemente inferiores en ellos. Existe el temor a la pérdida de puestos de trabajo.

Por otra parte, la adhesión de los países candidatos implica que las fronteras exteriores de la UE se desplazarán a las fronteras exteriores de los países candidatos. El Comité subraya que esto entrañará consecuencias sociales para el personal de aduanas de los Estados miembros que forman actualmente las fronteras exteriores de la Unión, así como para el de los países candidatos, que experimentarán en mayor medida las consecuencias de la ampliación en este ámbito. El Comité considera que se subestiman las consecuencias de la ampliación.

Será necesario un programa social de formación y adiestramiento para el personal aduanero en las nuevas fronteras exteriores, tal como ya se hizo en otras ocasiones para el personal comunitario.

#### 3.4.2. Navegación interior

Las consecuencias sociales de la ampliación son a primera vista mejores de lo previsto, tanto para los actuales trabajadores de la UE como para los de los países candidatos.

#### 3.4.3. Ferrocarril

En opinión del Comité, aún es pronto para poder apreciar adecuadamente qué consecuencias sociales tendrá la adhesión para el personal de los ferrocarriles.

#### 3.4.4. Navegación marítima

En el sector marítimo se teme sobremanera la aparición de prácticas de dumping social tras la adhesión de los países candidatos. El Comité opina que, tras la adhesión, los marinos procedentes de países candidatos deberán disfrutar de las mismas condiciones laborales que los procedentes de los países de la UE. Ahora no es así, y se teme que después de la adhesión tampoco lo sea. Actualmente sigue siendo posible contratar marinos no comunitarios en buques con pabellón comunitario y pagarles conforme a las tarifas del país de origen. El Comité considera que esto es inadmisibles y produce distorsiones de la competencia. Indudablemente, las consecuencias pueden variar de un país a otro, pero el Comité piensa que sería conveniente fijar una norma comunitaria en forma de directiva o reglamento de la UE, con el fin de garantizar que se aplique la legislación del Estado de abanderamiento.

#### 3.4.5. Navegación aérea

No se prevén problemas en este sector.

### 3.5. Seguridad de los transportes

#### 3.5.1. Transporte por carretera

A juicio del Comité, la seguridad viaria es uno de los temas principales a los que hay que prestar atención en las negociaciones de adhesión. Es un tema importante sobre todo porque, según datos de la CEMT (Conferencia Europea de Ministros de Transporte), la situación de la seguridad de los transportes se ha deteriorado en estos últimos años en los países candidatos, debido en parte al crecimiento del parque automovilístico en estos países. El Comité opina que conviene reforzar la legislación, así como su aplicación y control, si se quiere poner freno a esta tendencia negativa. En este contexto, el Comité considera que también debe ponerse atención en mejorar la mentalidad de los usuarios del transporte y la «cultura del transporte» en los países candidatos. El desarrollo económico ha tenido por consecuencia un acusado incremento del transporte por carretera. En el ámbito de la seguridad viaria, el acervo comunitario incluye en particular la reglamentación en materia de tiempos de descanso y conducción, tacógrafo electrónico, limitador de velocidad (y, en el futuro, un permiso de conductor), y esta reglamentación es obligatoria desde la adhesión para los vehículos internacionales. Además, si se incorpora a la legislación europea el Libro Blanco de los transportes, los costes generados por los accidentes de tráfico deberán repercutirse en los precios del transporte. Como complemento a esto último, el Comité señala que considera sumamente importante que a nivel europeo se empiece a efectuar un análisis sistemático de los accidentes de tráfico.

#### 3.5.2. Navegación interior

No se espera que la situación de la seguridad experimente cambios significativos en este sector como consecuencia de la adhesión de los países candidatos.

#### 3.5.3. Ferrocarril

Habida cuenta de que los ferrocarriles transportan diariamente millones de personas y mercancías, es de suma importancia seguir garantizando el nivel de seguridad en la UE después de la adhesión. Para garantizar dicho nivel de seguridad, la Comisión Europea ha propuesto una serie de medidas de acompañamiento en su segundo «paquete ferroviario». El Comité recomienda que dichas medidas de acompañamiento se adopten con la mayor rapidez posible.

#### 3.5.4. Navegación marítima

El Comité considera que la seguridad marítima es un motivo de preocupación en prácticamente todos los países candidatos (con actividad marítima), y concierne sobre todo a las exigencias de seguridad que deben cumplir los buques. Estas se basan fundamentalmente en la legislación internacional (OMI) —por lo demás aún incompleta—, vigente en todos los países y ya incluida (reforzándola en su caso) de forma consolidada en el acervo comunitario. Aun cuando los países candidatos no hayan solicitado periodos transitorios, es necesario prestar atención a este aspecto. Los recientes accidentes de barcos, procedentes, por ejemplo, de Chipre y de Malta, han puesto de relieve una vez más la gravedad de este problema. Dentro de la UE, estos accidentes han dado pie a una reevaluación del acervo (lo que se ha dado en llamar las «medidas Erika»), con lo que existe el riesgo de que el desnivel con los países candidatos se agudice aún más si éstos no reaccionan rápidamente. Por ello es necesario que la legislación competente se adopte con la mayor rapidez posible en los países candidatos.

#### 3.5.5. Navegación aérea

El paquete de seguridad se ha establecido en un protocolo independiente, concluido entre cada una de los países candidatos y la UE. Se han adoptado acuerdos por separado con cada país con respecto a posibles excepciones.

### 3.6. Infraestructuras

#### 3.6.1. Situación actual

Dentro de la UE se ha creado una red de corredores de transporte (redes transeuropeas de transportes o RTE-T). A fin de preparar la incorporación de los países candidatos a esta red, la Comisión Europea ha puesto en marcha un proceso de evaluación global de las infraestructuras existentes y de las necesidades de infraestructuras del transporte en estos países (TINA: Transport Infrastructure Needs Assessment). El coste total de dicha evaluación asciende aproximadamente a 90 000 millones EUR. Los trabajos consistirán en la construcción o ampliación de 18 000 km de carreteras, 20 000 km de vías de ferrocarril, 38 aeropuertos, 13 puertos marítimos y 49 puertos fluviales. Es necesario prestar atención especial a las infraestructuras de la navegación interior, porque, según el Dictamen del Comité <sup>(1)</sup>, es preciso llevar a cabo obras en las vías navegables para poder utilizarlas del modo más eficaz posible dentro de las redes transeuropeas de transportes. Los proyectos de infraestructura de los países candidatos que se describen en el informe final de TINA podrán optar a financiación de la UE con cargo a los fondos de ISPA y Phare. Ahora bien, la financiación no será del 100 %. Los países candidatos deberán aportar la mayor parte del capital (la estimación es del 90 %). Tras la adhesión, los países candidatos quedarán sujetos a la aplicación de la legislación comunitaria sobre las redes transeuropeas de transportes. Dicha legislación incluye orientaciones para el desarrollo de las redes transeuropeas de transportes y normas generales para la concesión de ayudas financieras. En opinión del Comité, convendrá adaptar estas reglamentaciones: en las orientaciones relativas a las RTE-T habrá que indicar muy claramente a los países candidatos qué infraestructuras formarán parte de la red. A este respecto, el Comité señala que la ampliación de las redes transeuropeas hasta las islas europeas <sup>(2)</sup> también deberá aplicarse a los países candidatos. Un aspecto que debe tenerse presente, además, es que los Estados miembros que participan en proyectos de desarrollo de las RTE-T también deberán cumplir las condiciones relativas a la protección del medio ambiente (Directiva «Hábitats»).

3.6.2. Otro aspecto importante es que cualquier inversión efectiva sólo podrá realizarse si se tiene en cuenta el carácter multinacional y transfronterizo de las RTE-T. Por consiguiente, en lo que respecta a la planificación, funcionamiento, horarios, etc., la cooperación y coordinación regional y transfronteriza constituye un elemento indispensable. Los proyectos de infraestructura deben realizarse basándose en una red transfronteriza integrada; los países del Danubio y los puertos pueden representar un buen ejemplo de dicha exigencia.

(1) Dictamen de iniciativa «El futuro de la red transeuropea de vías navegables» — DO C 80 de 3.4.2002, p. 15.

(2) Dictamen de iniciativa «Las redes transeuropeas de transportes y sus repercusiones para las regiones ultraperiféricas y las islas europeas» — DO C 149 de 21.6.2002, p. 60.

### 3.7. Medio ambiente

#### 3.7.1. Modalidades de transporte

En este capítulo se incluyen las normas en materia de emisiones a la atmósfera y calidad del combustible. Gracias a las normas europeas, se han estabilizado a un nivel razonable las emisiones —entre otras de NO<sub>x</sub>— en la UE. El crecimiento del mercado interior hace prever un incremento importante del transporte de mercancías por carretera. En particular, no podrán alcanzarse los objetivos de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. A fin de limitar los daños en la medida en que se pueda, es importante crear lo más rápidamente posible un «parque automóvil limpio» en los países candidatos. Por otra parte, será difícil reducir la contaminación acústica producida por la circulación y el número de víctimas de accidentes de tráfico.

Por esta razón, y también por la congestión previsible de las carreteras, el Comité considera necesario invertir con decisión en la creación de infraestructuras para otros modos de transporte, con una concepción que sea compatible con las leyes del mercado. A juicio del Comité, imputar la totalidad de los costes a todos los modos de transporte aceleraría este proceso.

Por último, se tendría que garantizar que en la planificación y desarrollo de las infraestructuras en los países candidatos se respetarán las disposiciones de la UE sobre la red «Natura 2000» y la Directiva sobre los hábitats naturales y la flora y fauna silvestres (Directiva FFH). Además de la realización de una evaluación medioambiental estratégica para los planes de infraestructuras, es importante que desde el principio participen la población y los movimientos de protección de la naturaleza y el medio ambiente.

Por último, el Comité considera de suma importancia que se establezca un sistema de observación del mercado para tener en cuenta las repercusiones medioambientales de las decisiones en materia de inversiones en el sector de los transportes, de modo que se puedan ver con mayor claridad qué consecuencias tendrán las decisiones adoptadas para el medio ambiente.

### 3.8. Seguridad en las fronteras

El sector del transporte es particularmente sensible a los aspectos de seguridad relacionados con los atentados terroristas y la inmigración ilegal.

En la perspectiva de la ampliación, es preciso tomar todas las precauciones necesarias. A petición de la Comisión, el CESE está preparando en la actualidad un dictamen exploratorio sobre este tema.

#### 4. Observaciones finales

El Comité opina que la adhesión de los países candidatos en un futuro próximo es una decisión acertada desde el punto de vista de la política de transportes. La ampliación tendrá consecuencias no sólo para los actuales Estados miembros de la Unión y países candidatos, sino que también ofrecerá nuevas posibilidades y entrañará consecuencias para otros países, como, por ejemplo, Rusia.

En el presente documento se adopta el supuesto de una ampliación con trece países candidatos. Se hace hincapié en la trasposición del acervo comunitario y, en particular, su

aplicación efectiva en la práctica. El Comité insiste particularmente en este último aspecto, dado que, a su juicio, se subestiman en cierto modo las consecuencias de la adhesión para las administraciones y los ciudadanos de los países candidatos, como, por ejemplo, el desplazamiento de las fronteras exteriores y sus consecuencias sociales para el personal de las aduanas y las infraestructuras. De igual modo, las consecuencias de la adhesión serán significativas también en el ámbito de la seguridad de los transportes y del medio ambiente.

En resumen, el Comité considera que la ampliación es una decisión acertada en lo que respecta a la política de transportes, pero a su juicio se subestiman, en buena parte de los sectores, las consecuencias de la ampliación.

Bruselas, 19 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

### Resolución dirigida a la Convención Europea

(2003/C 61/27)

En el 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 19 de septiembre de 2002) el Comité Económico y Social ha aprobado la presente resolución por 167 votos a favor, 4 en contra y 6 abstenciones.

#### 1. Preámbulo

1.1. El Comité es, en el plano europeo, el foro institucional de consulta, representación, información y expresión de la sociedad civil organizada, en el que los representantes de las organizaciones económicas, sociales y cívicas de los Estados miembros pueden participar en el proceso de elaboración de las políticas y las decisiones a nivel comunitario.

1.2. Las relaciones privilegiadas que mantiene el Comité con los consejos económicos y sociales e instituciones similares en los Estados miembros, así como con la sociedad civil organizada de terceros países y áreas geográficas con los que la Unión Europea mantiene relaciones estructuradas, refuerzan el valor añadido y la legitimidad de su actuación a favor de una Europa políticamente más accesible, más transparente y más participativa. Las sólidas relaciones establecidas por el CESE con las organizaciones de la sociedad civil no representadas en su seno contribuyen igualmente a aumentar dicho valor añadido y dicha legitimidad. El Comité tiene la intención de estrechar estas relaciones.

1.3. Al elaborar la presente Resolución, el CESE ha decidido limitarse a ciertas consideraciones y tomas de posición esenciales en relación con el debate sobre el futuro de Europa. El Comité se reserva la posibilidad de pronunciarse más adelante sobre determinados temas más específicos tratados por la Convención Europea.

#### 2. El modelo europeo de sociedad

2.1. El CESE espera de la Convención una nueva definición de la base constitucional de la Unión Europea que (i) se caracterice por un equilibrio entre la diversidad cultural y la unidad política y (ii) permita al modelo europeo de sociedad desarrollarse y, al mismo tiempo, valorizar las identidades socioculturales.

2.2. Los trabajos de la Convención guardan relación con la esencia misma de la identidad y el proyecto europeos y con los valores en que éste se fundamenta, y no se refieren únicamente a las «competencias» y el reparto de poderes.

2.3. Como expresión de una adhesión a valores comunes, la cultura es un factor fundamental de la identidad europea. El Comité solicita que el futuro Tratado constitucional incluya el concepto de cultura de forma que la política de la Unión en este ámbito contribuya a crear una verdadera comunidad de valores, al mismo tiempo que garantice el pleno desarrollo de las culturas nacionales y regionales.

2.4. El Comité reitera su apoyo al desarrollo de la ciudadanía de la Unión Europea.

2.5. Para ello, será preciso definir una arquitectura institucional dotada de una fuerte legitimidad democrática, en la cual:

- (i) se definan de manera más clara las facultades y responsabilidades de las instituciones, y
- (ii) la riqueza sociocultural de los países europeos, junto al continuo e intenso progreso de la cohesión económica y social, constituyan los elementos fundamentales de una identidad europea participativa y compartida por todos.

2.6. La Carta de los Derechos Fundamentales constituye en este sentido un compromiso ético, social y político, una piedra angular para la creación de esta identidad común. Supone el reconocimiento de una comunidad de derechos y deberes aceptada por todos los ciudadanos y de la que éstos se sienten portadores. El Comité solicita la inclusión de la Carta en el tratado constitucional.

2.7. El Comité considera indispensable que la Unión asuma mayores responsabilidades en el plano internacional y hable con una sola voz. Aboga por dotar a la Unión de instituciones que le permitan desarrollar una auténtica política exterior basada en los ideales de paz, democracia, solidaridad y bienestar económico y social, que contribuya al desarrollo de las sociedades civiles de los países socios y garantice su participación efectiva en los programas de cooperación mediante la creación de dispositivos de asociación, como ya lo ha hecho con éxito, a propuesta del CESE, en los acuerdos de Cotonú o en el caso de la cooperación mediterránea.

2.8. El CESE aporta un valor añadido suplementario a la acción de la Unión en el ámbito de las relaciones exteriores gracias al diálogo estructurado que mantiene constantemente con los representantes de la sociedad civil de los países candidatos a la adhesión y con los países asociados del Mediterráneo, África, el Caribe y el Pacífico, América Latina, Rusia y Asia.

2.9. El Comité considera fundamental reforzar las competencias de la Unión en materia de justicia y asuntos de interior (JAI) para responder a las preocupaciones de los ciudadanos en materia de lucha contra todas las formas de delincuencia.

2.10. Asimismo, considera esencial dotar a la Unión de los instrumentos necesarios para poner realmente en práctica una política común de inmigración y asilo basada en la solidaridad.

2.11. Es necesario mejorar las políticas de inserción de los inmigrantes. El Comité solicita que la Convención estudie la posibilidad de conceder la ciudadanía de la Unión a los nacionales de terceros países que tengan el estatuto de residentes de larga duración.

### 3. Democracia participativa, diálogo civil y diálogo social

3.1. El Comité aboga por reforzar la democracia representativa mediante el desarrollo de procesos participativos que permitan a las organizaciones de la sociedad civil participar en una fase temprana en el proceso de formación de las políticas y en la preparación de las decisiones, así como en su aplicación. Al permitir la participación de las partes directamente interesadas, el diálogo civil constituye un elemento clave para aumentar la legitimidad democrática de la Unión Europea.

3.2. Sin perjuicio de su estructura y competencias, el CESE tiene un papel clave que desempeñar en la organización del diálogo civil, siendo además su foro natural.

3.3. En este sentido, conviene distinguir claramente entre el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, de un lado, y el diálogo entre ellas, de otro. El diálogo social europeo es un mecanismo de carácter cuasi legislativo. Está claramente definido en lo que se refiere a sus participantes, competencias y procedimientos.

3.4. Es preciso desarrollar la participación y las responsabilidades específicas de los interlocutores sociales en el marco de una profundización del diálogo social europeo.

3.5. La aspiración a un diálogo civil deriva a un tiempo de los principios de democracia y de subsidiariedad. El principio de subsidiariedad no se refiere solamente al reparto de competencias entre los diferentes niveles territoriales, sino que constituye la expresión de un determinado concepto participativo de las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad, así como de las libertades y responsabilidades de los ciudadanos. A la hora de decidir quién participa en la preparación de las decisiones, debe tenerse en cuenta, junto a la subsidiariedad territorial (vertical), la subsidiariedad funcional (horizontal), elemento fundamental de la buena gobernanza.

3.6. Tanto el diálogo social como la práctica de la correglamentación y de la autorregulación, que son la expresión de un reparto de las responsabilidades entre las instituciones y las partes interesadas, participan de esta buena gobernanza europea.

#### 4. La gobernanza económica y social

4.1. El CESE solicita una coordinación de las políticas económicas que permita aprovechar al máximo el potencial de crecimiento y empleo de la Unión, el restablecimiento del derecho de propuesta de la Comisión y la consulta obligatoria del Comité en el procedimiento de elaboración de las orientaciones de política económica, una mejor combinación de los instrumentos de política macroeconómica y de política estructural y un diálogo intensivo entre los diversos agentes de la política macroeconómica, en particular, las partes sociales.

4.2. El Comité solicita que el tratado constitucional recoja explícitamente el pleno empleo como uno de los objetivos de la Unión y que los artículos correspondientes de dicho tratado indiquen más claramente que la política económica y monetaria debe contribuir a lograr el objetivo de crecimiento y pleno empleo.

4.3. El Comité insiste en que la Unión debe dotarse de los instrumentos necesarios para lograr el éxito de la estrategia de Lisboa, que tiene por objeto hacer de Europa la economía del conocimiento más competitiva y dinámica, capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos y mayor cohesión social.

4.4. El Comité también señala que el éxito de la estrategia de Lisboa es tributario de la aplicación de las conclusiones del Consejo de Gotemburgo y que por consiguiente es necesario integrar todos los principios esenciales para el logro del desarrollo sostenible.

4.5. El Comité aboga, asimismo, por:

- i) el reforzamiento de la política de cohesión económica y social y la unificación de los procedimientos y las modalidades de actuación con objeto de reforzar su eficacia y garantizar una participación real de las organizaciones de la sociedad civil;
- ii) el apoyo a la innovación y al espíritu de empresa en su diversidad, de acuerdo, en particular, con las líneas de actuación definidas en la Carta Europea de la Pequeña Empresa;
- iii) la inclusión en el tratado constitucional de una referencia específica a la prestación de servicios de interés general como una de las acciones que la Unión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, debe desarrollar para alcanzar sus objetivos, así como de una disposición que haga prevalecer los objetivos de interés general perseguidos por los servicios en cuestión;
- iv) un refuerzo de los instrumentos para combatir el fraude financiero, en cooperación con los Estados miembros.

4.6. El Comité considera que, sin perjuicio de las competencias legislativas de la Unión, el método abierto de coordinación constituye un instrumento importante para hacer progresar la cohesión económica y social siempre que los interlocutores sociales y las demás partes interesadas de la sociedad civil participen verdaderamente. El Comité solicita que dicho método, de cuyo seguimiento desea formar parte, disponga de un fundamento jurídico en el tratado constitucional.

4.7. Por lo que respecta al sistema de financiación de las políticas comunitarias, es necesario lograr, en una perspectiva a largo plazo, que los ingresos de la Unión se mantengan en un nivel adecuado para poder financiar los compromisos asumidos. El Comité solicita que se cree un nuevo sistema de financiación. Debe contemplarse el refuerzo de los recursos propios de la Unión.

4.8. El Comité solicita una reforma sostenible de los procesos de formación de las políticas y decisiones en la Unión; dicha reforma deberá basarse en los principios de solidaridad, transparencia, coherencia, subsidiariedad, proporcionalidad y apertura.

4.9. La simplificación de los procesos legislativos y de la propia reglamentación comunitaria es un imperativo y un requisito indispensable para la ampliación: permitirá una mejor comprensión de las políticas comunitarias y del proceso de integración europea por parte de los actores económicos y sociales y de los ciudadanos. En este contexto, el CESE solicita que las instituciones europeas adopten códigos de conducta para simplificar el proceso normativo e insiste en la necesidad de reforzar el análisis de impacto que debería acompañar a todo proyecto de reglamentación, incluyendo en él un examen de las alternativas posibles.

4.10. El Comité considera que se debería favorecer en mayor medida la correglamentación y combinar un marco comunitario con la iniciativa de las partes interesadas con vistas a alcanzar los objetivos de mayor flexibilidad y eficacia.

4.11. El Comité solicita, por otra parte, que el tratado constitucional le reconozca la posibilidad de asumir aún mejor su función generalizando su consulta en una etapa previa al proceso legislativo, en particular mediante el desarrollo del procedimiento de los dictámenes exploratorios, a instancias de las demás instituciones.

4.12. A medida que la Unión extiende la red de consultas con el fin de mejorar la calidad de la gobernanza democrática, el CESE considera que él mismo desempeña un papel de puente entre la Comisión y la sociedad civil organizada, como lo demuestra el éxito del reciente Foro sobre el desarrollo sostenible celebrado en septiembre de 2002.

4.13. Por último, el CESE estima que su función se vería reforzada si el tratado constitucional le otorgase el estatuto de institución.

## 5. Conclusiones

5.1. El Comité insiste en que es necesario hacer todo lo posible, a todos los niveles, para asociar plenamente a los ciudadanos europeos a la definición de un proyecto para la Europa ampliada y que dicho proyecto tenga un auténtico contenido. La persistente preocupación de los ciudadanos

europeos por la falta de transparencia y participación en el proceso de integración europea hace indispensable que de la Convención emane una visión del futuro de Europa que les haga apoyar el proceso e identificarse más con él.

5.2. El CESE se reafirma en su voluntad de seguir desempeñando plenamente su papel en la Convención Europea y, conforme a su resolución que ha adoptado al respecto<sup>(1)</sup>, de contribuir sobre todo a ampliar al máximo el debate sobre el futuro de la Unión dentro de la sociedad civil organizada.

---

<sup>(1)</sup> Resolución del Comité Económico y Social sobre «El Futuro de Europa» de 17.9.2001 — CES 1033/2001 fin.

**394º PLENO DE 24 DE OCTUBRE DE 2002****Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Seguridad de los transportes»**

(2003/C 61/28)

El 23 de abril de 2002, en una carta de la Sra. Loyola de Palacio, la Comisión pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema mencionado.

El 23 de abril de 2002, la Mesa del Comité encargó a la Sección especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

En su 394º Pleno de 24 de octubre de 2002, y en vista de la urgencia del asunto, el Comité Económico y Social Europeo ha designado a la Sra. Bredima-Savopoulou ponente general y ha aprobado por 93 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Introducción**

1.1. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EE UU el mundo afronta una gran incertidumbre. Las repercusiones traumáticas de esos hechos trágicos se han extendido por todo el planeta y sus efectos derivados se dejan sentir en prácticamente todos los aspectos de nuestras vidas.

1.2. Como consecuencia de ello la seguridad preventiva y operativa ha adquirido una relevancia que nunca tuvo en el pasado y se ha convertido en una de las prioridades de las agendas políticas. Con todo, conviene señalar que no existe una definición de terrorismo internacionalmente aceptada.

1.3. La necesidad de prestar mayor atención a la seguridad en el mundo entero es imperativa y ha sido reconocida tanto por gobiernos como por la industria. La seguridad perfecta es un objetivo imposible. En épocas de crisis graves se da la tendencia a tratar de planificar todas las posibles contingencias y hallar las medidas que pudieran evitar dichos casos hipotéticos. Sin embargo, al margen de la gravedad de las amenazas a la seguridad, estas intensas medidas de seguridad no se pueden mantener durante periodos que vayan más allá de algunos días al mismo tiempo. Con vistas a realizar juicios de valor sensatos sobre cuándo aplicar medidas de seguridad así como sobre su nivel de intensidad es necesario comprender mejor los tipos y la probabilidad de riesgos que afronta la red de transportes.

1.4. A resultas de los acontecimientos del 11 de septiembre, la industria del transporte marítimo y aéreo mostraron su pleno apoyo a la necesidad de derrotar el terrorismo y otras amenazas a la seguridad de barcos y aeronaves. La seguridad es una cuestión en la que, como norma general, deberían participar todos los eslabones de la cadena de transporte al objeto de lograr resultados concretos. Todos los eslabones deberían tener su parte de responsabilidad; en caso contrario, el «eslabón más débil» se convertirá en el objetivo de los terroristas que pretenden infiltrarse en el sistema.

1.5. La seguridad marítima y de la aviación civil constituye un problema global creado por actos terroristas e ilícitos y, como tal, precisa una atención y soluciones globales que sólo pueden ofrecer las respectivas organizaciones internacionales, a saber, la Organización Marítima Internacional (OMI) y la

Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Aparentemente, la seguridad ferroviaria se centra sobre todo en iniciativas de carácter nacional, mientras que el terrorismo que afecta al transporte por carretera y vías navegables ha recibido proporcionalmente poca atención. Sin embargo, dado que el concepto de transporte de puerta a puerta se aplica a diversos modos de transporte, las consideraciones sobre el refuerzo de la seguridad afectan inevitablemente a todos ellos. Por esta razón resulta necesaria la interoperabilidad de la cadena logística integrada.

**2. El impacto de las medidas de seguridad**

2.1. Los requisitos más estrictos de seguridad y ciertas tasas especiales también han afectado al coste del transporte de mercancías por aire y mar<sup>(1)</sup>. En el transporte marítimo internacional, esto ha incluido exigencias de notificación, inspecciones más frecuentes de los guardacostas y obligaciones relativas a la escolta de remolcadores; todo ello ha provocado un incremento de los costes y tiempos de espera más prolongados. En cuanto al transporte aéreo, el aumento de los costes relacionados con la seguridad en los aeropuertos llevó a la aplicación de recargos en seguridad, primas más elevadas de los seguros comerciales y tasas especiales de guerra en algunas regiones sensibles.

2.2. En un informe reciente de la OCDE<sup>(2)</sup> sobre el impacto de los ataques terroristas del 11 de septiembre en el comercio internacional se sugiere que: «el coste de los retrasos, el trabajo administrativo y el cumplimiento relacionados con los pasos fronterizos pasó de representar un 5 % a un 13 % del valor de las mercancías implicadas» y que «además, a esos costes se podría añadir del 1 % al 3 % en medidas de seguridad. Sería esencial que los gobiernos evitaran imponer trámites o costes desproporcionados. Además, los costes que corresponden propiamente a los gobiernos no deberían ser soportados por los transportistas».

<sup>(1)</sup> Véanse los siguientes documentos de la OCDE: Las consecuencias económicas del terrorismo (17.7.2002), Documento de trabajo nº 334 del Departamento de economía, Consejo de Ministros de la OCDE sobre la seguridad del transporte y el terrorismo (2.5.2002).

<sup>(2)</sup> WP/TD/TC (2002) REV 1/702002.

2.3. El transporte marítimo y la aviación civil deben seguir sirviendo a los intercambios comerciales internacionales con eficacia y, para garantizar esto, los buques, las aeronaves, los aeropuertos y las instalaciones portuarias deben prepararse adecuadamente ante la posibilidad de que se produzcan ataques terroristas u otras formas de actos delictivos. Si las normas de procedimiento se hacen demasiado restrictivas la actividad del transporte de mercancías podría verse reducida hasta llegar a su interrupción, lo cual ofrecería a los terroristas el resultado que estaban buscando.

2.4. Las nuevas medidas de seguridad deberían sopesarse con arreglo a los objetivos que persiguen, sus costes y el impacto en el tráfico. De ahí que sea necesario valorar cuidadosamente las propuestas y evaluar si son realistas y viables desde un punto de vista práctico. No deberían limitar indebidamente los derechos humanos individuales de los ciudadanos ni el orden constitucional de los diferentes Estados, lo que serviría a los intereses de los terroristas.

2.4.1. Los costes y el reparto de los costes de las medidas de seguridad deberían basarse en estimaciones de medidas razonables que se podrían aplicar a fin de prevenir o reducir el riesgo de los ataques terroristas. Los análisis deberían medir el coste real de la aplicación, el coste directo e indirecto para los transportistas y navieros (por ejemplo, por retrasos y equipos suplementarios), el impacto en el comercio mundial y las distorsiones en las modalidades de comercialización (cuando el comercio se redirige a zonas de menor seguridad).

2.4.2. Las medidas unilaterales son inaceptables, en especial cuando se aplican de manera asimétrica y en detrimento de los intereses de terceros países. Las medidas unilaterales y arbitrarias deberían evitarse, ya que obstaculizan el comercio mundial con un incremento de la burocracia y otras barreras y, en algunos casos, producen distorsiones de la competencia y repercusiones económicas negativas.

2.4.3. Habida cuenta del carácter internacional del transporte marítimo y aéreo, los requisitos de seguridad deberían basarse en disposiciones de naturaleza recíproca, aplicarse de forma uniforme y adquirir obligatoriedad sin discriminaciones; además, deben permitir que el flujo de los intercambios comerciales sea lo más eficaz posible.

2.4.4. Las medidas preventivas de ataques precisarán información, por lo que todos los operadores de transporte estarán obligados a dar cuenta a las autoridades de toda «información» o sospechas que tengan y a mantener informado a su personal.

2.4.5. El refuerzo de la seguridad entrañará inevitablemente ajustes costosos de naturaleza física (infraestructuras y equipamiento) y lógica (personal y formación). Se deberían evitar cuidadosamente las medidas técnicas desproporcionadas que pudieran considerarse proteccionistas y de promoción de

intereses comerciales. Además, el alcance y nivel de las medidas debería tener en cuenta las posibles implicaciones negativas para el rendimiento del personal (fatiga, estrés, etc.). Los trabajadores del transporte se verán afectados por la aplicación de las medidas de seguridad. La filosofía y cultura europeas apoyan firmemente el respeto de los valores humanos y cualquier reacción a las amenazas del terrorismo no debería descuidar estos principios protegidos durante tanto tiempo.

2.4.6. Existe el peligro creciente de que se impongan a las tripulaciones de buques y aeronaves y a las autoridades portuarias responsabilidades de control directas o indirectas que de ordinario corresponden a las agencias gubernamentales. Estas responsabilidades exceden sus obligaciones tradicionales y podrían exponerlos a riesgos físicos y a un estrés emocional.

### 3. Implicaciones para los seguros

3.1. A raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre, las implicaciones en materia de seguros de transporte marítimo y aéreo han sido extraordinarias. En un principio, las empresas aseguradoras comerciales retiraron masivamente la cobertura de riesgos de guerra. Cuando la cobertura comercial de riesgos de guerra se ofreció de nuevo fue por un valor que sobrepasaba diez veces el coste precedente. El sector de los seguros elevó sus primas entre un 0,03 y un 0,05 por ciento ad valorem, pero esto compensó parcialmente el declive registrado en la pasada década. La contratación de seguros por riesgos terroristas se hizo en su mayor parte inasequible. En consecuencia, los gobiernos tuvieron que intervenir y cubrir los riesgos considerados demasiado altos para el sector privado.

3.2. Las nuevas medidas de seguridad también tuvieron repercusiones en el mercado de los seguros. Hubo de considerarse la cobertura de los inevitables retrasos derivados del refuerzo de las medidas de seguridad. Además, fue necesario comprar y asegurar equipos de lectura óptica de tecnología punta muy sofisticados y caros<sup>(1)</sup>.

3.3. En el ámbito marítimo, las zonas geográficas en las que son aplicables primas complementarias y los periodos de su aplicación se ampliaron de manera irrazonable. Existe la percepción muy extendida de que los acontecimientos del 11 de septiembre se han utilizado como pretexto para imponer primas injustificables. En la actualidad se ha establecido un diálogo entre los propietarios de los buques y las empresas aseguradoras con vistas a alcanzar soluciones más razonables al problema.

<sup>(1)</sup> El coste de los equipos de seguridad es muy alto: por ejemplo, un escáner de contendedores en el puerto de Rotterdam cuesta 14 millones EUR.

3.4. En cuanto al transporte aéreo, los aseguradores de riesgos de guerra buscaban primas extraordinarias. El Gobierno de los EE UU soportó el coste extra de los seguros de los transportistas norteamericanos. En razón de los retos que afrontaba el sector de los seguros, el Gobierno de los EE UU ofreció a las compañías aéreas una ayuda financiera directa y reforzó su seguridad. Con el fin de evitar distorsiones del tráfico aéreo, los Ministros de finanzas de la UE aprobaron un código de conducta que establece las condiciones para que los gobiernos de la UE puedan respaldar los seguros de aviación. El código de conducta permitió a los Estados miembros que así lo desearan pagar a sus compañías aéreas una prima de seguro en concepto de «riesgo de guerra o terrorismo» u otorgarles una garantía estatal contra ese riesgo. El CESE apoya esta iniciativa de la UE, que pretende contribuir a la viabilidad de las líneas aéreas de la UE.

3.5. Dado que existen indicios de una vuelta a una situación aceptable de los seguros de la aviación comercial, las garantías de los seguros dadas por los Estados miembros no se prolongarán. En un intento de poner fin a las continuas dificultades para hallar una cobertura de seguros adecuada, la Comisión ha propuesto unos requisitos mínimos en materia de seguros de aviación para todos los transportistas que utilicen el espacio aéreo de la UE, esto es, una responsabilidad mínima por pasajero y por kg de carga. A largo plazo, la posibilidad de un sistema de fondo mutuo que cubra la responsabilidad de terceros por terrorismo a un coste razonable se presenta como una solución alternativa.

## 4. La seguridad marítima

### 4.1. La seguridad marítima en perspectiva

4.1.1. Aunque los ataques del 11 de septiembre afectaron a aviones y aeropuertos, los barcos y la infraestructura del transporte marítimo también son vulnerables a la amenaza terrorista. Los barcos podrían utilizarse como arma, para lanzar un ataque, transportar armas o materiales peligrosos y para causar distorsiones en la infraestructura de transportes (por ejemplo, a la entrada de puertos, en los pasos de canal). Los buques de transporte de productos químicos y gas así como los petroleros son especialmente vulnerables y presentan peligros añadidos. Los contenedores transportados por barcos también podrían utilizarse para pasar de contrabando armas de destrucción masiva o terroristas. Habida cuenta del peligro potencial, los EE UU han puesto en vigor disposiciones extremadamente detalladas para proteger sus puertos y navíos. Hasta la fecha, ningún otro país ha modificado de modo comparable, unilateral y drásticamente, sus actuales normas de seguridad marítima.

4.1.2. En comparación con el caso de las aeronaves, y con la salvedad del secuestro del crucero Achille Lauro, ningún barco de pasajeros o de carga ha sufrido ataques terroristas

como tales. No obstante, los buques de carga han sido víctimas de actos de piratería y de robo armado. El número total de incidentes de piratería y robo armado contra barcos de los que se tienen noticia desde 1984 a 2002 fue de 2 650.

4.1.3. Por consiguiente, la evaluación de riesgos debería centrarse en la probabilidad y la posible gravedad de los riesgos relativos a la situación geográfica, las características de la modalidad de transporte, la facilidad de acceso, el nivel de exposición al riesgo y las dificultades institucionales y jurídicas que encuentran las medidas de seguridad.

4.1.4. Las medidas de seguridad relativas al transporte marítimo deberían ser claras con respecto a los requisitos de buques, tripulaciones, pasajeros, transportistas, consignatarios, operadores de terminal, transportistas por carretera y ferroviarios que participan en el comercio internacional y deberían guardar proporción con el nivel evaluado de amenaza.

### 4.2. El trabajo en la OMI

4.2.1. Desde los años ochenta la OMI ha manifestado su preocupación acerca de los actos delictivos que amenazan la seguridad de los buques, sus pasajeros y tripulaciones.

4.2.2. Como resultado del incidente del Achille Lauro (1985), la OMI aprobó una resolución y dos circulares en las que se recomendaban medidas para impedir actos delictivos contra la seguridad de los barcos de pasajeros <sup>(1)</sup>.

4.2.3. En 1988 la OMI aprobó el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (Convenio y Protocolo SUA). Los instrumentos mencionados entraron en vigor el 1 de enero de 1992 <sup>(2)</sup>.

4.2.3.1. Los trabajos preparatorios que llevaron a la aprobación de estos tratados se realizaron al mismo tiempo que los que resultaron en la aprobación del Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 1971.

4.2.3.2. Además, la OMI estableció un grupo de trabajo encargado de revisar el Convenio y el Protocolo SUA con el fin de facilitar la cooperación internacional como medio de combatir los actos delictivos, incluidos los ataques terroristas.

<sup>(1)</sup> A 584(14), MSC/Circ.443, MSC/Circ.754.

<sup>(2)</sup> El número de Estados signatarios es de 67 y 60 respectivamente.

4.2.4. Tras los ataques del 11 de septiembre la OMI trató de reevaluar con urgencia las disposiciones internacionales relativas a seguridad. A instancias de los EE UU, la OMI celebró reuniones ad hoc de un grupo de trabajo «intersección» del Comité para la Seguridad Marítima del 11 al 15 de febrero de 2002, del 15 al 24 de mayo de 2002 y del 9 al 13 de septiembre de 2002.

4.2.5. La OMI ha decidido que las nuevas medidas para reforzar la seguridad marítima constituirían el Código internacional para la seguridad de los buques e instalaciones portuarias y que los elementos fundamentales se recogerían en el Capítulo XI del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS). Se prevé que las medidas de la OMI se aprobarán en una conferencia diplomática que se celebrará del 4 al 13 de diciembre de 2002. Estas medidas tratarán las siguientes cuestiones:

- los sistemas automáticos de identificación para buques,
- la instalación de planes de seguridad para buques y navegación en alta mar,
- un oficial de seguridad del buque/un oficial de seguridad de la compañía naviera,
- planes de seguridad para las instalaciones portuarias y evaluaciones sobre la vulnerabilidad de las instalaciones portuarias,
- medidas relativas a la seguridad de los contenedores,
- información sobre el buques, la carga, la tripulación y los pasajeros.

4.2.6. Entre las cuestiones de interés específico que requieren nuevos trabajos a nivel nacional e internacional se incluyen la seguridad de las zonas portuarias, la aplicación de medidas en los puertos y la seguridad de los contenedores.

4.2.7. Las medidas de la OMI cubrirán la interfaz buque/puerto, a saber, las amenazas inmediatas a la seguridad costera dirigidas al buque y viceversa, con inclusión del anclaje y los movimientos del buque en el puerto. El resto de cuestiones será tratado por la OMI en cooperación con la OIT y otras organizaciones relacionadas (por ejemplo, la Organización Mundial de Aduanas, la Asociación Internacional de Puertos, la «Asociación Internacional de Capitanes de Puerto»).

4.2.8. La IMO ha considerado la cuestión de la aplicación de los requisitos de la evaluación de la vulnerabilidad de los puertos (PVA) a los «puertos pequeños» y a los puertos que apenas se utilizan en viajes internacionales. Aunque se ha reconocido que los requisitos PVA podrían no ser de aplicación en todos los puertos de un país, se ha estimado que la flexibilidad era necesaria para cerrar el capítulo de la seguridad marítima en aquellos casos en los que podría surgir un riesgo relativo a la seguridad.

4.2.9. La «contenedorización» es un fenómeno muy abierto, pero es precisamente esto lo que la hace susceptible de acciones terroristas. El transporte marítimo de contenedores es sólo una parte de la cadena multimodal del transporte y es necesario garantizar la seguridad en todas las fases, incluyendo a armadores, transitarios y transportistas. En el control del movimiento internacional de los contenedores el papel de las agencias fronterizas, en particular el de las diferentes administraciones de aduanas, es capital e instrumental. Las administraciones de aduanas a nivel mundial cuentan con una larga historia de control de contenedores en conjunción con otras agencias nacionales e internacionales con fuerza vinculante y otros órganos comerciales pertinentes. La Organización Mundial de Aduanas debe desempeñar un papel vital en la creación de un sistema global de seguridad de los contenedores en cooperación con las organizaciones internacionales interesadas y en consulta con las asociaciones de expedidores, transitarios y transportistas. Una parte de este sistema debería cubrir la responsabilidad de despachar y supervisar las declaraciones de carga correspondientes a los contenedores.

4.2.10. El registro del historial y la información sobre la propiedad del buque deberán atender adecuadamente al criterio de transparencia en las cuestiones de seguridad. Se pedirá a los buques que mantengan un registro resumido actualizado («Continuous Synopsis Record», CSR). El objetivo es ofrecer un registro a bordo del historial del buque que incluya información sobre el pabellón, fecha de registro, nombre y número OMI del buque. Asimismo contendrá información sobre el propietario o propietarios registrados, fletador o fletadores, sociedades de clasificación y documentación del Código ISG. Además, deberá facilitarse información acerca de la persona que escoge a la tripulación, la persona que determina la utilización del barco y la persona que firma el contrato de fletamiento en nombre del propietario.

4.2.11. La OMI ha convenido, en principio, en acelerar la dotación de los buques existentes con sistemas automáticos de identificación (AIS). No obstante, la determinación de la fecha final para la obligación de llevar estos equipos se dejará a la conferencia diplomática de diciembre de 2002.

## 5. La perspectiva de la UE

5.1. Aparentemente, las propuestas y acciones propuestas en el marco de la OMI logran un equilibrio bastante bueno entre la necesidad de garantizar la libre circulación de mercancías y personas y la necesidad de ofrecer la mejor protección posible frente a ataques terroristas.

5.2. Aunque algunas medidas de la OMI pueden transponerse con posterioridad a la normativa comunitaria, la aprobación de nuevas medidas internacionales no debería entrañar retrasos en los procedimientos legislativos comunitarios. Es necesario coordinar los procesos de toma de decisión en los foros internacionales y a nivel de la UE con el fin de evitar posibles incoherencias entre las normas internacionales y las comunitarias.

5.3. El Consejo Europeo de Sevilla (21-22 de junio de 2002) instó a una mayor cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo. Asimismo, acogió favorablemente los progresos realizados desde el 11 de septiembre en la integración de la lucha contra el terrorismo en todos los aspectos de la política exterior de la UE.

5.4. Los puertos de la UE deberían aprobar normas comunes para aumentar la seguridad portuaria frente al terrorismo antes de que otros países adopten medidas unilaterales. Las medidas unilaterales y discriminatorias que puedan resultar en la calificación de puertos extranjeros como «seguros» y en la elaboración de listas negras de puertos «inseguros» en relación con la existencia de emigrantes ilegales y terroristas son inaceptables, toda vez que podrían llevar a distorsiones del mercado y comprometer el buen funcionamiento del comercio internacional. Además, las iniciativas individuales de determinadas autoridades aduaneras de celebrar acuerdos bilaterales con el servicio de Aduanas de EE UU desplazan la validez de la acción colectiva comunitaria y socavan el marco deseable de las futuras disposiciones, que han de ser forzosamente de naturaleza recíproca y cooperativa. Llevar a cabo los controles en el puerto de carga (UE) en lugar del puerto de descarga (EE UU) constituye una tarea hercúlea. El CESE suscribe la postura de la Comisión Europea, que recusa la validez jurídica de estos acuerdos bilaterales. Esto debería considerarse a la luz de una reflexión jurídica sobre la competencia de la UE en las relaciones de comercio. El CESE apoya igualmente la acción de la UE de proseguir conversaciones con los EE UU a fin de llegar a un acuerdo que conceda un tratamiento equitativo a todos los lugares de carga (contenedores) que procedan de la UE y transformar o integrar los acuerdos bilaterales en un acuerdo internacional (OMC).

5.5. Causa preocupación la intención de los EE UU de aprobar normas que el resto del mundo podría no estar en condiciones de seguir, con lo que se crearía confusión para los buques, los propietarios de los buques y la interfaz buque/ puerto. La iniciativa de seguridad marítima de los EE UU permite al gobierno norteamericano llevar a cabo una evaluación de los puertos extranjeros, con lo que la entrada del buque a los EE UU está condicionada a la prueba de que el puerto de origen haya efectuado un control eficaz de la carga y otras medidas antiterroristas. El volumen de comercio con los EE UU podría dar una idea de la importancia del impacto de la iniciativa. La industria de buques de crucero desplaza a más de 6,5 millones de americanos en embarcaciones de pasajeros cada año. Seis millones de contenedores cargados, 156 millones de toneladas de material de riesgo y casi mil millones de toneladas de productos petrolíferos entran en los puertos de los EE UU cada año. En 2001, el movimiento total de contenedores entre Europa y América del Norte (EE UU, Canadá y México) alcanzó 6 177 000 unidades<sup>(1)</sup>. Aproximadamente el 22,5 % del tráfico marítimo de contenedores con destino a puertos de los EE UU se origina en nueve puertos de grandes dimensiones de siete países de la UE.

5.5.1. Sólo el volumen de comercio con la UE y otras partes del mundo debería inducir a los EE UU a buscar soluciones realistas de cooperación con sus socios comerciales. De manera inversa, la UE, consciente del impacto potencial de las medidas variables y diversas en otras partes del mundo, debería asumir un papel dominante en el establecimiento de un sistema global en interés de todos. El CESE insta a la UE a que inicie un diálogo con los EE UU y otros países para debatir acerca de la soberanía, la difusión de la información, los procedimientos de inspección de los contenedores, la reciprocidad y otras cuestiones de interés mutuo. Es una oportunidad para que la UE muestre una mayor visibilidad. Las experiencias recientes y del pasado en numerosas partes del mundo han demostrado que centrarse únicamente en medidas de control tiene un efecto limitado. Una estrategia de control no es una estrategia segura en un mundo inseguro. Es urgentemente necesario que la UE asuma el liderazgo internacional mediante la creación de un marco para la seguridad que trate las causas del terrorismo y no se limite a intentar eliminar sus consecuencias.

5.6. Las medidas de seguridad deberían ser de tal naturaleza que eviten desviar el tráfico en favor de algunos puertos (debido a unas medidas de seguridad reforzadas) en detrimento de otros. Además, las medidas de seguridad no deberían establecer discriminaciones entre los buques de transporte marítimo de línea y mercante que hacen escala en los puertos comunitarios.

5.7. El CESE propone que se inste urgentemente a todos los Estados miembros de la UE que no formen parte de la Convención y el Protocolo SUA a que ratifiquen ambos instrumentos<sup>(2)</sup>.

5.8. Cualquier acción de la UE debería tener en cuenta aspectos económicos, como el análisis de quién paga los costes de las medidas de seguridad y el impacto en la competitividad que tienen los requisitos de seguridad en los puertos de propiedad pública o privada. La industria marítima ha reconocido la necesidad de una normativa antiterrorista global y está dispuesta a compartir algunos de los costes de la mejora de las medidas de seguridad.

5.9. El interés de la UE debería centrarse ante todo en una valoración de cuestiones asociadas no sólo a la seguridad de las personas que trabajan en el sector (marineros, trabajadores portuarios) sino también a la seguridad de las terminales de los puertos. La UE debe establecer los medios para una mejor identificación de los riesgos en juego y proponer soluciones de orden de procedimiento o de orden tecnológico con el fin de reducirlos.

(1) «Containerisation International», abril de 2002.

(2) Bélgica, Irlanda y Luxemburgo aún no los han ratificado hasta la fecha.

5.10. La seguridad de los buques y de las instalaciones portuarias constituye una actividad de gestión de riesgos. El tipo de valoración que entraña es una decisión soberana realizada con arreglo al criterio de cada Estado miembro. Sin embargo, en varias áreas de la seguridad marítima la acción de la UE a la hora de fijar normas y procedimientos uniformes se revela indispensable. La formación común de personal, que responde a una demanda de seguridad cada vez mayor, logrará la armonización de procedimientos a costes reducidos. En consecuencia, la entera cadena logística tendrá que modificar a la larga sus procedimientos comerciales para atender a consideraciones relacionadas con la seguridad.

5.11. Los Estados miembros deben dirigir de manera coordinada las evaluaciones de la seguridad de las instalaciones portuarias. El CESE considera que un plan de seguridad portuaria global debe constituir el marco para establecer los planes de las instalaciones portuarias. A menudo, los puertos marítimos están muy abiertos y expuestos y, dada la naturaleza de su función a la hora de promover los intercambios comerciales libres, podrían ser víctimas de un terrorismo a gran escala que plantearía una amenaza para el entorno costero, los centros industriales, comerciales y administrativos y a sus poblaciones residentes o trabajadoras. La seguridad física efectiva y el control de acceso en los puertos marítimos es fundamental para disuadir e impedir posibles amenazas a las operaciones de los puertos marítimos, fletes y buques. En opinión del CESE, el establecimiento de comités de seguridad portuaria permitirá combinar los esfuerzos de las autoridades de los puertos, los representantes de los gobiernos (aduanas, emigración, etc.), los usuarios de los puertos y otras partes interesadas en la seguridad.

5.12. Las evaluaciones de seguridad deberían tener tres componentes esenciales. En primer lugar, deben definir y evaluar los bienes e infraestructuras fundamentales en las instalaciones portuarias, así como en aquellas zonas o estructuras que, si resultaran dañadas, podrían causar una pérdida importante de vidas o perjudicar la economía o el entorno de las instalaciones. En segundo lugar, la evaluación debe definir las amenazas reales a los bienes e infraestructuras fundamentales a fin de establecer prioridades en las medidas de seguridad. Por último, la evaluación debe abordar la vulnerabilidad de las instalaciones portuarias mediante la definición de sus debilidades en lo que se refiere a la seguridad física, la integridad estructural, los sistemas de protección, las políticas de procedimiento, los sistemas de comunicación, las infraestructuras de transporte, los servicios y otros elementos dentro de las instalaciones portuarias que podrían ser blanco de un ataque.

5.13. Un control eficaz del acceso requeriría una foto de identificación para todas las personas a bordo de un barco en un puerto. Sin una medida de este tipo, el barco no podría ejercer control sobre las personas a bordo o que desembarcan y, por consiguiente, sería incapaz de garantizar la seguridad tal y como se exige en el plan de seguridad del barco. Según el Convenio n° 108 de la OIT, los marinos pueden quedar

exentos de los requisitos ordinarios de visado con miras a permisos en tierra o tránsitos a o desde sus barcos. Las consideraciones sobre seguridad deberán conciliarse con las formuladas con el Convenio n° 108. Está previsto que el formato de los documentos de identidad, que se emitirán en el país de la nacionalidad del marinero, se uniformarán con la creación de documentos que sean legibles por máquinas.

5.14. El CESE toma nota de que las implicaciones prácticas y económicas podrían obstaculizar la aplicación generalizada de cualquier nuevo requisito de identidad. La utilización de modelos biométricos para verificar la identidad del usuario podría dar lugar a problemas de derechos humanos y de protección de datos. Además, conciliar estas disposiciones con los requisitos de visado de Schengen será un nuevo factor de preocupación para la UE.

5.15. El CESE insta a que los Estados miembros que aún no lo hayan hecho ratifiquen con urgencia el Convenio n° 108. En cuanto a los trabajadores portuarios, la OMI y la OIT resolverán rápidamente el asunto y la UE debería conceder su pleno apoyo en este sentido. A la espera de una acción internacional, la UE podría considerar la posibilidad de disposiciones transitorias con respecto a la necesidad de controlar el acceso de los empleados gubernamentales cuyas funciones precisen acceder a los barcos.

5.16. El refuerzo de las medidas de seguridad exigirá reforzar la cooperación entre las diferentes administraciones de los Estados miembros de la UE (emigración, aduanas, autoridades de aeropuertos y autoridades de puertos). La necesidad de una coordinación de los servicios de la Comisión Europea afectados es igualmente importante.

5.17. La cooperación de la industria del transporte marítimo debería centrarse en el fomento de la conciencia de la seguridad. Las medidas de seguridad complementarias deberían tener en cuenta otra clase de amenazas a la seguridad del barco o la tripulación, como por ejemplo el tráfico de drogas, la piratería, el robo a mano armada y la presencia de polizones. El CESE observa que desde hace unos años los barcos y los marineros afrontan una escalada de actos de piratería e incidentes armados en el mar. El actual énfasis en la seguridad marítima también debería considerarse una oportunidad para hallar soluciones al problema de la piratería. No obstante, la seguridad y las condiciones laborales de los trabajadores del transporte no deberían exponerse a riesgos a la hora de tratar casos de esa naturaleza. En este sentido, las medidas contra la amenaza del terrorismo también servirán para combatir otros actos ilícitos (tráfico de drogas o personas, piratería). A la hora de examinar los costes económicos de las medidas de seguridad se deberían tener en cuenta los beneficios obtenidos.

5.18. Se debería procurar evitar cualquier desequilibrio entre la seguridad de los buques y la seguridad portuaria que pudiera tener como consecuencia obligar a los buques y sus operadores a proporcionar una seguridad de los muelles suplementaria para compensar el desequilibrio. Los costes que corresponden a los gobiernos no deberían cargarse a la industria.

5.19. Los Estados miembros deberían desarrollar métodos eficaces para gestionar la información sobre los fletes, que se basaría de forma general en un único punto de almacenamiento y en sistemas electrónicos. En particular, para los contenedores existe la necesidad de un intercambio de datos global entre todas las partes que participan en sus movimientos. El CESE considera que el sistema ya establecido con arreglo a la Directiva 93/75/CEE sobre las condiciones exigidas a los buques que transporten mercancías peligrosas o contaminantes podría ampliarse para atender al intercambio de datos que hayan de presentarse.

5.20. El CESE estima que una pronta aplicación del sistema Galileo (que se prevé sea operativo hacia 2008) permitirá una identificación muy precisa de buques y contenedores, con lo que se facilitará el cumplimiento del objetivo del refuerzo de las medidas de seguridad. Entretanto, se deberían realizar esfuerzos para acelerar la fase operativa (2003-2008) del proyecto Egnos, el precursor de Galileo, que se basa en el GPS norteamericano y en el Glonass ruso y supervisa su coherencia, y aplicarla en cooperación con Galileo.

5.21. Con arreglo a las medidas previstas por la OMI, los buques estarán sujetos al control de los Estados miembros en los puertos y podrían inspeccionarse, de acuerdo con la legislación internacional, al objeto de determinar su cumplimiento con los requisitos aplicables. En los casos de infracción, los buques podrían ser sometidos a demoras, detenciones, restricción de operaciones, expulsión del puerto o denegación de entrada en el puerto. El CESE propone que se introduzcan modificaciones puntuales en la Directiva de control por el Estado del puerto (95/21/CE) con miras a ampliar el ámbito del control por el Estado del puerto.

5.22. Los sistemas automáticos de identificación (AIS) ofrecen ventajas de la seguridad sólo si se pueden recibir señales en tierra, analizarlas y actuar basándose en ellas. El CESE propone una supervisión estrecha del cumplimiento puntual por los Estados miembros de la correspondiente obligación que establezca la Directiva propuesta más arriba.

## 6. Seguridad de la aviación civil

### 6.1. Riesgos de la aviación civil

6.1.1. La seguridad de la aviación civil consta de dos componentes: la seguridad a bordo y la seguridad en tierra. El Convenio sobre aviación civil internacional, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944 (Convenio de Chicago), establece normas mínimas para garantizar la seguridad de la

aviación civil. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) convocó una Conferencia ministerial sobre seguridad aérea (Montreal, 19 y 20 de febrero de 2002), en la que se acordó una estrategia global dirigida a reforzar la seguridad aérea en todo el mundo y a sentar las bases de un plan de acción para la seguridad aérea.

6.1.2. Dada la naturaleza global del transporte aéreo, para ser eficaces las medidas de seguridad deben coordinarse internacionalmente y, en caso necesario, de manera bilateral. Resulta de mayor importancia que nunca que la industria de la aviación en su totalidad trabaje en pro del objetivo común del refuerzo de la seguridad. Las medidas preventivas ya no se pueden confiar únicamente a la responsabilidad de las autoridades locales o incluso de las autoridades nacionales. En consecuencia, la UE debería coordinar las actividades relativas a la seguridad de la aviación con la OACI y remitirse, en la medida de lo posible, a las normas pertinentes de la OACI.

6.1.3. El CESE comparte la opinión de que no todos los ajustes de las medidas de seguridad pueden aplicarse de manera eficaz y uniforme con efectos inmediatos, sino que, para ocuparse de asuntos necesarios como la contratación y formación de personal y los cambios en la infraestructura, se requiere un proceso realista y gradual.

### 6.2. Seguridad a bordo

6.2.1. En cuanto a la seguridad a bordo, la OACI aprobó recientemente normas relativas a la incorporación de la seguridad en el diseño de las medidas de seguridad de las aeronaves y otras relativas al vuelo. Las normas de seguridad de la OACI sobre la cubierta de vuelo exigen que la aeronave que transporte pasajeros en número de 60 o más, o que despegue con un peso certificado máximo de 45 500 kg., esté dotada de protección antibalística. Este requisito no será obligatorio hasta noviembre de 2003.

6.2.2. Sin embargo, la norma correspondiente de los EE UU exige que determinados transportistas aéreos norteamericanos instalen puertas reforzadas en las cubiertas de vuelo antes del 9 de abril de 2003, esto es, siete meses antes de lo previsto por los requisitos de la OACI. Como las autoridades estadounidenses consideraron inaceptable crear dos niveles de protección de cubiertas de vuelo para el mismo tipo de trayectos de operadores extranjeros desde y hacia aeropuertos de los EE UU, la norma se aplicará a aeronaves pertenecientes a transportistas extranjeros que participen en operaciones de transporte con destino u origen en los EE UU.

6.2.3. Algunos gobiernos, incluidos los de Francia y Alemania, han comenzado a desplegar agentes de seguridad aérea, y los transportistas aéreos estadounidenses y británicos han dado pasos importantes para garantizar la inviolabilidad de la cabina mediante el refuerzo de la puerta de la cabina, y el aumento del número de equipajes que se inspeccionan físicamente en todo el mundo ha incrementado la seguridad.

### 6.3. Seguridad en tierra

6.3.1. El 14 de septiembre de 2001, el Consejo de Transportes de la UE decidió que era necesario aplicar las medidas esenciales de prevención de actos ilícitos dirigidos contra la aviación civil contenidas en el Documento 30 de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) <sup>(1)</sup>. En su Dictamen de 28 de noviembre de 2001 <sup>(2)</sup> sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil» <sup>(3)</sup>, el CESE acogió positivamente la propuesta en la medida en que era una respuesta rápida y adecuada a la necesidad de garantizar un elevado nivel de seguridad adoptando medidas que impidan actos de interferencia ilegítima contra la aviación civil.

### 6.4. La perspectiva de la UE

6.4.1. Los acontecimientos del 11 de septiembre demostraron que los terroristas han podido utilizar indebidamente el transporte aéreo para atacar a gobiernos. Sin embargo, la industria del transporte aéreo en sí misma no es el blanco de la actividad terrorista y no debería considerarse responsable del coste de las medidas preventivas. Por consiguiente, el refuerzo de determinadas medidas de seguridad por parte de las autoridades públicas como consecuencia de los ataques perpetrados contra la sociedad en su conjunto y no sólo contra los actores de la industria debe correr a cargo de las autoridades públicas.

6.4.2. Todos los ajustes de las medidas de seguridad, incluida la transformación de las recomendaciones de las medidas de seguridad en requisitos jurídicos obligatorios, deberían someterse a un análisis de costes/beneficios y a una verificación de sus implicaciones operativas. Se debería destacar que dentro de la UE la financiación de la seguridad aérea es diferente según los países. En algunos Estados, el coste corre a cargo del gobierno; en otros, es soportado por una tasa de salida especial y, en un tercer grupo, es financiado directamente por los operadores de transporte aéreo.

6.4.3. El CESE manifiesta su preocupación por la financiación de las medidas de seguridad nuevas y ya existentes, y estima que en este ámbito las obligaciones de los gobiernos deben ir más lejos. En efecto, como en otras formas de transporte, los aeropuertos son fronteras nacionales y debería ser responsabilidad de los gobiernos asegurar el nivel más elevado de seguridad nacional para sus ciudadanos en estas fronteras. La cuestión de la seguridad requiere un enfoque armonizado en la UE, por lo que los gobiernos deberían llevar a cabo una acción coordinada a la hora de elaborar una política global que financie y garantice el máximo nivel de seguridad posible en los viajes en avión.

6.4.4. El CESE recuerda su dictamen sobre el Reglamento por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil <sup>(4)</sup>, en el que se afirmaba que «es injusto que los aeropuertos y las compañías aéreas deban cargar con los gastos extraordinarios. Garantizar la seguridad pública en los aeropuertos debería corresponder a los Estados miembros».

6.4.5. El CESE toma nota de que el Congreso de los EE UU aprobó un paquete de medidas de emergencia, parte del cual se dedicará a la seguridad del transporte aéreo. Hasta la fecha, los transportistas aéreos no disponen de la posibilidad de reembolso a cargo de los Estados miembros de la UE de los costes de las medidas de seguridad adicionales. Por consiguiente, se debe evitar la distorsión de la competencia entre las compañías aéreas europeas y estadounidenses mediante la comparación de las políticas sobre la atribución de los costes de las medidas de seguridad. Sin embargo, el CESE estima que las nuevas normas técnicas no deberían introducirse con el pretexto de reforzar la seguridad si en realidad sirven para otros fines (por ejemplo, la promoción comercial de nuevos equipos, proteccionismo, etc.)

6.4.6. A la luz de estas reflexiones, el CESE considera que la propuesta de Reglamento para el establecimiento de normas comunes para la seguridad de la aviación civil debería tratar igualmente el coste de financiar la seguridad y no confiar esta cuestión a normativas posteriores. La posición competitiva de las líneas aéreas debe tenerse en cuenta a la hora de decidir la financiación de las medidas de seguridad.

6.4.7. El CESE reitera su anterior llamamiento a que las demás normativas propuestas sobre la seguridad de la aviación civil se tramiten y aprueben lo más rápidamente posible.

6.5. La UE no puede aprobar medidas aplicables en aeropuertos de terceros países. Por consiguiente, debería idear un mecanismo que evalúe si los aeropuertos de terceros países cumplen los requisitos esenciales de seguridad. La falta de cumplimiento de esos requisitos podría conducir a discrepancias mayores entre los niveles de seguridad de los países de la UE. Estas discrepancias deberían hacernos considerar un aspecto significativo de la seguridad, a saber, la segregación de pasajeros y sus posibles consecuencias operativas, humanas y financieras.

<sup>(1)</sup> La Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) es una asociación voluntaria de autoridades europeas de aviación que ha aprobado una serie de medidas en el ámbito de la seguridad aérea, entre otros.

<sup>(2)</sup> TEN/097.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 575 final — 2001/0234 (COD).

<sup>(4)</sup> DO C 48 de 21.2.2002, p. 70.

6.5.1. En opinión del CESE, la UE debería aspirar a introducir medidas que no entren en conflicto con las medias de seguridad a bordo aprobadas por los EE UU. Además, como los riesgos relacionados con la seguridad presentan diferentes niveles en Europa, se necesita una flexibilidad basada en la correspondiente evaluación de riesgos.

6.5.2. Se deberían concentrar esfuerzos en impedir que las personas u objetos que presenten un riesgo relacionado con la seguridad embarquen o se coloquen en una aeronave. El foco primordial de acción debería ser la seguridad en tierra, que es responsabilidad de los gobiernos.

6.5.3. Es necesario revisar las medidas y procedimientos para el control del acceso a la zona de operaciones y, en especial, el grado de confianza depositada en los empleados de los aeropuertos que entran en zonas de acceso restringido. Si se puede entrar a este tipo de zonas con facilidad, se invalidan los efectos positivos del control reforzado de los pasajeros.

6.5.4. El fracaso a la hora de tratar esta preocupación podría poner en peligro el objetivo de establecer una «zona de seguridad común». Este objetivo, generalmente conocido como «One-Stop Security» (OSS), consiste en aplicar las medidas de seguridad adecuadas sólo en el punto de origen, con lo que el requisito de volver a efectuar estas medidas en el punto de transbordo queda anulado.

6.5.5. El sistema de seguridad de la carga aérea del Documento 30 de la CEAC también podría utilizarse para crear un sistema de seguridad de contenedores en el sector marítimo. El Documento 30 de la CEAC se basa en el sistema del «cargador conocido» y la expedición de un resguardo de envío. Sin embargo, dadas sus diferencias esenciales con el transporte mediante contenedores o de línea así como con el transporte aéreo, el concepto incluido en el Documento 30 de la CEAC no puede aplicarse al transporte marítimo mercante.

6.6. Las partes interesadas deberían ser parte integral de un proceso de seguridad que incluya la redacción, aplicación y control de calidad de las medidas de seguridad. Las líneas aéreas que realizan trayectos a otros Estados deberían tener el derecho de conocer los informes de inspección o las recomendaciones realizadas, toda vez que estarán expuestas directamente a los riesgos relacionados con la seguridad como consecuencia de errores o deficiencias por parte de esos Estados o sus aeropuertos.

6.6.1. El CESE considera que el despliegue de agentes de seguridad aérea debería confiarse a las diferentes líneas aéreas y gobiernos. Los actos de interferencia ilegítima deberían impedirse en tierra. No obstante, en el caso de que un Estado imponga la obligatoriedad de la utilización de personal de seguridad armado durante el vuelo, debería ser ese mismo Estado el responsable de la financiación, selección y formación de dicho personal.

6.6.2. EL CESE no cree que armar a la tripulación con armas letales constituya una solución, ya que las desventajas serían mayores que los beneficios. Por otra parte, la utilización posible de instrumentos de protección no letales en la zona de cabina para su utilización en caso de emergencia debería ser valorada con más detalle.

## 7. Conclusiones

7.1. El CESE acoge favorablemente la invitación del Consejo Europeo a que los Estados miembros cooperen más estrechamente en la lucha contra el terrorismo. Asimismo, acoge positivamente los progresos realizados desde el 11 de septiembre en la integración de la lucha contra el terrorismo en todos los aspectos de la política exterior de la UE.

7.2. El CESE cree firmemente que la estrategia de control no es una estrategia segura en un mundo inseguro. Por consiguiente, la UE debería asumir el liderazgo internacional creando un marco para la seguridad más amplio, en el que se traten las causas del terrorismo y que no se limite a intentar eliminar sus consecuencias.

7.3. La necesidad de reforzar la seguridad en todo el mundo es imperativa y ha sido reconocida tanto por los gobiernos como por la industria. El refuerzo de las medidas de seguridad requerirá una cooperación más intensa entre las diversas administraciones de los Estados miembros de la UE (inmigración, aduanas, autoridades de los aeropuertos y de los puertos) así como una mayor coordinación de los servicios de la Comisión Europea afectados.

7.4. El transporte marítimo y la aviación civil deben seguir ocupándose eficazmente de los intercambios internacionales y, para garantizar esto, los buques, las aeronaves y las instalaciones portuarias deben estar adecuadamente preparados para la posibilidad de ataques terroristas u otras formas de actos delictivos.

7.5. Habida cuenta de la naturaleza internacional del transporte marítimo y aéreo, los requisitos de seguridad deberían basarse en acuerdos recíprocos, aplicarse y hacerse cumplir de manera uniforme y sin discriminación, y deben permitir el funcionamiento lo más eficaz posible de los intercambios económicos.

7.6. La seguridad es una cuestión en la que deberían participar todos los eslabones de la cadena de transporte, y debido al concepto de transporte de puerta a puerta, las consideraciones sobre la seguridad afectan a todos los modos de transporte en grado diverso. Por esta razón resulta necesaria la interoperabilidad de la cadena logística integrada.

7.7. Es necesario coordinar los procesos decisorios en los foros internacionales y a nivel de la UE al objeto de evitar posibles incoherencias entre las normas internacionales y las comunitarias. Las medidas unilaterales y arbitrarias deberían evitarse, ya que impiden el comercio mundial al crear obstáculos burocráticos y de otro tipo, y, en algunos casos, producen distorsiones de la competencia y efectos económicos adversos.

7.8. Los acuerdos bilaterales de algunas autoridades aduaneras de la UE con las autoridades estadounidenses en el contexto de la iniciativa de seguridad de los contenedores de los EE UU no son coherentes con el enfoque comunitario unificado y socava la solidaridad de la UE. Por esta razón, el CESE apoya la acción de la UE de proseguir conversaciones con los EE UU con vistas a transferir o integrar los acuerdos bilaterales en un acuerdo multilateral.

7.9. Las nuevas medidas de seguridad deberían sopesarse en relación con los objetivos a que aspiran, sus costes y su impacto en el tráfico. No deberían limitar indebidamente los derechos humanos de los ciudadanos ni el ordenamiento

constitucional de los diferentes Estados, porque en caso contrario servirían a los intereses de los terroristas.

7.10. El personal del transporte se verá afectado por la aplicación de las medidas de seguridad. La filosofía y cultura europeas apoyan firmemente el respeto de los derechos humanos y cualquier reacción a las amenazas del terrorismo no debería descuidar estos principios protegidos durante tanto tiempo.

7.11. No deberían introducirse nuevas normas técnicas con el pretexto de un refuerzo de la seguridad si de hecho sirven para otros fines (por ejemplo, la promoción comercial de nuevos equipos o el proteccionismo).

7.12. Los gobiernos de la UE tienen la responsabilidad de garantizar, proporcionalmente a la amenaza, el máximo nivel operativo de seguridad nacional para sus ciudadanos en las fronteras, con inclusión de puertos y aeropuertos. Deberían llevar a cabo una acción coordinada en la elaboración de una política global que financie y garantice el máximo nivel de seguridad posible en los viajes por tierra y mar.

Bruselas, 24 de octubre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa plurianual (2003-2005) para el seguimiento de eEurope, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (Modinis)»**

(COM(2002) 425 final — 2002/0187 (CNS))

(2003/C 61/29)

El 19 de septiembre de 2002, de conformidad con el artículo 157 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 17 de septiembre de 2002, la Mesa del Comité encargó a la Sección especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

En su 394º Pleno de los días 22, 23 y 24 de octubre de 2002 (sesión del 24 de octubre de 2002), el Comité Económico y Social Europeo, debido a la urgencia del procedimiento, ha designado ponente general al Sr. Retureau y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El programa Modinis guarda coherencia con el objetivo de los Consejos Europeos de Lisboa, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000 (convertir a la Unión en la sociedad basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo), y de Feira, de los días 19 y 20 de junio de 2000, en el que se apoyó el plan de acción eEurope 2002 y la necesidad de preparar perspectivas a más largo plazo para que la sociedad basada en el conocimiento fomente el acceso de todos los ciudadanos a las nuevas tecnologías.

1.2. Dos resoluciones del Consejo, una sobre el plan de acción eEurope «Seguridad de las redes y de la información»<sup>(1)</sup>, de 30 de mayo de 2001, y otra, de 6 de diciembre de 2001, relativa a un «enfoque común y a acciones específicas en materia de seguridad de las redes y de la información»<sup>(2)</sup>, pedían a los Estados miembros que adoptaran acciones específicas apropiadas y suscribían la estrategia propuesta por la Comisión para aumentar la seguridad de las redes y de Internet y formular una propuesta destinada a la creación de un grupo de trabajo sobre la seguridad cibernética, con miras en particular a la mejora del sistema de alerta rápida.

1.3. La propuesta de Decisión objeto de examen tiene por finalidad el seguimiento del plan de acción eEurope 2005, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (artículo 1 de la propuesta).

1.4. La propuesta adopta un programa plurianual con los objetivos siguientes:

- seguir los resultados obtenidos por los Estados miembros y dentro de los mismos, compararlos con los mejores resultados del mundo y aplicar las políticas adecuadas utilizando, cuando sea posible, estadísticas e información ya disponible;
- desarrollar un mecanismo europeo de intercambios de experiencias analizando las mejores prácticas;
- analizar las consecuencias económicas y sociales de la sociedad de la información, con vistas a dar las mejores respuestas políticas, especialmente en relación con la competitividad y la cohesión;
- apoyar los esfuerzos para mejorar la seguridad de las redes y fomentar la difusión de la banda ancha (altas velocidades).

1.5. Las actividades del programa son de carácter intersectorial y complementarias de otras medidas comunitarias en otros sectores y otros programas. Ninguna de estas medidas duplicará los trabajos en curso en estos sectores.

1.6. El programa ofrecerá un marco común para la interacción complementaria a nivel europeo de los diversos niveles nacionales, regionales y locales.

1.7. Para alcanzar los objetivos previstos, se adoptarán las siguientes categorías de medidas (artículo 2):

- recogida y análisis de datos a partir de un nuevo grupo de indicadores poniendo especial atención en los datos relativos a los objetivos del plan de acción eEurope 2005;

(1) Resolución del Consejo relativa a un enfoque común y a acciones específicas en materia de seguridad de las redes y de la información — Véase: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/01/st15/15440-c1es1.pdf>

(2) Resolución del Consejo, de 28 de enero de 2002, relativa a un enfoque común y a acciones específicas en materia de seguridad de las redes y de la información — DO C 43 de 16.2.2002, p. 2.

- estudios para identificar las buenas prácticas con vistas a aplicar el plan de acción «Europe 2005»;
- apoyo a iniciativas (seminarios, talleres especializados, etc.) para fomentar la cooperación y el intercambio de buenas prácticas;
- apoyo al foro de la sociedad de la información, compuesto por expertos de la red que asesoran a la Comisión sobre la realización de la sociedad de la información;
- financiación de iniciativas de diversa índole sobre la seguridad de las redes y la información, especialmente las comunicaciones inalámbricas, y apoyo a las actividades del grupo de trabajo sobre seguridad de las redes;
- contribución a los esfuerzos nacionales y europeos favoreciendo los intercambios de experiencias (formación, seminarios, etc.).

1.8. La Comisión adjudicará contratos para la ejecución de tales acciones concretas y aportará su contribución propia a la recogida y difusión de información, el desarrollo de servicios basados en la red, la organización de reuniones de expertos, seminarios y conferencias y realizará trabajos preparatorios relacionados con un sistema de información y aviso en el ámbito de la seguridad de las redes y la información (artículo 3).

1.9. El programa tendrá una dotación de 25 millones de euros repartidos anualmente entre los Estados miembros y cubrirá el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2005 (artículo 4). La Comisión elaborará un programa de trabajo cada año y estará asistida por un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros (artículos 5 y 6).

1.10. La ayuda comunitaria será objeto de procedimientos de evaluación previa, seguimiento y, finalmente, evaluación posterior. La Comisión procederá a la evaluación continua del programa para determinar su adecuación a los objetivos e informará de ello al mencionado Comité. Al final del programa, presentará un informe de evaluación.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité se ha expresado en diversas ocasiones, en numerosos dictámenes, para apoyar y fomentar todas las iniciativas de promoción de la sociedad de la información, como el plan «Europe», la política de seguridad de las redes y de

la información<sup>(1)</sup>, la lucha contra los delitos informáticos<sup>(2)</sup>, la necesidad de desarrollar una sociedad de la información sin discriminaciones<sup>(3)</sup> y el derecho a acceder a Internet de manera segura en cuanto a protección de los datos personales y seguridad de las transacciones comerciales y de los servicios informáticos<sup>(4)</sup>.

2.2. La evaluación comparativa permite disponer de un mecanismo común fiable de análisis y comparación, siempre que los indicadores estén bien elegidos y que la recogida de los datos sea pertinente. Un método común a tal efecto aporta indiscutiblemente, a juicio del Comité, un valor añadido esencial al nivel comunitario.

2.3. El Comité considera también, al igual que la Comisión, que, para realizar plenamente los objetivos de una sociedad de la información competitiva, el desarrollo de los accesos de alta velocidad constituye una necesidad esencial para los europeos y debería considerarse un servicio de interés general, fácilmente accesible en el conjunto del territorio comunitario y a un precio asequible, lo que supone que debe ser tenido en cuenta en los Fondos Estructurales y en la ayuda a las inversiones apropiadas por parte de la BEI. Por ello, el Comité apoya la prioridad concedida en el programa a las redes de banda ancha.

2.4. El Comité se pregunta si la financiación del programa es coherente con las múltiples acciones previstas, que afectan a todos los Estados miembros y van desde el nivel europeo al nivel local y tienen un carácter transversal. No obstante, habida cuenta de los plazos para la puesta en marcha, los créditos que no lleguen a utilizarse desde el primer año deberían transferirse a los dos años siguientes y el programa debería concebirse como experimental, teniendo en cuenta que las perspectivas de desarrollo de la sociedad de la información adquieren sentido a largo plazo, e igualmente que los cambios tecnológicos son rápidos y no se ha alcanzado todavía el pleno potencial en términos de acceso y utilización, especialmente en determinadas regiones desfavorecidas por motivos diversos.

(1) Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo» — DO C 48 de 21.2.2002.

(2) Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos — «Europe 2002» — DO C 311 de 7.11.2001.

(3) Dictamen del CESE sobre «La información del sector público: un recurso clave para Europa — Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información» — DO C 169 de 16.6.1999.

(4) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas» — DO C 123 de 25.4.2001.

2.5. El Comité comparte el punto de vista de la Comisión en lo que se refiere a la necesidad de evitar las duplicaciones, teniendo en cuenta los numerosos programas y acciones ya iniciados y financiados por la Comunidad.

2.6. El plan de trabajo preparado por la Comisión, asistida por un comité compuesto de representantes de los Estados miembros, podría ser objeto, en una fase previa a su adopción, de consultas y peritaje tan diversificados como sea posible; por ejemplo: a través del Foro de la sociedad de la información, que podría sugerir proyectos u orientaciones nuevas de trabajo en función de la evolución o instar a los Estados miembros a instituir procedimientos consultivos sobre los temas del programa, al objeto de tener en cuenta del mejor modo posible las propuestas y necesidades expresadas por los usuarios, los expertos y la economía electrónica.

2.7. Aunque las evaluaciones previas y finales y los controles son indispensables, el Comité propone que, no obstante, la metodología no se vea lastrada por una dimensión burocrática que retrase e incluso pueda paralizar proyectos de iniciativas y de acciones presentados por asociaciones o pequeños grupos de expertos sin grandes recursos financieros propios. El programa, en efecto, no debe ser accesible únicamente a organismos institucionales, que disponen ya de financiación propia o externa o de equipos permanentes, sino que, por el contrario, debe permitir la movilización rápida y amplia de todas las fuerzas creativas en un sector de carácter estratégico para el presente y el futuro de la Unión.

2.8. El Comité, por último, suscribe el programa y exhorta a su realización. El Comité se propone seguir con interés su desarrollo, progresos y resultados.

### 3. Observaciones particulares

3.1. El Comité se declara particularmente preocupado por las cuestiones de seguridad inherentes al desarrollo de las redes inalámbricas; según un sondeo reciente, un 80 % de las empresas francesas que utilizan estas tecnologías no son suficientemente conscientes de las fallas de seguridad que suponen dichas tecnologías de comunicación en caso de ausencia o insuficiencia de sistemas de identificación de las conexiones y de criptografía eficaz de los datos transmitidos con ayuda de las tecnologías actuales. A modo de ejemplo: en el sector del barrio de «La Défense», al noroeste de París, donde están concentradas las sedes sociales de las mayores empresas, un 40 % de las conexiones inalámbricas no está aún eficazmente protegido <sup>(1)</sup>.

3.1.1. Las conexiones inalámbricas ofrecen una gran flexibilidad de utilización, pero usan ondas que pueden exceder los límites de los edificios en los que se utilizan, pueden ser

captadas desde el exterior con materiales muy simples y permitir un acceso a intrusos que «cazan» las conexiones no protegidas a partir de vehículos en la calle (práctica conocida como «wardriving»).

3.1.2. Por otra parte, existen direcciones de Internet, comunitarias y públicas, que quedan a veces desfiguradas por la intervención de «piratas» que introducen en ellas mensajes más o menos coherentes: esto puede afectar a la confianza en la Administración electrónica. Es preciso también tener en cuenta los temores de los usuarios respecto de la economía electrónica, prestando a tal fin particular atención a la protección del comercio electrónico, con el fin de promover este medio de desarrollo de los intercambios en el seno del mercado interior.

3.1.3. En realidad, el programa debería prever concretamente todos los medios de promover en la sociedad la sensibilización necesaria hacia las cuestiones de seguridad —ya se trate de problemas específicos de cada tecnología, la arquitectura de las redes o los programas, la protección de los datos personales o los procedimientos de salvaguarda de la información—, para que las redes y la información almacenada resistan a los accidentes, a las catástrofes naturales y a las diversas formas de agresión hostil y de delincuencia, como el espionaje económico, la piratería o el terrorismo. En caso contrario, se correría el riesgo de poner en peligro la continuidad de las empresas o la fiabilidad de los datos esenciales para el funcionamiento de la economía y de la administración. La finalidad es crear a través de diversos medios apropiados una verdadera cultura de la seguridad. Una cultura de esta índole se basa en primer lugar en la formación y la responsabilización de todos los agentes de la sociedad de la información.

3.2. La cultura de la seguridad debe concebirse de manera plenamente compatible con la libertad de información, comunicación y expresión, las libertades económicas, sociales y culturales y, en general, todos los derechos de la persona humana. El Comité manifiesta su preocupación frente a diversos enfoques legislativos en varios países durante los últimos años —especialmente a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos—, que proponen o quieren aplicar medidas, muchas de ellas útiles, pero algunas de las cuales, relativas a Internet, atentan a veces de manera exagerada contra las garantías de procedimiento y pueden representar una carga financiera y material desproporcionada, así como responsabilidades penales excesivas, para los proveedores de acceso y espacio de almacenamiento de datos y albergue de sitios, y cuya eficacia por otra parte es discutible, ya que no tienen objetivos específicos, sino que pretenden supervisar el conjunto de las comunicaciones durante períodos de larga duración (de seis meses a un año). Esto último, en especial, podría incrementar indirectamente los costes de conexión de los usuarios de manera contraria a los objetivos de expansión de la sociedad de la información, mientras que por otra parte las personas con intenciones delictivas se esforzarán, y en general con éxito (ya existen tecnologías para ello), en escapar a toda vigilancia.

<sup>(1)</sup> Fuente: revista SVM, octubre de 2002.

3.3. El Comité considera que un trabajo serio para buscar los medios más eficaces de conciliar, por una parte, la necesaria protección de la información y de las redes —y, más ampliamente, la seguridad de las personas y de los bienes— y, por otra, las libertades civiles y los derechos de los usuarios a un acceso a la banda ancha a un precio asequible y en condiciones de seguridad total constituiría una prioridad importante para el programa en el marco de los objetivos de la sociedad de la información.

3.4. El Comité, por último, considera que convendría prever la conveniencia de una evaluación muy sintética y periódica del conjunto de los esfuerzos realizados por la Comunidad y los Estados miembros para promover la sociedad de la información en sus diferentes aspectos, una especie de registro de las iniciativas, programas y acciones realizadas en los diferentes niveles, su coste global y progresos realizados, con inclusión de las inversiones en las redes de banda ancha con ayuda de fondos comunitarios y otros fondos públicos.

Bruselas, 24 de octubre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea»**

(COM(2002) 514 final — 2002/0228 (CNS))

(2003/C 61/30)

El 25 de septiembre de 2002, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 159 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

En su 394º Pleno de los días 22, 23 y 24 de octubre de 2002 (sesión del 24 de octubre de 2002), el Comité Económico y Social Europeo ha designado ponente general al Sr. Kienle y ha aprobado por 80 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

#### **1. Presentación de la propuesta de la Comisión Europea**

1.1. Tras las recientes inundaciones en Europa central, de magnitud sin precedentes y con un enorme coste de daños, la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento en la que propone que se cree un nuevo Fondo, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, para ayudar a las regiones afectadas de los Estados miembros y los países que están negociando su adhesión en caso de catástrofes graves de origen natural, tecnológico o de medio ambiente.

1.2. El Fondo de Solidaridad habrá de ser esencialmente distinto de los Fondos Estructurales y de los demás instrumentos comunitarios existentes. Deberá centrarse en la concesión de ayuda financiera inmediata para ayudar a la población, las regiones y los países afectados a recuperar unas condiciones de vida lo más normales posible.

1.3. Se prevé una dotación anual de mil millones de euros para el período de aplicación comprendido entre 2002 y 2006. La ayuda del Fondo de Solidaridad se concederá, a petición del país afectado, en forma de subvención única.

#### **2. Observaciones del Comité Económico y Social Europeo**

2.1. El Comité Económico y Social Europeo suscribe plenamente la propuesta de la Comisión.

2.2. El Comité apoya la urgencia especial de la propuesta, con vistas a que el Fondo de Solidaridad pueda ser operativo ya antes de finales de año.

2.3. La magnitud del desastre causado por las inundaciones de este año en Europa central ha puesto en evidencia la paradójica situación consistente en que la UE dispone de instrumentos comunitarios para prestar ayuda en caso de catástrofe en cualquier lugar del mundo, pero no de instrumentos comparables para los propios Estados miembros.

2.4. El Comité considera apropiado que la posibilidad de intervenciones de primera necesidad de la UE se limite a las medidas siguientes: restablecimiento inmediato del funcionamiento de las infraestructuras y equipamientos en los sectores de la energía, aguas y aguas residuales, telecomunicaciones, transportes, sanidad y enseñanza, disponibilidad de alojamiento provisional, protección inmediata del patrimonio cultural y limpieza de los espacios naturales afectados. El Comité estima que la aplicación del principio de subsidiariedad también es pertinente y acertada en el caso de catástrofes.

2.5. Una solidaridad organizada a escala europea sólo podrá perdurar a largo plazo si la utilización de los fondos de ayuda es transparente y razonable. En tal sentido, el Comité recomienda que se fijen también unos mínimos claros para la concesión del Fondo de Solidaridad. En caso de catástrofes transfronterizas, no obstante, podría resultar necesario proceder a nuevas reflexiones.

2.6. El Comité toma nota de que la Unión Europea ha prestado ayuda a los Estados miembros y a los Estados candidatos a la adhesión afectados utilizando con rapidez y sin

trabas burocráticas los actuales instrumentos comunitarios y que el Parlamento Europeo ha manifestado su apoyo a intervenciones de primera necesidad, algo que rige de modo especial para las ayudas inmediatas a los agricultores, el recurso a los Fondos Estructurales, las ofertas de préstamos del Banco Europeo de Inversiones o la utilización de los programas Phare y Sappard en los países candidatos a la adhesión.

2.7. El Comité celebra con particular respeto que la población y la sociedad civil organizada de las regiones y Estados miembros afectados hayan demostrado un altruismo ejemplar, solidaridad y alto espíritu cívico: ya se trate de ayuda directa a vecinos, salvamento de personas y evacuación de animales, aseguramiento de los diques, recuperación de las cosechas y acciones de desescombros, o bien de resultados impresionantes en cuanto a ayuda material y financiera.

2.8. El Comité considera absolutamente imprescindible que ahora también se examine —y se actúe en consecuencia— hasta qué punto la actuación humana ha contribuido a las situaciones climáticas excepcionales y, por consiguiente, a las situaciones catastróficas. La protección previsor de las inundaciones y del clima deberá ser objeto de renovada atención y se le deberá conceder mayor importancia. El Comité no puede por menos que suscribir la siguiente afirmación hecha ante la Asamblea del Parlamento Europeo: «Prever será siempre más eficaz y menos costoso que reparar» (1).

(1) Intervención del Comisario Barnier en el Parlamento Europeo, 3.9.2002, Speech/02/362.

Bruselas, 24 de octubre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la prevención y la reducción de los riesgos asociados a la drogodependencia»

(COM(2002) 201 final — 2002/0098 (CNS))

(2003/C 61/31)

El 10 de junio de 2002, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía encargó la preparación de los trabajos en este asunto a la Sra. Le Nouail-Marliere como ponente general.

En su 394º Pleno del 24 de octubre de 2002, el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a la Sra. Le Nouail-Marliere y ha aprobado por 93 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Síntesis de la propuesta de Recomendación del Consejo, basada en la propuesta de la Comisión

1.1. Los Estados miembros de la UE han adoptado medidas comunes de lucha contra la drogodependencia desde mediados de los años ochenta. En 1990, el Consejo Europeo de Roma aprobó el primer plan europeo de lucha contra la droga. Posteriormente, el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 revisó y actualizó dicho plan. El plan de acción de la UE de 1995-1999 subrayaba la necesidad de dar una respuesta pluridisciplinaria e integrada a este problema, una respuesta centrada en la reducción de la demanda, la reducción de la oferta, la represión del tráfico ilegal y la cooperación y coordinación internacional.

1.2. El Tratado de Amsterdam destaca la droga como principal amenaza y peligro para la salud pública, y la lucha contra este fenómeno constituye una clara prioridad de acción comunitaria en el ámbito de la salud pública. El tercer párrafo del primer apartado del artículo 152 señala que «la Comunidad complementará la acción de los Estados miembros dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y la prevención». La reducción de los daños a la salud producidos por las drogas aparece así como un nuevo objetivo de la cooperación entre Estados miembros, junto con la tradicional cooperación en el ámbito de la prevención.

1.3. La Estrategia europea de lucha contra la droga (2000-2004)<sup>(1)</sup>, aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 1999, tiene tres objetivos principales en materia de salud pública:

- reducir de forma significativa en un plazo de cinco años la prevalencia del consumo de drogas, así como la iniciación en su consumo, especialmente entre los jóvenes menores de 18 años;

- reducir sustancialmente en un plazo de cinco años la incidencia de los daños para la salud relacionados con las drogas (sida, hepatitis B y C, tuberculosis, etc.) y el número de fallecimientos relacionados con las drogas;

- aumentar de forma significativa el número de adictos tratados con éxito.

1.4. La principal finalidad de la Recomendación del Consejo, que se basa en el artículo 152 del Tratado, es facilitar el logro del segundo de estos objetivos por los Estados miembros.

1.5. La propuesta incluye medidas destinadas a facilitar una mejor integración entre los servicios sociales y los servicios de salud. Dichas medidas fomentarán también el desarrollo de métodos de formación de los profesionales de la salud en este ámbito y la prevención de los riesgos de infección vinculados al consumo de drogas.

1.6. En la propuesta de Recomendación se invita a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos encaminados a prevenir la toxicomanía y reducir los riesgos para la salud vinculados al consumo de sustancias psicotrópicas. Dichas medidas incluyen políticas globales de prevención y tratamiento, así como una evaluación pertinente para aumentar la eficacia de la prevención con el uso de datos adecuados y científicos y una evaluación más ajustada de las necesidades.

1.7. Se presta una atención muy especial al intercambio de información en la Unión Europea, un capítulo que debe desarrollarse.

### 2. Observaciones generales

2.1. ¿Por qué una recomendación y no un instrumento jurídico más vinculante?

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004)» — DO C 51 de 23.2.2000.

El principio de subsidiariedad no permite emprender acciones legales en el ámbito de la salud pública. El artículo 152 del Tratado estipula: «El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá también adoptar recomendaciones para los fines establecidos en el presente artículo». Ésta es la única recomendación en el ámbito de la salud pública, si bien hay recomendaciones que están más relacionadas con el cumplimiento de la legislación, etc. (por ejemplo, la reducción de la oferta).

2.2. El Comité señala que hay otros instrumentos actualmente en preparación:

- Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa al establecimiento de las disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delito y penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas.
- Iniciativa del Reino de España con vistas a la adopción del Acto del Consejo por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la represión por las administraciones aduaneras del tráfico ilícito de drogas en alta mar.
- Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el tratamiento de drogodependientes con condenas penales en relación con el cumplimiento de las penas.
- Proyecto de Resolución del Consejo sobre la clasificación genérica de las nuevas drogas sintéticas.
- Proyecto de Recomendación del Consejo relativa a la elaboración de un protocolo de actuación sobre toma de muestras de drogas incautadas.

3. La Recomendación sometida a examen tiene por objeto poner en práctica programas de prevención sobre la base fundada de proyectos ya experimentados en algunos Estados miembros, y ampliar el espectro de medidas posibles haciendo partícipes a los interesados en dicha prevención.

3.1. Los objetivos del programa de lucha contra la droga son fomentar la cooperación entre Estados miembros, sostener su actuación y promover la coordinación de sus políticas con vistas a prevenir la adicción a las drogas ilegales. El programa se fijó inicialmente para el periodo 1996-2000, pero posteriormente se extendió hasta finales de 2002.

3.2. Las actividades se centran en:

- mejorar el conocimiento de la drogodependencia y sus consecuencias;

- buscar métodos de prevención de la drogodependencia;
- mejorar la información, la educación y la formación en este ámbito, especialmente para los jóvenes y los grupos más vulnerables.

3.3. El programa también tiene por objetivo fomentar la cooperación con otros países y organizaciones internacionales activas en el ámbito de la prevención de la drogodependencia. Las medidas se han puesto en práctica en estrecha cooperación con los Estados miembros.

3.4. Para garantizar la rentabilidad y el valor añadido de la participación comunitaria, se ha dado prioridad a proyectos realizados a gran escala, proyectos que son relevantes desde un punto de vista metodológico, innovadores en los casos aplicables y que pueden tener una influencia real para alcanzar los objetivos del programa. Agruparán al sector público y a las organizaciones no gubernamentales que ofrezcan suficientes pruebas de competencia en este ámbito y que fomenten la cooperación pluridisciplinar.

3.5. La mayoría de los proyectos financiados se enmarcan en el ámbito de la intervención en salud pública y no en el puramente científico, pero se hace hincapié en la evaluación. El número de proyectos financiados durante todo el periodo es de 180 aproximadamente y la dotación financiera total asciende a 38 millones EUR. Los países candidatos han participado en algunos de estos proyectos.

3.6. A finales de este año finaliza el programa de acción —junto con otros ocho programas específicos verticales de salud pública— y será sustituido por un nuevo programa de salud pública para 2003-2008. El presupuesto total para este periodo asciende a 312 millones EUR. El enfoque fragmentado del antiguo programa será sustituido por un programa horizontal integrado que consta de tres apartados generales:

1. Mejorar la información en el ámbito de la salud
2. Aumentar la capacidad de respuesta rápida
3. Actuar sobre los factores determinantes de la salud a través de la prevención y promoción de la salud.

3.7. Los problemas relacionados con el consumo de drogas se integrarán en el tercer apartado. Nada indica que este importante ámbito vaya a perder la importancia que tiene en la actualidad, habida cuenta especialmente de que en el artículo 152 del Tratado se estipula que «la Comunidad complementará la acción de los Estados miembros dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y la prevención».

#### 4. La política de lucha contra la droga en los Estados miembros

4.1. La política de lucha contra la droga varía en los diferentes Estados miembros de la UE. En un extremo del espectro se halla la estrategia represiva. El objetivo fundamental de algunos Estados miembros es lograr una «sociedad libre de drogas». El consumo de drogas se considera inadmisibles y se presupone que nunca debería formar parte integrante de la sociedad. El problema de la drogodependencia se trata como un asunto que compete más a la jurisdicción penal que a los servicios sociales. Los métodos de reducción de riesgos se utilizan y aceptan en cierta medida, pero están estrictamente controlados. El tratamiento con metadona, por ejemplo, está controlado con arreglo a normas definidas por los servicios nacionales de seguridad social y el número de pacientes no puede sobrepasar un determinado número.

4.2. En el otro extremo del espectro, el objetivo fundamental es reducir los riesgos a que se ven expuestos los toxicómanos, sus allegados y la sociedad en general. Algunos Estados miembros establecen una clara distinción entre «drogas blandas» como el cannabis, y «drogas duras» como los opiáceos y las anfetaminas. Se hacen grandes esfuerzos para evitar que los toxicómanos acaben en un entorno ilegal en donde el acceso a los servicios sociales sea difícil.

#### 5. Reducción de riesgos/reducción de daños

5.1. La reducción de riesgos es un concepto general que engloba la reducción de cualquier tipo de daño causado por el comportamiento de los individuos o por las intervenciones sociales o médicas. En el ámbito de las drogas se emplea, en particular, en referencia a la reducción de riesgos de infección y otros tipos de morbilidad en los toxicómanos que continúan consumiendo drogas.

5.2. En cuanto a la reducción de daños, su moralidad es objeto de controversia. Los detractores opinan que este enfoque disculpa y alienta el consumo de drogas, mientras que los defensores sostienen que es realista y que ayuda a los toxicómanos a seguir vivos y seguros y que respeta la libertad de elección individual. En general, las medidas políticas se están moviendo en la dirección del pragmatismo, haciendo hincapié en la evaluación. El estado de la investigación no justifica posiciones extremas.

5.3. Al emplear el concepto de reducción de riesgos en lugar de reducción de daños la recomendación es más neutral, ya que la reducción de riesgos de hecho se acepta de modo prácticamente generalizado.

5.4. Tipologías de métodos. Existe una variedad de métodos de reducción de riesgos. Muchos de los métodos de reducción de riesgos mencionados en la Directiva ya se están usando en

muchos Estados miembros, aunque en diferente grado. Cabe señalar que sólo algunos de esos métodos se incluyen en la Recomendación sometida a examen.

##### A. Métodos incluidos en la Recomendación

Tratamiento con metadona.

Vacunas.

Información.

Agujas y jeringuillas limpias.

Servicios de fácil acceso, trabajo ambulatorio.

##### B. Reducción de riesgos no incluidos en la Recomendación

Prescripción médica de heroína.

Narcosalas.

Pruebas in situ.

Consumo en lugares públicos.

#### 6. Necesidad de evaluación

La evaluación implica clarificar y definir conceptos y métodos y evaluar el impacto de las intervenciones. La Comisión Europea ha promovido la evaluación en el ámbito de las drogas coorganizando dos conferencias europeas sobre el tema. El programa de acción comunitaria para la prevención de la drogodependencia define datos, investigaciones y evaluaciones como ámbitos prioritarios de actuación. El Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías (OEDT) desempeña un papel crucial en este sentido. Su tarea fundamental es proporcionar información objetiva, fiable y comparable a nivel europeo sobre las drogas y las drogodependencias y sus consecuencias.

#### 7. Conclusiones

7.1. El CESE señala que la Recomendación sometida a examen se refiere al objetivo de reducción de los efectos nocivos de la droga sobre la salud, conforme al artículo 152 del Tratado, que trata principalmente de la información y prevención de riesgos y de las respuestas específicas a la necesidad de reducir la demanda, y no trata de la reducción de la oferta; pero lamenta que los objetivos definidos en ella no incluyan una dimensión transversal que permita la sinergia entre las acciones llevadas a cabo en diferentes ámbitos: salud, policía, educación, asuntos sociales y empleo.

7.2. El CESE aprueba que, en el marco de la reducción y la prevención de riesgos asociados a la drogodependencia, se preconice y promueva la aplicación de programas específicos para la prevención del sida y otras enfermedades transmisibles.

7.3. El Comité aprueba, como ya había hecho y mencionado, en parte, en un dictamen anterior<sup>(1)</sup>, que conviene integrar las acciones en este ámbito de la salud pública en niveles específicos (escuelas, redes sanitarias, empresas), para seguir más de cerca a los grupos de población, tanto en el ámbito geográfico local como desde el punto de vista de la evolución social. Los factores de riesgo cambian constantemente y es preciso adaptar los factores de protección.

7.4. La prevención y las formas de lucha contra las dependencias pueden integrarse en programas de salud e higiene en el trabajo. La empresa no es forzosamente un lugar de riesgo para que surja la dependencia de las drogas, pero sí

---

(1) Dictamen del CESE sobre el «Plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004)» — DO C 51 de 23.2.2000.

puede ser un lugar en el que se prolonguen indefinidamente las situaciones de dependencia ya creadas. Cuando sea necesario, convendrá hacer partícipes a los interlocutores sociales, además de a los profesionales habituales del sector sanitario y social, de la puesta en práctica de programas asociados de prevención o reinserción de trabajadores que sufren de dependencias.

7.5. Por consiguiente, la Recomendación podría incluir en el capítulo 2 o el capítulo 3, dentro de los programas globales relativos a la salud en el lugar de trabajo, el establecimiento de programas de prevención (información, sensibilización, orientación hacia los servicios asistenciales, medidas para facilitar el acceso a los tratamientos), dando prioridad a los sectores que presentan un riesgo elevado y haciendo partícipes de ellos a los interlocutores sociales.

7.6. El Comité apoya la Recomendación, por considerar que la prevención y la reducción de riesgos asociados a la drogodependencia debe inscribirse en un contexto comunitario que permita los intercambios de mejores prácticas y la protección de las personas afectadas por una plaga social que golpea ciegamente y que cambia constantemente de forma y de rostro.

Bruselas, 24 de octubre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388 CEE con el fin de prorrogar la facultad para autorizar a los Estados miembros a que apliquen un tipo reducido del IVA sobre determinados servicios de gran intensidad de mano de obra»**

(COM(2002) 525 final — 2002/0230 (CNS))

(2003/C 61/32)

El 7 de octubre de 2002, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité, en su 394º Pleno celebrado el día 24 de octubre de 2002, decidió nombrar al Sr. Ladrille ponente general, y aprobó el presente Dictamen por 68 votos a favor y 2 en contra.

1. El Comité aprueba la propuesta de la Comisión dirigida a prorrogar por un año la facultad para autorizar a los Estados miembros que hayan introducido esta medida a que apliquen un tipo reducido del IVA sobre determinados servicios de gran intensidad de mano de obra.

2. El Comité confirma la opinión que había expresado anteriormente en su dictamen de 26 de mayo de 1999 <sup>(1)</sup>, según la cual la medida introducida por la Directiva 1999/85/CE <sup>(2)</sup>, por la que se modifica la sexta Directiva IVA nº 77/388/

CEE <sup>(3)</sup>, es un instrumento que permite crear empleo y, a la vez, luchar de manera más eficaz contra el trabajo no declarado.

3. El Comité pide a los Estados miembros que elaboren dentro de los plazos previstos los informes de evaluación sobre la aplicación de esta medida, para que el Parlamento Europeo y el Consejo puedan pronunciarse definitivamente sobre el tipo de IVA aplicable a los servicios de gran intensidad de mano de obra.

<sup>(1)</sup> DO C 209 de 22.7.1999, p. 20.

<sup>(2)</sup> DO L 277 de 28.10.1999, p. 34.

<sup>(3)</sup> DO L 145 de 13.6.1977, p. 1.

Bruselas, 24 de octubre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1268/1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión»**

(COM(2002) 519 final)

(2003/C 61/33)

El 18 de octubre de 2002, el Consejo decidió, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social Europeo decidió designar al Sr. Adalbert Kienle como ponente general para la preparación de los trabajos.

En su 394º Pleno del 24 de octubre de 2002 el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por mayoría y 1 abstención el presente Dictamen.

**1. Presentación de las propuestas de la Comisión Europea**

1.1. A mediados de agosto de 2002, varios países candidatos sufrieron también graves daños a raíz de las inundaciones, las cuales afectaron seriamente a la República Checa y a Eslovaquia.

1.2. La Comisión considera que se debe reaccionar frente a este tipo de catástrofes naturales excepcionales, si éstas se producen en países candidatos, a través de, entre otros, el instrumento de preadhesión Sapard, creado en virtud del Reglamento (CE) nº 1268/1999 del Consejo. Entre sus objetivos está el «resolver problemas prioritarios y específicos de la adaptación sostenible del sector agrario y las zonas rurales de los países candidatos».

1.3. Por lo tanto, la Comisión propone que, entre las medidas destinadas a ayudar a reparar los daños sufridos por las zonas rurales como consecuencia de catástrofes naturales excepcionales, el límite máximo de ayuda pública se incremente del 50 % al 75 %. La contribución comunitaria a los

gastos públicos subvencionables totales, cuyo límite máximo es en la actualidad del 75 %, podrá incrementarse al 85 %.

**2. Observaciones del Comité Económico y Social Europeo**

2.1. El Comité aprueba la propuesta. Considera, asimismo, que esta propuesta es un complemento lógico de la propuesta de la Comisión para crear un Fondo de Solidaridad de la Unión Europea en caso de catástrofes naturales.

2.2. Por un lado, la aprobación de la misma está justificada porque de ella no se derivan consecuencias para el presupuesto comunitario.

2.3. Y por otro, el Comité lamenta los enormes problemas con los que ha chocado la puesta en marcha del instrumento de preadhesión Sapard y las dificultades administrativas que entraña su aplicación. Hasta ahora en los diez países candidatos no se han logrado utilizar, ni siquiera aproximadamente, los recursos comunitarios disponibles de 550 millones EUR anuales. A este respecto, el Comité, en su dictamen anterior sobre este asunto (CES 70/99) advirtió que, dadas las graves debilidades de las estructuras agrarias y los considerables problemas de adaptación del sector agrario y alimentario de estos países, la dotación financiera propuesta era insuficiente para preparar la adhesión con garantías de éxito.

Bruselas, 24 de octubre de 2002.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH