

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	389º Pleno de 20 y 21 de marzo de 2002	
2002/C 125/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea» (COM(2001) 531 final)	1
2002/C 125/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas del Consejo 70/156/CEE y 80/1268/CEE en lo relativo a las mediciones de emisiones de dióxido de carbono y consumo de combustible de los vehículos N ₁ » (COM(2001) 543 final — 2001/0255 (COD))	6
2002/C 125/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios» (COM(2001) 335 final — 2001/0140 (COD))	8

Precio: 22,00 EUR

ES

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2002/C 125/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas» (COM(2001) 545 final — 2001/0226 (COD))	13
2002/C 125/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios» (COM(2001) 695 final — 2001/0282 (COD))	14
2002/C 125/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa Estadístico Comunitario 2003-2007» (COM(2001) 683 final — 2001/0281 (COD))	17
2002/C 125/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La labor de los hospicios: un ejemplo de actividad voluntaria en Europa»	19
2002/C 125/08	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país» (COM(2001) 447 final — 2001/0182 (CNS))	28
2002/C 125/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde — Indemnización a las víctimas de delitos» (COM(2001) 536 final)	31
2002/C 125/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Cooperación estratégica Unión Europea-Rusia: las próximas etapas»	39
2002/C 125/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde — Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas» (COM(2001) 366 final)	44
2002/C 125/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Contribución del CES a las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad en 2002»	56
2002/C 125/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La gobernanza europea — Un Libro Blanco» (COM(2001) 428 final)	61
2002/C 125/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la trazabilidad y etiquetado de los organismos modificados genéticamente y la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos, y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE» (COM(2001) 182 final — 2001/0180 (COD))	69

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2002/C 125/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 95/93 del Consejo de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios» (COM(2002) 7 final — 2002/0013 (COD))	74
2002/C 125/16	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 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte» (COM(2001) 544 final — 2001/0229 (COD))	75
2002/C 125/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Las políticas económicas de los países de la zona del euro: convergencias y divergencias, resultados y enseñanzas» ...	79
2002/C 125/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El futuro de la PAC»	87
2002/C 125/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo»	100
2002/C 125/20	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”» (COM(2001) 726 final)	105
2002/C 125/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada»	112

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea»

(COM(2001) 531 final)

(2002/C 125/01)

El 4 de octubre de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de marzo de 2002 (ponente: Sra. Davison).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 52 votos a favor, 3 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El 2 de octubre de 2001 la Comisión Europea aprobó un Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la UE. Su objetivo consiste en iniciar una amplia consulta pública sobre la futura orientación de la política comunitaria de protección del consumidor en el área de las prácticas comerciales y, especialmente, sobre las opciones para mejorar el funcionamiento del mercado interior entre las empresas y los consumidores. El aspecto de la protección del consumidor aquí recogida es el de la regulación de los intereses económicos de los consumidores, publicidad, pagos y servicio postventa, excluidas las cuestiones de salud y seguridad y otros aspectos relacionados.

1.2. El Libro Verde sigue un análisis realizado por los servicios de la Comisión que señala que las actuales normas comunitarias sobre el particular no están a la altura del desafío que plantea un mercado en rápida transformación. Como resultado en parte de las grandes diferencias en las normas de protección nacionales y del limitado ámbito de aplicación de la legislación comunitaria de protección del consumidor, éste no se siente seguro a la hora de participar directamente en transacciones transfronterizas, y las empresas —sobre todo las

PYME— dudan a la hora de ofrecer sus bienes y servicios a un público comunitario. Actualmente, el «mercado interior del consumidor» no ha desarrollado todo su potencial ni ha alcanzado el grado de evolución del mercado interior entre empresas.

1.3. La Comisión reconoce que no se trata de una situación nueva. Sin embargo, ve la posibilidad de actuar ahora para lograr el mercado interior de los consumidores gracias a la introducción del euro, el comercio electrónico, la ampliación, el reconocimiento a nivel político de la necesidad de potenciar la dimensión relacionada con el consumidor en el mercado interior y la necesidad de acercar la UE a sus ciudadanos.

1.4. La Comisión pretende lograr un mayor grado de armonización de las normas que regulan las prácticas comerciales entre empresas y consumidores allí donde hay restricciones transfronterizas a este tipo de comercio. No se trata de revisar asuntos relacionados con la legislación contractual relacionada con los consumidores, que requieren una regulación detallada.

1.5. La Comisión ha invitado a todas las partes interesadas a comentar el Libro Verde y ha organizado una audiencia en la que sus ideas tuvieron en general una buena acogida.

1.6. La clave reside en el tipo de método necesario para alcanzar una mayor armonización. Dos son las opciones principales, a saber:

- un enfoque específico basado en la aprobación de una serie de directivas adicionales, tal y como ha venido haciéndose en la mayoría de los casos en las dos últimas décadas; o bien
- un enfoque mixto de una directiva marco global complementada mediante directivas específicas, allí donde sea necesario.

1.7. Una de las cuestiones principales sería el ámbito de la directiva, caso de elegirse la segunda opción. El Libro Verde permite optar por los conceptos de «prácticas comerciales leales» o de «prácticas fraudulentas y engañosas», ambos con base en la legislación comunitaria.

1.8. En este sentido, el Libro Verde presenta igualmente nuevas ideas para el empleo de códigos de autorregulación dentro de un marco legislativo. La Comisión considera que una directiva marco podría allanar el camino a una autorregulación eficaz en toda la UE en el ámbito de la protección de los consumidores.

1.9. Por último, el Libro Verde desarrolla ideas para mejorar los derechos de los consumidores en las transacciones entre empresas y consumidores. Actualmente no hay un marco jurídico de cooperación intergubernamental entre los órganos encargados de que se respeten los derechos de los consumidores en los Estados miembros. El documento desarrolla ideas para establecer un sistema de cooperación entre los órganos nacionales de protección del consumidor y órganos que ayuden a los consumidores a que se respeten sus derechos en otros Estados miembros.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge positivamente la iniciativa de la Comisión, que responde en parte a las propuestas del CES para simplificar la legislación y comprometerse en mayor medida con la protección del consumidor⁽¹⁾. El título del Libro Verde induce a error en cierta medida puesto que se ocupa únicamente de las prácticas comerciales y las ideas en él recogidas deben aclararse más. No obstante, el Comité está de acuerdo en que es necesario fomentar la participación del consumidor en el mercado interior⁽²⁾ y en que la aplicación es un objetivo clave para poder mejorar.

2.2. El Comité ve cierto margen para la simplificación y la consolidación de la legislación vigente, sin poner en peligro los derechos adquiridos del consumidor. La propia naturaleza de la legislación comunitaria, a menudo fragmentaria y excesivamente detallada, apunta a la necesidad de una reforma reglamentaria, paralelamente a la introducción de cualquier estructura legal nueva. Por ejemplo, la Directiva sobre la adquisición de inmuebles en régimen de tiempo compartido se quedó anticuada rápidamente y aparecieron lagunas. Visto que el reglamento propuesto es un reglamento sectorial, el Comité propone que se acelere el proceso de consulta sobre las ideas contenidas en el Libro Verde. De este modo, el principio consistente en avanzar en el ámbito de la corregulación y el establecimiento de una cláusula general quedaría determinado antes de terminar con las promociones comerciales, y ambos se coordinarían adecuadamente. Es importante evitar un periodo de confusión y de inseguridad jurídica.

2.3. El Comité ha analizado la opción de la autorregulación y la corregulación y considera que un requisito general de prácticas comerciales leales permitiría plantear de manera más flexible los detalles de la protección del consumidor en esta área, si bien no puede decirse lo mismo en el caso de la ley contractual. Por tanto, apoya la propuesta más general frente a la de limitarse a las prácticas fraudulentas y engañosas. La UE cuenta ya con el modelo de una directiva general sobre seguridad de los productos y publicidad engañosa, puesto en práctica con éxito en Suecia. Es posible definir el carácter abusivo. Este carácter está definido, por ejemplo, en el contexto de la directiva sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores y en las directrices de la OCDE sobre el comercio electrónico.

2.4. No obstante, el Comité quiere resaltar que la propuesta de una directiva marco y una cláusula general no se puede evaluar convenientemente sobre la base del Libro Verde. La Comisión no ha aclarado todavía cómo funcionaría este sistema jurídico a nivel comunitario. Su objetivo debería consistir más bien en simplificar la legislación existente que en promulgar más legislación nueva. En particular, es preciso conocer más detalles sobre los mecanismos que se establecerán para garantizar su aplicación uniforme y condiciones de competencia equitativas en toda la UE. El Comité propone recurrir al artículo 153. El Comité señala la escasa investigación coordinada que se ocupa de los consumidores y solicita un nuevo programa marco de investigación que aborde esta situación.

2.5. El Comité acoge positivamente la opción de potenciar la corregulación dentro del nuevo planteamiento del reglamento sobre prácticas comerciales. El establecimiento de códigos de conducta que las empresas suscribieran voluntariamente podría ser útil siempre que:

- los códigos de conducta o códigos de buenas prácticas resultantes sean de buena calidad y se concentren en la definición de buenas prácticas establecida en la directiva marco y

(1) Dictamen del CES sobre la simplificación, DO C 48 de 21.2.2002.

(2) Véase el próximo dictamen del CES relativo a las promociones de ventas.

- los gobiernos y las asociaciones de consumidores lleven a cabo un seguimiento,
- los códigos de conducta estén asociados a mecanismos de reparación,
- se trate adecuadamente todo incumplimiento de la autorregulación por parte de quienes se adhieran a ella.

2.6. El Comité aprecia los esfuerzos del nuevo planteamiento por evitar las diferencias en la interpretación de la legislación actual y futura mediante una guía no vinculante, elaborada en un lenguaje sencillo, en beneficio de consumidores, empresas, jueces y autoridades encargadas de hacer cumplir lo dispuesto. Se debe aclarar el papel del comité regulador.

2.6.1. El Comité se opone a la idea de utilizar esta guía para extender la legislación a través de un comité. El CES subraya que la interpretación oficial de las directivas o reglamentos es competencia exclusiva de los tribunales nacionales y, en última instancia, del Tribunal de Justicia. El objetivo a largo plazo consiste en crear un corpus claro de derechos del consumidor basados en la directiva marco.

2.7. Con objeto de garantizar la plena participación de los principales agentes sociales, empresas y consumidores, así como la participación del resto de la sociedad civil cuando sea necesario, el Comité propone asimismo reforzar el papel del diálogo entre empresas y consumidores en el marco de la nueva cláusula general sobre el comercio equitativo, esto es, en la definición de las directrices para interpretar y aplicar las normativas vinculantes y las de base voluntaria. Habrá que prever ayudas para hacer frente a los pagos y a la provisión de fondos para la investigación a fin de garantizar que todas las partes desempeñen un papel plenamente activo.

2.7.1. El Comité acepta su papel en favor del diálogo fabricante-consumidor y solicita a los Gobiernos que garanticen la representación total y equilibrada de los consumidores en el seno del Comité.

2.7.2. El Comité subraya que la participación de los interesados puede coadyuvar a la actuación de los gobiernos democráticos, pero nunca sustituirla. La eficacia o la coherencia técnicas —tal como se afirma en el informe del PE sobre el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea (A5-0399/2001 final, del 15 de noviembre de 2001)— no pueden sustituir al control democrático.

2.8. El Comité está a favor de una armonización mucho mayor y considera que la protección al consumidor en la línea marcada por el artículo 153 tendría que ser del más alto nivel.

3. Comentarios específicos

3.1. La Comisión solicita respuestas específicas a determinadas preguntas concretas. El Comité desearía contribuir al debate de cada una de las cuestiones principales.

3.2. La primera cuestión aborda los elementos fundamentales de una cláusula general, los criterios generales y el núcleo de normas para regular las prácticas comerciales.

3.2.1. El Comité está de acuerdo en que una cláusula general con una norma legal constituye un instrumento flexible y adecuado para regir las prácticas comerciales en un área muy dinámica en continuo desarrollo y sometida a cambios constantemente.

3.2.2. Debería aclararse que el concepto de competencia leal incorpora la ética comercial y que los códigos de conducta autorreguladores sirven de guía interpretativa en esta materia.

Debería incluir información precontractual clara, útil y adecuada.

3.2.3. Dicha cláusula general debería complementarse con una serie de definiciones de prácticas que se consideren en cualquier caso abusivas.

3.2.3.1. La lista debería incluir:

- incitación o consentimiento de prácticas ilícitas
- presentación engañosa y afirmaciones sin fundamento que incluyan la
- explotación (abuso) de la credulidad de los niños
- venta «forzada» (productos no solicitados).

La lista no es exhaustiva ni excluyente y debe poder modificarse siempre que sea necesario.

3.2.4. Ejemplos de prácticas abusivas son la promoción de la leche infantil frente a la leche materna, confundir a los consumidores sobre ahorros en el precio que pueden lograrse cambiando el suministrador del servicio o un asesoramiento inexacto sobre un trabajo que deba hacerse.

3.2.5. Ello supondría un marco jurídico para proteger a los consumidores más vulnerables que impulse la selección o el filtrado voluntarios y los sistemas de notificación y retirada en Internet para proteger a los niños de los contenidos dañinos que, como ha demostrado el Comité, les llegan en grandes cantidades⁽¹⁾. También implicaría los mensajes y sistemas de seguridad para impedir las actividades de los pederastas y la pornografía infantil en línea.

3.2.6. Asimismo, deberían incluirse esas «zonas grises» constituidas por prácticas que requieran vigilancia por la posibilidad de llevar aparejadas prácticas abusivas en determinadas circunstancias precisas. Deberían darse directrices sobre, por ejemplo, los siguientes aspectos:

- observación de las condiciones de salud y seguridad
- ventas de liquidación, fin de temporada y rebajas
- afirmaciones de respeto del medio ambiente
- loterías y concursos promocionales
- ofertas de inversiones financieras y no financieras.

3.2.7. Ejemplos de zonas grises en las que los códigos podrían ser útiles son la promoción de premios que implican gastos encubiertos o el uso de líneas de pago para vender información o entretenimiento en línea, campañas de ventas orientadas a los niños como la promoción en colegios de marcas, especialmente golosinas y refrescos, a través de los materiales educativos y aceptar repetidos pedidos de bienes o servicios de un consumidor de edad avanzada con síntomas claros de confusión. Varios países cuentan con una autorregulación de líneas de pago. El organismo británico ICSTIS comprobó que la mitad de todas las quejas sobre Internet registradas en el año 2000 se referían a descargas realizadas por niños. La cuarta parte de los niños del Reino Unido y la sexta parte de los niños austriacos recientemente encuestados por el European Research into Consumer Affairs and Landesakademie, Lower Austria afirman haber comprado algo por Internet o haber pagado por juegos o material de entretenimiento.

3.3. La segunda cuestión fundamental está relacionada con la inclusión en la directiva marco de una base para la autorregulación.

(1) Dictamen sobre el Programa para la protección de la infancia en Internet que recoge un estudio de «European Research into Consumer Affairs», el Instituto de educación multimedia de la Landesakademie en Baja Austria y la Asociación helénica de consumidores, DO C 48 de 21.2.2002.

3.3.1. El Comité reconoce la importancia de la autorregulación a la hora de determinar la definición de comercio equitativo y buenas prácticas mercantiles conforme a un marco legal y, desde este punto de vista, acoge positivamente el hecho de que la directiva marco sienta las bases de la autorregulación.

Deben preverse multas para los comerciantes que se adhieran a los códigos pero luego no los cumplan.

3.4. La tercera cuestión fundamental se refiere al desarrollo de una guía práctica no vinculante.

3.4.1. El Comité acepta la idea de complementar la directiva marco con recomendaciones aprobadas por la Comisión con directrices prácticas no vinculantes que interpreten el significado de la directiva y otros reglamentos y directivas concretas en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión.

3.4.2. La directiva marco debería establecer muy claramente el ámbito de aplicación y el ámbito de las mencionadas directrices. Asimismo, debería establecer claramente que dichas directrices, publicadas en forma de recomendaciones de la Comisión, no sustituyen a las directivas y reglamentos concretos cuando haya lugar ni cuestionan la existencia de las anteriormente mencionadas listas de prácticas abusivas.

3.5. La última cuestión fundamental está relacionada con el papel de la participación de los interesados en el desarrollo de las directrices legales no vinculantes.

3.5.1. Si la institucionalización del «diálogo» no significa poner en peligro el imperio de la ley y los principios y elementos estructurales de la democracia representativa, el Comité acoge positivamente el aumento de la participación de las organizaciones empresariales y de consumidores en el proceso decisorio que lleve a establecer las normas y orientaciones políticas de la protección del consumidor.

3.5.2. Por tanto, la directiva marco debería establecer con precisión los criterios de representación de las organizaciones de empresarios y consumidores y la naturaleza, organización y funcionamiento del órgano regulador capacitado para promover el diálogo y establecer los estándares y normas y su interpretación.

3.5.3. Por último, la directiva marco debería establecer claramente que el proceso de elaboración de las directrices no supondrá en ningún caso excluir la posibilidad de recurrir a los tribunales u otro medio alternativo de resolución de conflictos en caso de que se produzcan.

4. Aplicación

4.1. La Comisión ha trabajado con ahínco para aplicar sobre el terreno la legislación vigente en materia de protección de los consumidores y mejorar el acceso a la justicia de los consumidores en casos de reclamaciones transfronterizas, pero sigue habiendo problemas. La desigual aplicación es un obstáculo a la competencia justa y el funcionamiento eficaz del mercado único, además de perjudicar a los consumidores. El Comité lamenta que haya habido retrasos innecesarios en la aplicación nacional de la legislación sobre el tema. Los Estados miembros deben trasponer la legislación con mayor celeridad. Por tanto, el Comité acoge positivamente la propuesta de organizar reuniones periódicas con los gobiernos para tratar el tema y crear puntos de contacto nacionales centrales para la aplicación. Se deben fomentar también los contactos transnacionales entre las oficinas locales de aplicación.

4.2. Un problema que debe abordarse urgentemente es la carencia en muchos Estados miembros de un órgano central que vele por el cumplimiento de las normas. A la hora de notificar a la Comisión su legislación nacional en aplicación de las disposiciones comunitarias, los Estados miembros deberían estar obligados a dar detalles sobre los órganos correspondientes responsables de hacer cumplir las normas, junto a la gama y el tipo de sanciones que puedan establecer conforme a la legislación nacional. Dichas sanciones deberán ser armonizadas y eficaces. Un programa escalonado de revisión de la aplicación y el cumplimiento por parte de los Estados miembros de la directiva comunitaria de protección de los consumidores, el intercambio de personal y el seguimiento conjunto garantizarían una actuación más firme.

4.3. El Comité ha instado en el pasado a incrementar la cooperación entre los funcionarios encargados de la aplicación en toda Europa y considera prometedora la creación en 1999 de IMSN Europe, una red informal de organismos encargados de la aplicación. Podría ser útil que tales organismos compartiesen los datos de casos investigados a nivel nacional, lo cual podría hacerse mediante un sitio conjunto en Internet. Los Estados miembros deberían estar obligados a ayudar a los

órganos encargados de la aplicación en los demás países en el caso de que necesiten información (que ya sea de dominio público) sobre las actividades de empresas cuyo domicilio social o principal lugar de operaciones esté en su territorio.

4.4. La Comisión debería considerar la posibilidad de establecer normas comunitarias mínimas de aplicación basadas en una serie de principios clave como la eficacia y la independencia, que la Comisión supervisaría. El Comité no aboga por normas uniformes de aplicación en toda la UE, ya que ello podría llevar a un mínimo común denominador en lugar de un aumento generalizado del nivel. El énfasis debería ponerse en procedimientos eficaces de auditoría que garanticen no tanto métodos como resultados similares. La Comisión debería también establecer una evaluación periódica de los programas de corregulación y autorregulación cada dos o tres años, que incluya la redacción de un informe sobre la autorregulación en los Estados miembros y sugerencias para mejorarla.

4.5. Es preciso redoblar esfuerzos para ayudar a los consumidores particulares a obtener reparación a través de la Red extrajudicial europea (Red EJE). La Comisión podría considerar la conveniencia de establecer una tabla comparativa de la aplicación de la legislación de protección al consumidor similar a la realizada por la DG de Mercado Interior sobre el mercado único.

4.6. También es preciso desarrollar una cultura del consumidor europeo de modo que los propios consumidores actúen para defender sus derechos. El Comité lamenta que la Comisión tienda a limitar el concepto de «protección del consumidor» únicamente a «intereses económicos». La información y la educación son también muy importantes, especialmente para las personas desfavorecidas. La sociedad de la información debería servir para acceder a un mayor número de consumidores, pero no deben dejarse de lado las necesidades de quienes carecen de un acceso regular a dichas posibilidades. El Comité espera que la propuesta de la Comisión dé como resultado una financiación de la educación del consumidor a nivel europeo y programas de cooperación europeos entre organizaciones de consumidores.

Bruselas, 20 de marzo 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 modifican las Directivas del Consejo 70/156/CEE y 80/1268/CEE en lo relativo a las mediciones de emisiones de dióxido de carbono y consumo de combustible de los vehículos N₁»

(COM(2001) 543 final — 2001/0255 (COD))

(2002/C 125/02)

El 27 de noviembre de 2001, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de marzo de 2002 (ponente: Sr. Colombo).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 55 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Objetivo de la propuesta

1.1. El objetivo de la propuesta sometida a examen es la extensión de las normas armonizadas para medir las emisiones de CO₂ y el consumo de combustible, previstas para los vehículos M₁ (turismos) en la modificación 199/100/CE a la Directiva original 70/156/CEE y la Directiva 80/1268/CEE, a los vehículos N₁ (vehículos industriales ligeros).

1.2. Resulta evidente que el principal objetivo que se plantea esta propuesta es el de preparar medidas específicas orientadas a reducir las emisiones de CO₂ y el consumo de combustible en el sector de los transportes, en defensa del medio ambiente.

2. Destinatarios de la propuesta

2.1. Los destinatarios de esta propuesta son los vehículos industriales ligeros (N₁) con un peso máximo igual o inferior a las 3,5 toneladas: incluyen una amplia gama de vehículos (vehículos de transporte más pequeños derivados de turismos, vehículos de ocio todo terreno y vehículos polivalentes además de camionetas pequeñas y grandes) que a menudo tienen un gran número de configuraciones diversas a partir de un modelo básico.

2.2. La magnitud de esta franja de mercado tiene una importancia apreciable considerando que en el año 2000 se vendieron 1,8 millones de este tipo de vehículos frente a 14 millones de turismos, por lo que se calcula que el 10 % de las emisiones de CO₂ del transporte por carretera se debe a los vehículos industriales ligeros. El cuadro sinóptico elaborado por la Comisión, que se incluye a continuación, nos da una idea exacta del fenómeno:

— emisiones totales de CO₂ (1995): 3 227 millones de toneladas equivalentes de CO₂.

— emisiones totales de CO₂ producidas por el sector de transporte por carretera (1995): 655,7 millones de toneladas equivalentes CO₂ (=20 % de las emisiones totales de CO₂).

— emisiones totales de CO₂ producidas por otros sectores (1995):

otros medios de transporte: 195,7 millones de toneladas equivalentes de CO₂; combustión (sector energético):

1 041 millones de toneladas equivalentes de CO₂;

combustión (no industrial): 654,9 millones de toneladas equivalentes de CO₂.

— las emisiones de CO₂ de los vehículos N₁ se estiman en aproximadamente el 10 % de las emisiones de CO₂ totales del transporte por carretera (+ 65 millones de toneladas equivalentes CO₂).

— los porcentajes de la flota correspondientes a las clases 1, 2 y 3 son, aproximadamente, los siguientes:

— clase 1: 25 %,

— clase 2: 50 %,

— clase 3: 25 %

— las emisiones de CO₂ de las diferentes clases son probablemente del mismo orden de magnitud, con un valor algo mayor de la clase 3 (más consumo energético, mayor kilometraje).

— el número total de versiones diferentes existentes en las clases 2 y 3 se estima en 3 000. Sin embargo, esto no implica que deban realizarse 3 000 homologaciones, por cuanto existe un grado de flexibilidad significativo que permite a los constructores agrupar diferentes versiones dentro de una misma homologación.

— la exención favorable a los fabricantes de pequeñas series tiene por objeto garantizar que los costes de homologación no alcancen un nivel excesivo en relación con el número de vehículos que cubre la homologación. La contribución de CO₂ de estos vehículos es insignificante.

2.3. Los datos reseñados más arriba van a incrementarse puesto que se registra un aumento progresivo de esta cuota de mercado. A pesar de la importancia del problema, no se ha emprendido hasta ahora ninguna iniciativa comunitaria para controlar y mejorar ni el consumo de combustibles ni las emisiones de CO₂ de esta categoría de vehículos.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité tiene conocimiento de las futuras iniciativas de la Comisión para la adopción de medidas destinadas a reducir las emisiones de CO₂ y optimizar el consumo de combustible, y aprueba y apoya tales iniciativas importantes para el logro de los ambiciosos proyectos en el sector del transporte para la defensa del medio ambiente previstos en las deliberaciones comunitarias.

3.2. Lograr los objetivos de reducción de las emisiones de CO₂ definidos en Kioto tiene que ser considerado una prioridad estratégica para conseguir el «desarrollo duradero y sostenible». La participación del sector de transportes en la consecución de estos objetivos es fundamental; en anteriores dictámenes, el Comité ha compartido y apoyado este argumento en múltiples ocasiones.

3.3. No obstante y en opinión del Comité, aunque la propuesta de la Comisión apunta en la dirección adecuada, provoca una cierta perplejidad pensar qué pasaría si no se obtienen los resultados previstos, debido a los costes añadidos determinados, bien por la duplicación de las pruebas previstas o bien por la financiación necesaria de nuevas pruebas, factores que a fin de cuentas repercutirán inevitablemente en el precio del producto. Dichos costes se duplicarán siempre que la producción se realice en establecimientos y países distintos. Un primer análisis de costes confirma efectivamente esta suposición y ha inducido a la Comisión a prever la exención de este tipo de pruebas a las empresas que fabrican menos de 2 000 unidades por año.

3.4. Falta, efectivamente, una diferenciación en cuanto a la composición de la categoría N₁ que, basándose en la Directiva 98/69/CE se divide en tres subcategorías definidas en base a la masa de referencia (tara): subcategoría I hasta 1 305 Kg, la II, de 1 305 a 1 760 Kg y la III más de 1 760 Kg.

3.5. En cuanto al criterio de medida de los vehículos, efectuado únicamente en vacío, el Comité toma nota de las afirmaciones de la Comisión acerca de las dificultades ligadas al aumento de las pruebas y, por consiguiente, de los costes. No obstante, subraya e invita a la Comisión a tener en cuenta el hecho de que el consumo varía ostensiblemente en función de la capacidad útil de los vehículos y del tipo de equipamiento.

3.6. El Comité señala además la falta de referencia a un análisis coste-beneficio que parecería, no obstante, necesario para poder evaluar más detalladamente los resultados de la propuesta en cuestión. Si se consideran las dos subcategorías II y III en particular, los costes económicos de las estructuras y de la mano de obra necesaria parece que no se corresponden con los resultados esperados.

4. Observaciones específicas

4.1. En relación con el desglose de la categoría N₁ enunciado detalladamente en el punto 3.4, el Comité considera que no deberían plantearse problemas especiales para la primera subcategoría, puesto que estos vehículos proceden directamente de los turismos y como es sabido estos automóviles son sometidos a ese tipo de exámenes en el banco de pruebas. Ello significa precisamente que no se presentan problemas de aplicación.

4.2. Por el contrario, la situación es otra, en parte, para la subcategoría II y más especialmente para la subcategoría III, pues ambas presentan problemas importantes de aplicación.

4.3. Efectivamente, se trata de vehículos producidos en fábricas de vehículos pesados y cuyos motores están sometidos a pruebas diferentes (Directiva 88/77/CEE y modificaciones subsiguientes). La ampliación prevista en la propuesta de Directiva que nos ocupa de la norma que ahora se aplica a los turismos supondría, pues, un doble método de prueba.

4.4. La propuesta de directiva prevé la exclusión de la carga útil del método de prueba a pesar de que la propia propuesta, en el punto 2, pone de manifiesto que «la carga útil ejerce una influencia significativa en el consumo real de combustible y en las emisiones de CO₂». Esta exclusión está justificada por la existencia de «gran cantidad de versiones distintas, que darían lugar a numerosos ensayos adicionales y costes asociados» (véase el punto 3.4).

4.5. Además, está prevista la exención de los pequeños fabricantes (véase el punto 3.3). Se puede comprender que la Comisión se preocupe de los efectos para las PYME, y compartir esta preocupación. No obstante, es necesario evitar que esta exención se utilice para reducir la eficacia de la norma prevista en la propuesta sometida a examen.

4.6. El CES se muestra favorable a esta solución, que se enmarca en las orientaciones más amplias de apoyo a las pequeñas y medianas empresas europeas, y sugiere que las instituciones públicas encargadas de los controles de homologación pongan a disposición de las empresas que producen anualmente un número ligeramente superior a las 2 000 unidades los medios técnicos de homologación necesarios (banco dinamométrico) a un precio razonable.

Bruselas, 20 de marzo de 2002.

5. Conclusiones

5.1. Por todos los motivos expuestos más arriba, el Comité, al tiempo que juzga positivamente la aplicación de dicha norma a la subcategoría I, solicita a la Comisión que proporcione más información relativa a la aplicación de las normas previstas en la propuesta de Directiva sometida a examen a los vehículos de las subcategorías II y III, para las que parece más realista pedir la exclusión. Además, sería conveniente la ampliación de los plazos de aplicación también para las nuevas homologaciones, prolongándolo del 1 de julio de 2003 al 1 de octubre de 2005. Ello permitiría que la Directiva entrara en vigor al mismo tiempo que las nuevas normas más restrictivas sobre emisiones, conocidas como EURO 4.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios»

(COM(2001) 335 final — 2001/0140 (COD))

(2002/C 125/03)

El 12 de julio de 2001, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre 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 26 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Tosh).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta tiene por objetivo reorientar la gestión de las franjas horarias y, al mismo tiempo, examinar la cuestión del control del tráfico aéreo, de las operaciones y la capacidad aeroportuaria, a la luz de los objetivos medioambientales actuales, para establecer unos procedimientos equitativos y transparentes encaminados a proteger tanto a la industria como a los usuarios y a arbitrar los problemas de congestión.

1.2. La propuesta aclara la definición de los derechos relativos a la asignación de franjas horarias, el estatuto de los aeropuertos, la gestión de los nuevos participantes, la coordinación, la conciliación y, por último, el cumplimiento de las normas.

1.3. La propuesta se propone contribuir a lograr y mantener un buen equilibrio entre los intereses de las compañías aéreas y la creación de una red competitiva dentro de la UE, y con relación a los terceros países.

2. Antecedentes

2.1. La propuesta objeto de examen modifica el Reglamento (CEE) nº 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993.

2.2. El Comité debería tener en cuenta el contexto en el que se presenta la propuesta. Efectivamente, en el año 2002 se prevé la aplicación de las siguientes propuestas:

- normas comunes sobre la medición del ruido en los alrededores de los aeropuertos;
- normas relativas al ruido y a las emisiones en el ámbito del transporte aéreo;
- normas y procedimientos comunes en el ámbito de la seguridad aérea;
- requisitos comunes específicos en materia de seguridad aérea;
- tarifas en el ámbito de la seguridad aérea.

2.3. Asimismo, es preciso tener en cuenta que está prevista la revisión del proceso de gestión de la comercialización de franjas horarias y de las posibilidades brindadas por un sistema basado en el mercado. Actualmente, la Comisión aún no ha encomendado ninguna revisión externa.

2.4. En el Libro Blanco sobre la política europea de transportes, se afirma también que:

- la Unión Europea adolece de una fragmentación excesiva de sus sistemas de gestión del tráfico, y que
- los transportes están mundializados, pero las normas mundiales destinadas a facilitar los intercambios y el comercio no tienen en la debida cuenta los imperativos de protección del medio ambiente y de seguridad del suministro.

3. Contenido

La propuesta supone una profunda revisión de los principales aspectos y elementos siguientes:

- definición de nuevo participante y procedimiento de asignación;
- transferencias de franjas horarias;
- designación y utilización de los aeropuertos cuya capacidad no permita satisfacer la demanda;
- terminología internacional;
- principios de transparencia, neutralidad y no discriminación a la hora de asignar las franjas horarias;

- función del facilitador de horarios, del coordinador y del comité de coordinación;
- definición de las franjas horarias en los aeropuertos;
- reconocimiento de la asignación y precedencia de uso en la asignación de franjas horarias;
- prioridades operativas de los aeropuertos;
- uso eficaz de la capacidad aeroportuaria;
- objetivos medioambientales;
- disposiciones relativas a los servicios aéreos interregionales;
- comparabilidad con los terceros países; y
- aplicación y revisión.

4. Observaciones del CES Europeo

El Comité acoge favorablemente la propuesta, teniendo en cuenta sobre todo la situación actual, en la que el deficiente funcionamiento y la escasa puntualidad del transporte aéreo están provocando graves problemas, tanto para las empresas como para los usuarios en general.

La propuesta tendrá profundas repercusiones en la actividad principal de los aeropuertos, a saber, el aterrizaje y despegue de todo tipo de aviones. Tiene por objeto describir y elaborar los procedimientos y la organización de esta actividad, con vistas a mejorar su eficacia. El Comité desea presentar las siguientes observaciones sobre una serie de aspectos específicos:

4.1. Nuevos participantes

4.1.1. Gracias a la extensión de las disposiciones a las solicitudes presentadas por nuevos participantes, éstos tendrán la oportunidad de evaluar en todo momento el interés de competir por las rutas existentes o por nuevas rutas interregionales. La proporción de franjas horarias en el fondo de reserva (50 %) parece adecuada, teniendo en cuenta que, con toda probabilidad, no se tratará de franjas horarias en horas punta. Debería reformularse el apartado 5 del artículo 10, para que quede claro que se dará preferencia a los nuevos participantes en una proporción del 50 % de las franjas horarias del fondo de reserva.

4.1.2. Sin embargo, no parece razonable la disposición del artículo 10 por la que se establece que todo nuevo participante que haya rechazado las franjas horarias que se le propongan perderá la condición de nuevo participante, habida cuenta del elevado riesgo comercial que conlleva el desarrollo de una nueva ruta.

4.2. *Transferencias de franjas horarias*

4.2.1. Si bien los nuevos participantes podían razonablemente esperar que se les ofreciera en primer lugar el acceso a las franjas más atractivas de la reserva, la propuesta no les ofrece ese incentivo.

4.2.2. Cuando una compañía aérea establecida decide unilateralmente suprimir un servicio regional, como lo hizo por ejemplo la compañía British Airways después del 11 de septiembre entre Heathrow y Belfast, la transferencia de franjas horarias debería tener por objeto facilitar la recuperación del servicio por cualquier compañía, en vez de obstaculizar esta recuperación. El artículo 9 debería mencionar explícitamente el apoyo al cumplimiento de obligaciones de servicio público, especialmente en regiones periféricas e islas. El CES teme que se planteen graves dificultades a la hora de regular la movilidad de las franjas horarias, tal como se describe en los artículos 8 bis y 8 ter.

4.2.3. La prohibición de efectuar transferencias unilaterales «falsas» o artificiales, en las que se intercambian franjas horarias valiosas por franjas horarias de escasa calidad, debería contribuir a mejorar la competitividad.

4.3. *Designación de aeropuertos y terminología*

Los principales aeropuertos estarán claramente coordinados, dado que las franjas horarias les serán asignadas por los coordinadores, pero los demás podrán sufrir una congestión parcial. Un aeropuerto «con horarios facilitados» cambiará su estatuto por el de aeropuerto «coordinado» cuando la asignación diaria de franjas horarias que le corresponda supere un nivel determinado, por ejemplo, el 40 %, y cuando el «análisis» prevea un incremento de esta proporción.

4.4. *Principios relativos a la asignación de franjas horarias*

4.4.1. El CES acoge favorablemente la explicación de la Comisión según la cual las franjas horarias se consideran un «derecho (...) a utilizar la infraestructura» y no «derechos de propiedad». Sin embargo, ello deja sin resolver la cuestión del examen propuesto de la comercialización de dichas franjas y la del inevitable obstáculo que supone que las compañías aéreas de bandera consideren que los «derechos adquiridos» que figuran en la propuesta son, en realidad, de su «propiedad».

4.4.2. Resulta preocupante la disposición recogida en la letra (b) del artículo 2, que impide a los socios de un grupo de compañías aéreas que compartan la explotación de una ruta beneficiarse del estatuto de nuevo participante, cuando existen buenas razones para justificar el reparto de rutas, como el factor de la carga, las repercusiones medioambientales o los servicios.

4.4.3. Por otra parte, la facilidad del principio de los derechos adquiridos equilibra el procedimiento de la movilidad de las franjas horarias, el reconocimiento de los costes comerciales históricos y el control de las transferencias.

4.5. *Coordinación*

4.5.1. *Generalidades*

4.5.1.1. Es preciso definir los períodos de coordinación. Según las referencias, se opta por un período semestral (verano e invierno), o por un período de explotación de un año. No sólo es importante que se definan estos períodos, sino también que se escalonen dentro de las fronteras nacionales, para que la competencia pueda surtir efecto y contribuir a la redistribución de las franjas horarias. El período semestral parece ser el más adecuado.

4.5.1.2. El nombramiento del coordinador deberá realizarse de forma totalmente independiente y sin tener en cuenta ninguna orientación política. Preocupa que la coordinación se convierta en un proceso costoso y burocrático. El CES considera importante que la propuesta haga hincapié en los siguientes puntos:

- la coordinación deberá llevarse a cabo de manera totalmente independiente;
- los Estados miembros garantizarán debidamente sus presupuestos operativos y su autoridad;
- la evolución de los conocimientos técnicos con respecto a la situación actual tenderá a garantizar una capacidad operativa transparente, sostenible e independiente;
- los sistemas de gestión deberán desarrollarse en colaboración con los aeropuertos, para proporcionar la información que permita responder rápidamente a los problemas que se planteen.

4.5.2. *El coordinador*

4.5.2.1. Dos de los elementos esenciales para el éxito de esta propuesta son, por una parte, el refuerzo de la imparcialidad e independencia de los coordinadores, y, por otra, el mandato de los coordinadores con respecto a cuestiones relacionadas con la asignación de franjas horarias, como, por ejemplo, la capacidad aeroportuaria. El mandato más amplio de verificación del coordinador garantizará la detección y eliminación de prácticas ilegales, aunque no se especifique claramente a través de qué órgano. Este aspecto merece aclaración. Los Estados miembros deberán dotar a los coordinadores de la necesaria cobertura para que éstos puedan actuar adecuadamente en el ejercicio de su mandato y el respeto de sus principios. Sin embargo, ello no exime a los coordinadores de la plena responsabilidad de sus actos y decisiones.

4.5.2.2. Se da por supuesto que, en aras de la competitividad, habrá de ponerse a disposición de la industria una información normalizada, dentro de unos plazos determinados. El CES insiste en que los coordinadores cooperen con las autoridades competentes y cumplan las disposiciones recogidas en los artículos 81 y 82 del Tratado UE para garantizar que las decisiones que se tomen redunden en beneficio de todos los usuarios del transporte aéreo.

4.5.3. Comité de coordinación (artículo 5)

4.5.3.1. Este órgano parece ser una agrupación de todos los responsables del sector, que aparentemente se concentra en un aeropuerto a la vez. Teniendo en cuenta que no se incluyen asuntos comerciales confidenciales, se ganaría en eficacia si los comités de coordinación regionales se encargaran de gestionar las cuestiones mencionadas en el artículo 8, siempre y cuando la metodología, las directrices y los procedimientos locales sean comunes.

4.5.3.2. Aparentemente, el comité de coordinación tiene una gran influencia, pero no tiene verdaderos medios de acción. Se debería aclarar la definición de su derecho de recurso a los organismos competentes de los Estados miembros. El CES considera que el mandato del comité debería desalentar la multiplicación de normas locales que, de forma voluntaria o involuntaria, podrían ir en detrimento de la competitividad.

4.5.4. Asignación de franjas horarias y derechos de acceso

4.5.4.1. Las modificaciones aportadas al procedimiento de asignación de franjas horarias están justificadas. Teniendo en cuenta que una de las funciones del comité de coordinación es la de mediar en las reclamaciones, convendría que el coordinador comunicara a dicho comité todos los argumentos aducidos durante el período considerado, para que las deliberaciones no se basen exclusivamente en las reclamaciones.

4.5.4.2. El Comité manifiesta su preocupación de que los coordinadores no estén obligados a arbitrar modos de transferencia «alternativos», lo que está fuera de su ámbito de responsabilidad.

4.6. Aeropuertos

4.6.1. Capacidad y prioridades (artículos 3 y 5)

4.6.1.1. El análisis intermedio de capacidad sólo debería llevarse a cabo tras producirse cambios importantes que influyan en la capacidad aeroportuaria, o cada tres años.

4.6.1.2. Teniendo en cuenta que las decisiones que toman los aeropuertos se fundamentan en criterios de máxima rentabilidad, es poco probable que un aeropuerto decida realizar inversiones con arreglo al resultado de una reclamación presentada ante el comité de coordinación. Por ejemplo, puede ser más atractivo financiar los numerosos centros comerciales que una sencilla terminal destinada a acoger los vuelos de bajo coste. Por lo tanto, si esta propuesta no sirve para influir en la planificación estratégica de un aeropuerto, cabe preguntarse si no deberían tomarse medidas suplementarias.

4.7. Medio ambiente

4.7.1. A la luz del dictamen aprobado recientemente por el CES sobre la reducción global del ruido y de la emisión de sustancias contaminantes en los alrededores de los aeropuertos⁽¹⁾, sería conveniente que los entes locales y regionales estuvieran representados en el comité de coordinación.

4.8. Desarrollo de rutas interregionales

4.8.1. El CES comprende la necesidad de justificación económica, pero dada la importancia que concede la propuesta al desarrollo de la red y el valor de ésta para la cohesión en la Comunidad, se debería determinar claramente en qué medida han de reservarse las franjas horarias disponibles y por cuanto tiempo, para no desaprovechar la escasa capacidad aeroportuaria.

4.8.2. Es inevitable que los núcleos más importantes, como Londres o Francfort, consideren imposible ajustarse a la evolución de una red regional. Este problema podría resolverse con más facilidad sobre una base regional y no en un solo aeropuerto.

4.9. Terceros países

4.9.1. En sustancia, la propuesta propone que se tomen medidas contra las compañías aéreas de terceros países que no concedan un trato comparable a las compañías aéreas comunitarias. Se trata, sin duda, de una respuesta equivocada, que plantea la necesidad, por parte de la UE, de realizar esfuerzos en el ámbito diplomático para lograr globalmente una gestión comparable de las franjas aéreas y la reciprocidad. Los acuerdos entre compañías aéreas tienden a ser globales, por lo que determinar los candidatos más adecuados podría resultar difícil e incluso perjudicial para las compañías de un mismo grupo en la UE.

4.10. Aplicación

4.10.1. En caso de incumplimiento de las disposiciones, parece razonable la decisión de penalizar a las compañías aéreas de dos maneras: mediante la imposición de multas y la retirada de franjas horarias. No obstante, el coordinador deberá actuar rápidamente, con objeto de limitar los daños indirectos que podrían sufrir los aeropuertos como consecuencia de estas decisiones. Teniendo en cuenta la crisis asimétrica que está afectando actualmente a la industria del transporte aéreo, los coordinadores deberían mantener su independencia para actuar acertadamente en estas circunstancias.

⁽¹⁾ Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios»

4.10.2. El CES señala que las medidas propuestas en el artículo 14 en caso de suspensión de pagos por parte de las compañías aéreas podrían quedar en papel mojado por efecto del proceso de comercialización de las franjas horarias.

5. Observaciones finales

5.1. El CES considera que la legislación acordada a nivel de la UE debe ser aplicada en todos los Estados miembros.

5.2. Los Estados miembros deberán dotar de la necesaria cobertura a los coordinadores para que éstos puedan ejercer libremente su mandato y cumplir sus principios sin trabas.

5.3. La propuesta no hace mención alguna del nivel máximo de franjas horarias de que puede disponer una compañía aérea en un aeropuerto en aras de una mayor competencia. Actualmente, no es infrecuente observar niveles superiores al 60 %.

5.4. Es importante que las medidas recogidas en esta propuesta sean comprendidas por el mayor número y la mayor variedad posible de viajeros, por lo que sería interesante difundirlas, disponiendo pública y visiblemente, por ejemplo, unos cuadros de información fácilmente comprensibles con indicación de los resultados. La utilización de las franjas horarias incumbe a los aeropuertos, por lo que son ellos los que deberían hacer públicos sus resultados en términos de puntualidad, indicando la situación actual y la evolución prevista.

5.5. Aunque no sea objeto de la presente propuesta, la seguridad aérea es muy importante. El comité de coordinación debería garantizar en su funcionamiento unos niveles elevados de seguridad.

5.6. La propuesta hace hincapié en el desarrollo de nuevas rutas por los nuevos participantes, pero se debería incitar a

todas las compañías aéreas a desarrollar nuevas rutas; las compañías ya establecidas aumentarían su influencia. El principio director debería ser el reconocimiento de la competitividad real.

5.7. Se considera esencial la participación de una representación local y regional en los comités. Esta influencia permitirá garantizar el cumplimiento de los criterios relativos a la capacidad regional, la infraestructura terrestre y las obligaciones de servicio público, por lo que debería figurar en el artículo 5. El CES reconoce, sin embargo, que las franjas horarias no son indefinidamente intercambiables, habida cuenta de las grandes diferencias existentes entre aeropuertos.

5.8. La asignación de franjas horarias sobre la base del principio de utilización o pérdida deberá efectuarse con la máxima precaución. Los coordinadores no deberán tener una actitud burocrática, sino que deberían disponer de un determinado poder de decisión, por ejemplo cuando se haya rechazado una franja horaria a un transportista como consecuencia de intervenciones perturbadoras graves de carácter terrorista. Si una compañía aérea puede demostrar al coordinador los daños que se le han causado, debería tener la posibilidad de conservar las franjas horarias durante el siguiente período coordinado, con objeto de facilitar su recuperación.

5.9. El mandato del comité de coordinación debería incluir la obligación de evaluar la capacidad y aplicación de las mejores prácticas en materia de seguridad, y garantizar que estas prácticas se adopten de manera uniforme, para garantizar una buena aplicación de las franjas horarias propuestas en un entorno seguro, gracias a la colaboración de los aeropuertos y de los transportistas.

5.10. En espera de las repercusiones de los próximos informes, el CES considera que los coordinadores deberían tener en cuenta los criterios medioambientales más recientes en su proceso de selección. Cuando se disponga del impacto de los mencionados informes, será más fácil determinar el peso de dichos criterios en la toma de decisiones.

Bruselas, 20 de marzo 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 que modifica el Reglamento (CE) nº 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas»

(COM(2001) 545 final — 2001/0226 (COD))

(2002/C 125/04)

El 18 de febrero de 2002, de conformidad con el artículo 156 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Kleeman).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. El aumento del tráfico registrado en la UE se debe a varias causas, aunque el incremento del uso del automóvil por motivos profesionales y privados representa un porcentaje importante de utilización de las infraestructuras de transporte. Por una parte, la distancia entre el domicilio y el lugar de trabajo, la modificación de las pautas de consumo y el aumento desproporcionado del tráfico asociado a actividades de ocio han dado lugar a un incremento significativo del volumen de tráfico imputable al automóvil. Por otro lado, en los últimos años ha aumentado considerablemente la densidad del tráfico debida a camiones de gran tonelaje en algunas regiones y zonas de aglomeraciones de población. La globalización de la economía, y también el funcionamiento creciente del mercado interior, así como modos diferentes de producción y de logística asociados contribuyen, entre otras cosas, a un cambio de la estructura económica y producen necesariamente un aumento del tráfico en todos los modos de transporte. Con la adhesión de los países candidatos, esta situación se agudizará aún más en los tramos transfronterizos, los cuales, según la Comisión, son también por el momento los puntos más débiles.

2. Observaciones particulares

Las capacidades actuales, en particular en los enlaces transfronterizos, no son suficientes.

2.1. El CES, por consiguiente, está de acuerdo con la Comisión en la asignación de una dotación financiera suplementaria para las mejoras más urgentes de las infraestructuras transfronterizas de transporte, no sólo en la Unión Europea sino también —mediante la aplicación de otros programas— en los países candidatos. A la luz del volumen de tráfico previsto se debería examinar igualmente, en el marco de las negociaciones de adhesión, el desarrollo nacional de las infraestructuras de dichos países (de conformidad con las normas comunitarias) y, por tanto, también el de las redes ferroviarias.

2.2. En cuanto a los proyectos ferroviarios transfronterizos en el territorio de la UE, se deberá evaluar también en todos los casos, a juicio del CES, la durabilidad y la viabilidad económica y social de las obras necesarias de infraestructura, como construcción de túneles y puentes.

2.3. El CES está de acuerdo con la modificación de la letra a) del apartado 3 del artículo 5. Las redes ferroviarias de los países candidatos no responden actualmente a las necesidades económicas y, por lo tanto, los puntos de congestión aumentarán drásticamente como resultado del crecimiento económico previsible. Cabe señalar expresamente que la UE ya pone a disposición de los países candidatos otras posibilidades de financiación (por ejemplo, ISPA o TINA), cuya coordinación con las orientaciones comunitarias deberá garantizarse.

2.4. Con respecto a la financiación de la red de vías navegables interiores, el CES pide a la Comisión que recoja en un documento todas las medidas de apoyo a las redes de transporte dentro y fuera de la UE, en particular en los países candidatos.

2.5. Con la modificación de la letra b) del apartado 3 del artículo 5 podrán tomarse en cuenta todos los demás proyectos en materia de congestión en las fronteras con los países candidatos (carreteras, terminales, vías aéreas y fluviales, conducciones tales como canalizaciones, etc.). Sería recomendable que la modificación fuese más precisa.

2.6. El CES suscribe la modificación de la letra c) del apartado 3 del artículo 5.

3. Conclusión

3.1. El CES apoya la nueva posibilidad de aumentar, de un 10 % a un 20 % de los costes globales de inversión, los importes máximos de la ayuda comunitaria para los proyectos

transfronterizos de transporte, así como para los proyectos que constituyan una importante contribución a los objetivos de las redes transeuropeas. El CES espera que de esta manera se alcancen rápidamente los objetivos establecidos.

3.2. En uno de sus dictámenes de iniciativa, el Comité solicita que se aumente urgentemente la proporción de créditos europeos en los proyectos dirigidos a mejorar y desarrollar la

red de vías navegables⁽¹⁾. Pide igualmente que se duplique, de un 10 % a un 20 %, la ayuda comunitaria para eliminar los puntos de congestión. Dicho aumento no debería hacerse bajo ningún concepto en detrimento de la ayuda comunitaria incrementada concedida a las RTE.

⁽¹⁾ DO C 80 de 3.4.2002: «El futuro de la red transeuropea de vías navegables».

Bruselas, 20 de marzo 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 el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios»

(COM(2001) 695 final — 2001/0282 (COD))

(2002/C 125/05)

El 29 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea 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 26 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Green).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 74 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. En la reunión del Consejo celebrada en Luxemburgo el 16 de octubre de 2001 el Consejo señaló que la resolución sobre cuestiones medioambientales que fue aprobada en la 33ª Asamblea general de la OACI (del 25 de septiembre al 5 de octubre de 2001) abre la perspectiva de sustituir en un próximo futuro el Reglamento «hushkit» (sobre equipos de insonorización).

1.2. Con el fin de combatir el ruido provocado por los aviones en las inmediaciones de los aeropuertos, la UE propuso en 1999 un reglamento que prohibía operar en los aeropuertos europeos a las aeronaves equipadas con sistemas de insonorización («hushkits») a partir del 1 de abril de 2002. Solo se permitiría continuar a aeronaves equipadas con estos sistemas si estaban registradas fuera de la UE pero operaban en ella antes del 1 de abril de 1999.

1.3. En marzo de 2000 los EE UU presentaron una queja ante el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) contra los quince países de la UE argumentando que con ese reglamento habrían violado el Convenio de Chicago y su anexo 16.

1.4. El reglamento de 1999 fue impugnado por los EE UU afirmando que contravenía los acuerdos internacionales sobre ruido provocado por aviones y que perturbaría el mercado de aeronaves usadas.

1.5. En las conclusiones del Consejo se señalaba asimismo la intención de la Comisión de presentar lo antes posible una propuesta que, de acuerdo con los requisitos de la OACI, sirva para establecer un marco para restricciones operativas en la Comunidad, en las que se tenga plenamente en cuenta la aplicación de la flexibilidad que proporciona la OACI y que proteja a los residentes en las cercanías de los aeropuertos.

1.6. En las conclusiones del Consejo se precisa que el asunto obtendrá la suficiente prioridad para que la propuesta pueda aprobarse antes de abril de 2002, cuando entren en vigor las disposiciones sobre detenciones operativas del Reglamento «hushkit».

1.7. La UE ha pedido repetidamente a la OACI que actualice las normas de certificación acústica del capítulo 3, adoptadas en 1977.

1.8. El Consejo de la OACI adoptó en junio de 2001 una nueva norma de certificación acústica que quedaría recogida en el capítulo 4 del anexo 16 del primer volumen del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

1.9. La ejecución de lo dispuesto en el capítulo 4 exige a nivel de mercado unas medidas de acompañamiento que permitan una aplicación armonizada de las restricciones operativas, incluida la retirada de los aviones que sólo se ajusten marginalmente a los límites establecidos en el capítulo 3.

1.10. En la 33ª Asamblea de la OACI se alcanzó un acuerdo a nivel mundial merced a la aprobación por la Asamblea de la citada Resolución A33/7, que trata de cómo enmarcar las medidas de acompañamiento y las restricciones operativas en el principio de enfoque equilibrado de la gestión del ruido. Con ello se permitirá que los Estados miembros de la UE retiren de forma progresiva los aviones marginalmente conformes de los aeropuertos comunitarios más sensibles desde el punto de vista acústico.

1.11. El concepto de enfoque equilibrado para reducir el ruido de los aviones del modo más eficaz y económico suele comprender cuatro elementos principales:

1. reducción del ruido de los aviones en la fuente,
2. uso y gestión del territorio (planificación física),
3. procedimientos operativos de reducción del ruido,
4. restricciones operativas.

1.12. El tráfico aéreo de la UE, así como del resto del mundo, se halla concentrado en un número relativamente reducido de aeropuertos.

2. La Propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta de la Comisión propone un conjunto de medidas y de principios comunes en materia de restricciones operativas por razones de problemas acústicos en el marco de un enfoque equilibrado de la gestión del ruido.

2.2. En el ámbito de aplicación de la directiva solo entran los aeropuertos que registren más de 50 000 movimientos al año.

2.3. Asimismo, la propuesta de directiva opera con los llamados aeropuertos urbanos, que son los situados en el centro de grandes aglomeraciones. Un aeropuerto sólo puede denominarse «urbano» si existe un aeropuerto alternativo en la ciudad de que se trate.

2.4. En la propuesta de Directiva el rendimiento medioambiental de los aviones se evalúa partiendo de los límites impuestos por el capítulo 3 para la certificación. Los aviones que, a tenor de los límites del capítulo 3, alcancen un margen acumulativo no superior a 5 decibelios (dB), se consideran marginalmente conformes. Los aeropuertos con una situación acústica problemática estarán autorizados a prohibir gradualmente el funcionamiento de tales aeronaves tras una valoración. Quedan disponibles otras opciones de atenuación del ruido si la retirada de los aviones marginalmente conformes no basta para cumplir los objetivos de la Directiva.

2.5. En lo que respecta a las aeronaves pertenecientes a compañías aéreas de países en desarrollo pueden quedar, en determinadas circunstancias, fuera del ámbito de aplicación de la Directiva.

2.6. La entrada en vigor de la Directiva tendrá como resultado la derogación del denominado Reglamento «hushkit» (CE 925/1999).

3. Observaciones generales

3.1. El CES apoya en términos generales la propuesta de directiva de la Comisión, que contribuirá a reducir el ruido de la aviación y de los aeropuertos.

3.2. El CES señala la necesidad de promulgar una legislación uniforme para regular el ruido generado por otras fuentes, incluidos otros modos de transporte.

3.3. El escaso plazo que se propone para aprobar la directiva propuesta, el 1 de abril de 2002, puede dar lugar a una legislación insuficiente o deficiente en este ámbito.

3.4. Del mismo modo, la aprobación de la directiva con efecto a partir del 1 de enero de 2003 significaría posponer la reducción de los ruidos relacionados con la aviación con respecto al anterior reglamento (CE) nº 925/1999 que prohíbe a partir del 1 de abril de 2002 el funcionamiento de aviones equipados con «hushkits» en el ámbito de la UE a menos que las aeronaves estuviesen operando en territorio comunitario antes del 1 de abril de 1999. La aprobación de la directiva propuesta tendrá como resultado la anulación de este reglamento.

3.5. Debe señalarse asimismo que la nueva directiva posibilitará retirar de la circulación algunas aeronaves que habría estado autorizadas en virtud del reglamento «hushkit».

3.6. Antes de que se introduzcan los procedimientos que exige la directiva podrían plantearse problemas de transición.

3.7. Es preciso señalar que la propuesta de directiva se refiere primordialmente a restricciones operativas para las aeronaves, las cuales son solo una faceta del enfoque equilibrado al que se refiere la resolución de la OACI de septiembre de 2001.

3.8. El CES insiste en que las «partes implicadas» incluyan también a los grupos de población que en casos concretos se ven expuestos al ruido.

4. Observaciones específicas

4.1. Aunque una valoración de costes y beneficios constituye un componente importante del enfoque equilibrado, la propuesta de directiva solo contiene una referencia general a este punto (en el anexo 2).

La propuesta de directiva debería dar una descripción más precisa de la metodología que ha de seguirse para esta valoración de modo que se eviten discrepancias en la aplicación de la directiva por parte de los Estados miembros.

4.2. Dada la ausencia de una definición acordada internacionalmente, debe suprimirse la mención a «aeronaves ligeras» en la letra a) del artículo 2 de la directiva para evitar cualquier incertidumbre sobre la naturaleza de estas aeronaves y debido a la necesidad de aprobar esta legislación con rapidez.

4.3. La participación de los países en desarrollo debería limitarse a un periodo determinado y, al mismo tiempo, debería señalarse claramente que las disposiciones de excepción solo podrán ser aplicables para los vuelos contemplados en el capítulo 3 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

4.4. En cuanto a la definición de aeronaves marginalmente conformes con los límites de certificación establecidos en el capítulo 3 del anexo 16 de la Convención sobre Aviación Civil Internacional por un margen de no más de 5 EPNdB (ruido percibido efectivamente en decibelios), el CES considera que el límite debería aumentarse a 8 EPNdB. Por razones de pragmatismo el CES propone que se establezca un período transitorio.

4.5. Por tanto, el artículo 13 deberá modificarse añadiéndose lo siguiente: «A menos que la Comisión proponga otra cosa, el límite máximo acumulativo de 5 EPNdB se aumentará a 8 EPNdB antes de que transcurran cinco años desde la entrada en vigor de esta directiva.»

5. Conclusión

5.1. El CES apoya plenamente la propuesta de la Comisión que tiene por objeto introducir restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la UE. El crecimiento futuro del tráfico aéreo, que se halla bajo crecientes presiones medioambientales, dependerá exclusivamente de una reducción progresiva y creíble del ruido de las aeronaves en su fuente.

5.2. El límite máximo acumulativo deberá aumentarse a 8 EPNdB antes de que transcurran cinco años desde la entrada en vigor de esta directiva.

Bruselas, 20 de marzo 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 relativa al Programa Estadístico Comunitario 2003-2007»

(COM(2001) 683 final — 2001/0281 (COD))

(2002/C 125/06)

El 18 de febrero de 2002, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de febrero de 2002 (ponente: Sra. Florio).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 73 votos a favor, ningún voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Contexto

1.1. De conformidad con el Reglamento (CE) nº 322/97, aprobado por el Consejo el 17 de febrero de 1997, se aprueba un Programa Estadístico Comunitario con el fin de fijar estrategias, prioridades y planes de trabajo para el periodo 2003-2007.

1.2. La importancia estratégica de la aprobación del Programa ha ido creciendo con los años, en parte por la aceleración de los procesos económicos, monetarios e institucionales y de los cambios sociales dentro de la Unión Europea, y en parte por los pasos concretos dados por los países candidatos de la Europa Central y Oriental, que concluirán sus negociaciones de adhesión a la UE durante el año 2002.

1.3. El programa quinquenal propuesto para 2003-2007 es el sexto programa de trabajo a medio plazo elaborado por Eurostat. Como en todo programa quinquenal, está prevista una evaluación intermedia y un plan anual más detallado, así como una evaluación final.

1.4. Siguiendo las indicaciones de la Comisión y el Consejo, Eurostat debería asumir un papel más preponderante a la hora de definir, en los programas estadísticos, criterios cada vez más homogéneos de recogida y análisis de los datos, y cobrar una actualidad cada vez mayor.

1.5. Eurostat y, en general, todo el Sistema Estadístico Europeo tienen la delicada tarea de preparar una recogida de datos que sea compatible y rápida, tanto en los sectores que llevan años siendo objeto de análisis y seguimiento por parte de las instituciones europeas, como en lo relativo a la evolución de la realidad económica y social, a los cambios que el proceso de ampliación está provocando en los países candidatos y a los que provocará en los Estados miembros de la Unión Europea.

1.6. En este sentido, aunque debería diseñarse claramente una evaluación estadística de la zona del euro, sobre todo en los aspectos relacionados con las políticas monetarias, habría también que favorecer una lectura de la realidad que ponga de relieve las diferencias en las tres zonas: países del euro, países no incluidos en la moneda única y países candidatos de la Europa Central y Oriental.

2. Las estadísticas como instrumento orientador en la UE

2.1. Numerosos informes, seguimientos periódicos, análisis sobre la evolución de la cohesión económica y social de la UE y documentos de programación de los gobiernos nacionales se han beneficiado regularmente de las herramientas estadísticas proporcionadas por Eurostat.

2.1.1. En este sentido, el Comité considera inestimable la utilización de estudios estadísticos para reforzar las estrategias definidas en los Consejos de Lisboa y Gotemburgo.

2.2. Es indudable que, hoy día, la introducción de la moneda única requerirá aún más instrumentos de seguimiento y análisis que permitan definir de forma extremadamente realista y científica todas las opciones no sólo económicas y financieras, sino también sociales, que refuercen la Unión Europea y relancen todo el sistema en cuanto a su competitividad en el mercado global y que defiendan los principios de igualdad y justicia social.

2.3. Es muy evidente que la eficacia y funcionalidad del Sistema Estadístico Europeo están directamente relacionadas con una recogida de datos lo más homogéneos, integrados y armonizados posible.

2.4. Las diferencias en los criterios de investigación estadística que aún subsisten, los retrasos y la adecuación de los Institutos Nacionales de Estadística al criterio europeo requerirán cuantiosas inversiones por parte de los Estados miembros tanto en términos económicos como en formación profesional.

2.5. La situación es distinta por lo que se refiere a la red creada por Eurostat para las estadísticas monetarias, que responde directamente a las exigencias de seguimiento del Banco Central Europeo. Si no se quiere dejar en manos de las políticas monetarias únicamente la tarea de delinear el futuro de la Unión Europea, habrá que superar rápidamente las diferencias entre los distintos sistemas de recogida de datos.

2.6. En este sentido, por ejemplo, y tal como señala el último informe de la Comisión sobre el estado de la cohesión económica y social en la UE, será también importante adaptar los instrumentos estadísticos de análisis a nivel regional y territorial, que revelan un fuerte retraso en términos de crecimiento económico.

2.7. En el Sistema Estadístico Europeo, la subsidiariedad es el método principal de recogida de datos. Los Institutos Nacionales colaboran a menudo con agencias privadas que, directa o indirectamente, influyen en la lectura de las estadísticas y se convierten, en todo caso, en socios «en la sombra». Debería hacerse una evaluación rigurosa de la participación de dichas agencias en el sistema de recogida de datos, con el fin de que los instrumentos estadísticos sean lo más neutrales, científicos y reales posible.

2.8. Por último, existe un nivel de explotación de Eurostat que habría que evaluar atentamente. Los beneficiarios del SEE, además de los gobiernos nacionales, las empresas, etc.⁽¹⁾ son, sobre todo, las organizaciones socioprofesionales, tanto nacionales como europeas. Por tanto, sería importante que, tanto en el proceso previo de evaluación, como en el llevado a cabo a posteriori, se consultara a todos los que son, al mismo tiempo, beneficiarios y proveedores de información estadística.

3. Las estadísticas en el proceso de ampliación

3.1. En el proceso de ampliación y durante las negociaciones con los países candidatos, las estadísticas desempeñan un doble papel: por un lado, son parte integrante del acervo comunitario y, por otro, son indicadores fundamentales del «estado de salud» de las economías nacionales de los países candidatos.

3.2. Los países candidatos, salvo Turquía, mandan a Eurostat datos estadísticos cuatro veces al año utilizando los mismos criterios que los Estados miembros de la UE. Los datos nacionales obtenidos en los países candidatos no son comparables todavía con los del Sistema Estadístico Europeo, por lo que se analizan aún con una cierta prudencia. Sin embargo, cabe señalar que, en los últimos años, se han logrado avances importantes.

3.3. Han sido muchos los proyectos comunitarios en favor de una mayor armonización de los criterios de recogida de datos, pero no se han resuelto definitivamente todos los problemas. Turquía y Malta permanecen aún al margen del sistema (el Instituto de Estadística turco queda fuera del Sistema Europeo).

4. Recomendaciones

4.1. Como se ha subrayado ya en documentos anteriores, el Comité desea, ante todo, una optimización de la cooperación entre Eurostat y los Institutos Nacionales de Estadística, con vistas a una mayor eficacia del papel del Sistema Estadístico Europeo.

4.2. Es importante mejorar en el futuro el papel de Eurostat como coordinador, que servirá así para garantizar una mayor armonización y un sistema eficaz de comparación de datos.

4.3. Al final del proceso de ampliación, deberán integrarse con mayor eficacia los Institutos de Estadística de los países candidatos, reforzando el sistema de cooperación con ayudas económicas destinadas a la formación y adaptación de los instrumentos estadísticos.

4.4. Asimismo, el Comité considera fundamental, para garantizar una mayor neutralidad de los datos estadísticos, controlar la actividad de las agencias privadas que, directa o indirectamente, se encuentran dentro del Sistema Estadístico Europeo.

⁽¹⁾ Véase COM(2001) 683 final — 2001/0281 (COD), p. 59, punto 5.2.1.

4.5. Así pues, y a tenor de las observaciones formuladas, el Comité considera que debería reforzarse la aportación financiera de apoyo a Eurostat, junto con una mayor participación de los Gobiernos de los Estados miembros y un papel coherente por parte de la Comisión.

4.6. Como se ha señalado supra, será necesario concentrar los estudios estadísticos en estrategias definidas y delimitadas

previamente (Consejos de Lisboa y Gotemburgo). Concretamente, y como se ya ha indicado en un Dictamen anterior del Comité⁽¹⁾ deberían llevarse a cabo estudios estadísticos sobre todos los ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible.

⁽¹⁾ DO C 221 de 7.8.2001, p. 169 y DO C 48 de 21.2.2002.

Bruselas, 20 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La labor de los hospicios: un ejemplo de actividad voluntaria en Europa»

(2002/C 125/07)

El 26 de abril de 2001, el Comité Económico y Social, con arreglo al artículo 26 de su Reglamento Interno, decidió encargar a la Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la elaboración de un documento informativo sobre «La labor de los hospicios: un ejemplo de actividad voluntaria en Europa».

En el Pleno de los días 20 y 21 de febrero de 2002 se decidió transformar el documento informativo en un dictamen (apartado 3 del artículo 23 del Reglamento Interno).

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen por unanimidad el 27 de febrero de 2002 (ponente: Sra. zu Eulenburg).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 80 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

Preámbulo

La iniciativa y participación de los ciudadanos constituyen un componente fundamental de la vida política y social, así como el fundamento del sistema de valores y del ordenamiento de los Estados miembros. La participación y el compromiso significan para los ciudadanos intervenir en la vida cultural, social y política. La sociedad se estructura y se desarrolla a través de la participación voluntaria de los ciudadanos en organizaciones intermediarias (movimientos, asociaciones, federaciones, federaciones de intereses, sindicatos, partidos). Al dedicarse al bien común, los ciudadanos generan cohesión social e infunden vida a la democracia.

El voluntariado es una forma superior de participación ciudadana que descansa en la determinación firme y perseverante de dedicarse al bien común, porque todos somos responsables de todos.

Dicha determinación firme y constante de trabajar por el bien común se basa en una concepción humanista de la sociedad y en la conciencia de que formamos parte de una misma comunidad, en la que la responsabilidad solidaria requiere una participación voluntaria y un compromiso generoso.

Dicho compromiso no responde pues a un simple sentimiento o estado de ánimo, sino que presupone una generosidad y una entrega personal que confieren a las actividades sin ánimo de lucro sus características indispensables de voluntariedad y gratuidad, sin las cuales se podría caer en el absurdo de reducir los «costes» del voluntariado al «valor monetario» del voluntario.

Es preciso estimular a los ciudadanos a ampliar su participación. Un mayor compromiso y más responsabilidad individual requieren un Estado que haga del principio de subsidiariedad la máxima de su actuación y se tome en serio su función de protector y garante. Debe sentar las bases para que todos los ciudadanos puedan aportar lo suyo.

El compromiso cívico, en este sentido, se caracteriza esencialmente por su carácter voluntario y desinteresado. Y se extiende a todos los ámbitos de la vida social y comunitaria.

El presente documento no tiene por objetivo presentar una lista de todos los sectores en que se ejercen actividades de voluntariado. Se trata más bien de mostrar las raíces y motivaciones del compromiso voluntario en general así como su enorme importancia, en particular para el desarrollo social y político de los Estados miembros y de la Comunidad. El ejemplo del trabajo en los hospicios es representativo de otros muchos campos en los que se desarrolla el compromiso voluntario, y pretende ilustrar la labor concreta de los voluntarios así como las condiciones generales necesarias para llevarla a cabo. Por último, sobre la base de la descripción concreta y las experiencias de los distintos países se intenta formular las enseñanzas extraídas de dicha práctica en algunas conclusiones generales.

1. El trabajo voluntario en Europa

1.1. 2001, el Año Internacional de los Voluntarios

1.1.1. En la Declaración Universal de Naciones Unidas sobre el voluntariado, éste se destaca como un elemento fundamental de la sociedad civil. Según dicha declaración, todas las personas tienen derecho a reunirse y participar libremente, lo que constituye un principio democrático que infunde vida a la aspiración de paz, libertad, seguridad, justicia, y desarrollo y realización personales.

1.1.2. El voluntariado se realiza de forma individual —a menudo de forma encubierta— o en el marco de uniones, iniciativas, clubes y asociaciones. Como organizaciones de la sociedad civil que permiten y apoyan este voluntariado, cumplen una misión importante dentro de la comunidad.

1.1.3. El Comité Económico y Social representa a la sociedad civil organizada de Europa. En su seno colaboran representantes de numerosas asociaciones y organizaciones, para quienes el compromiso honorario y voluntario es —tanto personal como institucionalmente— un elemento constitutivo de su labor. Por ello, el Año Internacional de los Voluntarios es para el Comité Económico y Social una ocasión importante y propicia para poner de relieve la importancia de la labor de los voluntarios para el desarrollo de una Europa social.

1.2. El voluntariado: elemento de la sociedad civil europea

1.2.1. El voluntariado es una característica de la solidaridad social y de la democracia participativa. Se caracteriza por su naturaleza desinteresada y su creatividad, pero también por el carácter vinculante y personal de las actividades. El voluntariado da testimonio de la fuerza y la voluntad de las personas para organizar su entorno de forma independiente y responsable en beneficio común.

1.2.2. Al asumir tareas voluntarias para el bien común, los ciudadanos no piensan únicamente en sí mismos, su familia y su profesión. Son algo más que trabajadores, padres de familia, consumidores o electores; gracias a su labor voluntaria se hace realidad en todos sus aspectos la tríada «bourgeois — citoyen — homme». Actualmente se habla con razón de la sociedad civil y ciudadana, en la que las personas deben asumir una mayor responsabilidad sobre sí mismos y los demás.

1.2.3. La acción conjunta con otras personas —como también el compromiso individual— constituyen un contrapeso a la individualización de la sociedad. Además se opone a la reducción de la realidad social, humana y cultural a la simple dimensión de la economía y del mercado.

1.2.4. El voluntariado se extiende en los Estados miembros a todos los ámbitos de la sociedad. Va desde el compromiso político (en partidos, sindicatos, movimientos ciudadanos, etc.), pasando por el deporte y la cultura, por el compromiso social en ámbitos como la juventud, la familia, la mujer, los grupos marginales, hasta la asistencia en casos de catástrofes y emergencias.

1.2.5. En la naturaleza voluntaria de la acción se expresan además actitudes y valores filantrópicos, así como el sentido de responsabilidad sobre uno mismo y los demás. Los motivos son múltiples, como por ejemplo:

- la necesidad de comunicación y vida comunitaria,
- la búsqueda de un sentido para la acción personal y la organización de esferas de vida propias,
- el deseo de remediar una deficiencia por haber sido víctima de ella,
- la decisión de asumir una responsabilidad social,
- el deseo de obtener reconocimiento y de adquirir y conservar aptitudes personales,

- la búsqueda de ayuda para resolver los problemas propios, y
- la colaboración basada en la responsabilidad religiosa o humanitaria.

1.2.6. El modelo tradicional de la ayuda (con sus características de disponibilidad, abnegación, voluntad de intervenir) resulta tan importante como un concepto individual destinado al desarrollo personal (tareas pequeñas, abarcables y limitadas en el tiempo, posibilidades de elección y decisión personal sobre los ámbitos de actuación).

1.2.7. La creciente individualización y movilidad de las personas, así como la pluralización de las esferas de vida, contribuyen a una disolución cada vez mayor de los ambientes sociales tradicionales sin que se creen otros nuevos con carácter duradero. Debido a ello, las personas a menudo no entran en contacto con grupos y movimientos, no se sienten implicados y necesarios; y no se comprometen, a pesar de su disposición básica a hacerlo. Se empieza a observar que las organizaciones e instituciones se abren cada vez más y los entes locales y dependencias estatales procuran crear estructuras para reunir a voluntarios interesados con proveedores de servicios sociales y de bien común. Entre dichas estructuras encontramos, por ejemplo: las agencias de voluntarios, foros, bolsas, oficinas ciudadanas, etc. Un compromiso limitado en el tiempo requiere las estructuras de las asociaciones y clubes como puntos de apoyo institucionales. Es necesario organizar y coordinar. Las estructuras así creadas permiten orientar los intereses y necesidades personales hacia las exigencias que plantean las tareas.

1.2.8. El voluntariado necesita ser fomentado y requiere estructuras de apoyo. Las instancias estatales en el plano transnacional, nacional y regional, los ayuntamientos, el sector privado y las asociaciones garantizan mediante inversiones duraderas la conservación y ampliación del capital social; véanse los Dictámenes del CES «La cooperación con las asociaciones de solidaridad como agentes económicos y sociales en el ámbito social»⁽¹⁾ y «Los servicios sociales privados sin ánimo de lucro en el contexto de los servicios de interés general en Europa»⁽²⁾. A través de la «Corporate Citizenship» (ciudadanía empresarial) y del apoyo que los cooperadores prestan mediante su compromiso personal y financiero (en forma de excedencias temporales y de donaciones, por ejemplo), las empresas y asociaciones actúan como buenos ciudadanos y agentes sociales. El voluntariado sirve igualmente de vínculo entre el Estado, el mercado y la sociedad.

1.2.9. El voluntariado tiene una calidad propia. Los voluntarios pueden dedicarse a sus tareas de forma espontánea, apasionada y con menos imposiciones jerárquicas. El tiempo dedicado a estas actividades, que ellos mismos deciden, y la amplia gama de aptitudes permiten una gran variedad de posibilidades adecuadas de actuación.

1.3. *La importancia del compromiso social voluntario*

1.3.1. El compromiso voluntario en los servicios, instituciones y movimientos sociales como elemento del voluntariado contribuye de modo muy especial a la cohesión de la sociedad. Se dirige directamente a las personas que se hallan en una determinada condición y permite su integración social.

1.3.2. Mediante el ejemplo del trabajo en los hospicios el presente dictamen muestra cómo puede desarrollarse el compromiso social voluntario y cómo configura y modifica el marco político. Por ello, expondremos primero brevemente la gran variedad del compromiso social y de su dimensión política.

1.3.3. El compromiso social voluntario pone de manifiesto ante la sociedad la necesidad y la responsabilidad para con los grupos de personas desfavorecidas y marginadas, por una parte, y a menudo constituye para los afectados un vínculo con la vida cotidiana de la sociedad, por otra. Al trabajar a favor de estas personas, los ciudadanos asumen la «función defensora» y llevan sus demandas a la esfera política y la sociedad. El voluntariado puede evitar que los afectados sólo tengan contacto con la sociedad como un sistema de asistencia estructurado profesionalmente.

1.3.4. El espectro del compromiso social voluntario incluye la colaboración en clubes, asociaciones y organizaciones establecidos, así como en proyectos. A menudo los voluntarios son el motor de nuevas actividades.

Por ejemplo, los ciudadanos colaboran con:

- iniciativas a favor de los extranjeros y grupos de apoyo a los solicitantes de asilo a fin de reducir la xenofobia,
- actividades encaminadas a la integración social de grupos de personas desfavorecidas, enfermas, discapacitadas o marginadas, como por ejemplo los presos, drogadictos, ancianos, enfermos, personas que requieren cuidados especiales, enfermos terminales, niños y familias,
- proyectos de lucha contra la pobreza a fin de reducir las consecuencias de las desigualdades sociales y económicas,
- grupos e iniciativas de autoayuda,
- labores dirigidas a la juventud, escuelas, parvularios y programas de intercambio escolar y muchas otras.

⁽¹⁾ DO C 73 de 9.3.1998.

⁽²⁾ DO C 311 de 7.11.2001.

Asimismo, los ciudadanos desempeñan un gran número de actividades de carácter social en general en bien de la comunidad (por ejemplo, en los cuerpos de bomberos voluntarios, en los servicios de socorro y en la protección civil) o en el movimiento de los hospicios, para favorecer un trato más humano en la sociedad para las personas gravemente enfermas, moribundas o que han perdido a seres queridos.

1.3.5. Sin el voluntariado serían inviables muchas iniciativas del sector sanitario y social. A menudo, el compromiso personal y la confrontación con situaciones de necesidad ha contribuido a la creación de nuevas ofertas de ayuda y apoyo en el ámbito social. A pesar de que el ámbito de acción del voluntariado se está ampliando, y habría que mencionar numerosas medidas innovadoras que se desarrollan en todos los países europeos, en el presente dictamen abordaremos principalmente un fenómeno: el movimiento de los hospicios. Dicho movimiento reviste una importancia ejemplar debido a que el compromiso en este ámbito está relacionado con los fundamentos existenciales del ser humano, como la confrontación con la muerte. Asimismo, se trata de un ámbito nuevo, muy reciente, que ha tenido efectos considerables sobre la actuación de los Estados miembros en el marco de la previsión social.

2. El ejemplo de la labor de los hospicios

2.1. Generalidades sobre la labor de los hospicios

2.1.1. Impulso del movimiento de los hospicios

El movimiento de los hospicios no es fruto de conceptos e iniciativas estatales. La labor de los hospicios debe su aparición sobre todo al voluntariado de los familiares y amigos de enfermos terminales, pero también de profesionales afectados que a menudo muestran una dedicación que va mucho más allá de su misión profesional. Estas personas no querían aceptar las graves deficiencias del trato y la asistencia que reciben los enfermos terminales y comenzaron a luchar por un trato más humano. La muerte y el duelo no deben desterrarse, sino que deben establecerse como una parte de la vida en la conciencia de la sociedad. Ello implica crear un espacio para que el moribundo pueda vivir y sentirse que participa en la vida.

2.1.2. Concepto de la labor de los hospicios

2.1.2.1. Detrás de la idea de los hospicios se encuentra el deseo de ayudar a los enfermos terminales y sus familiares. A través de un concepto integral se asume y acepta a los enfermos graves y terminales en su dimensión física, psíquica, socioeconómica y espiritual.

2.1.2.2. El movimiento de los hospicios se basa en los siguientes conceptos:

- La oferta del hospicio está dirigida a cualquier enfermo terminal y a sus familiares independientemente de su posición social, sus posibilidades económicas y su pertenencia cultural y religiosa.
- La idea de los hospicios se basa en una imagen de la persona que sitúa en su centro la indisponibilidad de la vida humana.
- La acción que se deriva de esta idea puede realizarse, en principio, en cualquier lugar en que haya personas que se tomen en serio las necesidades de los enfermos terminales y su integridad y autonomía personales. Sin embargo, el sufrimiento que conlleva la agonía y muerte de una persona no puede evitarse, ni siquiera con un acompañamiento adecuado y cuidados integrales.

2.1.2.3. La idea de los hospicios está relacionada con un impulso en materia de política social:

- se pretende estimular la confrontación personal con la vida, la muerte y el duelo, e introducir en la conciencia social la muerte como parte de nuestra vida;
- es necesario alentar y capacitar a las personas de distintos ámbitos laborales y existenciales que estén dispuestas a asumir un compromiso, para que se conviertan en acompañantes útiles de los enfermos terminales;
- el voluntariado es una contribución autónoma en el acompañamiento de los enfermos terminales. Se trata de apoyar y complementar los esfuerzos de los servicios externos y de internado de las instituciones de ayuda a los enfermos y personas mayores, así como de los religiosos y médicos;
- es necesario estimular a las instituciones ya existentes de ayuda a las personas mayores y enfermos a que recapaciten sobre las actuales formas de acompañamiento durante la muerte y a que, en su caso, desarrollen nuevos planteamientos.

2.1.3. Tareas dentro de la labor de los hospicios

2.1.3.1. Los hospicios, ya sean de régimen externo, de internado o semiinternado, prestan gran número de servicios distintos. Sus principales tareas son:

- el acompañamiento y atención psicosocial de los enfermos graves y terminales (por ejemplo, ayuda en caso de trastornos psíquicos, retrospectiva biográfica, intervención en casos de crisis, liberación del entorno social, ayuda en las actividades cotidianas);
- asesoramiento (por ejemplo, cuestiones sociales, asistencia, voluntad del paciente);
- administración de ayudas paliativas hasta garantizar una asistencia paliativa integral;

- propuestas terapéuticas, ayuda espiritual;
- disponibilidad permanente en caso de acompañamiento continuo;
- acompañamiento de los familiares y durante el duelo;
- preparación intensiva, acompañamiento y formación permanente de los colaboradores voluntarios y profesionales;
- labor de educación y relaciones públicas;
- captación de recursos mediante cuestaciones y patrocinios.

2.1.3.2. Todas estas tareas son realizadas por los propios hospicios o por mediadores, según sus posibilidades estructurales y de personal. Son necesarias para prestar una asistencia integral a los enfermos terminales y sus familiares.

2.1.4. La labor de los hospicios como red

La labor de los hospicios crea nuevas redes a través de un compromiso ciudadano (voluntario) que pretende mejorar la calidad de la última fase de la vida. A este respecto es sumamente importante tener en cuenta tanto las necesidades físicas y emocionales como las necesidades sociales y espirituales de los afectados y sus personas más próximas.

La realización de esta red requiere una cooperación entre los medios asistenciales, médicos, terapéuticos, espirituales y sociales, así como el voluntariado en el sentido de un «equipo pluridisciplinario».

Dicha red exige un apoyo constante por parte de la clase política y la sociedad.

2.2. El voluntariado en la labor de los hospicios

2.2.1. La idea fundamental

2.2.1.1. El trabajo voluntario es parte integrante de la labor de los hospicios. Los voluntarios ayudan, apoyan y acompañan a los enfermos terminales. Construyen puentes hacia el mundo cotidiano, liberan del entorno social y lo complementan. Los voluntarios permiten precisamente que los enfermos terminales no sean asistidos exclusivamente por personas que tienen la misión profesional de prestar esta asistencia. Este aspecto resulta tanto más importante cuando no existe un entorno social.

Tanto la presencia concreta como el hecho de saber que existen asistentes voluntarios en el hospicio puede animar, en particular a los familiares y amigos, a visitar a los enfermos terminales.

2.2.1.2. Además, los voluntarios desempeñan también actividades no relacionadas directamente con el paciente, como por ejemplo de relaciones públicas, captación de recursos y desarrollo de planes (en el sentido de un asesoramiento, a veces profesional), lo que contribuye esencialmente a que la idea de los hospicios arraigue en la comunidad.

2.2.1.3. El servicio en régimen externo se adapta especialmente bien al principio de creación de redes y arraigo social de los hospicios. Precisamente aquí se hace sentir en especial el compromiso del voluntario con los afectados. Es precisamente en la vida hogareña donde se pone de manifiesto que los afectados desean que les acompañen y los visiten. El voluntario es bienvenido y siempre es un huésped.

2.2.1.4. La aportación de los voluntarios se caracteriza así por:

- una solidaridad humana y de buena vecindad que permite que los enfermos terminales y sus familiares participen en la vida social;
- una solidaridad liberadora y estimulante que complementa la labor de los familiares y amigos y de los profesionales;
- una solidaridad atenta y compasiva que busca el contacto con sinceridad y vivacidad, y establece una relación de confianza;
- una solidaridad esperanzada que se muestra abierta a un sentido más allá de la muerte y que es una respuesta personal a la razón de la existencia humana.

2.2.1.5. La labor complementaria y asistencial del voluntariado constituye un desafío al Estado y la sociedad para que mejoren por su parte las condiciones de trabajo del personal profesional, a fin de que los enfermos terminales y sus familiares y amigos reciban la ayuda adecuada y profesional que necesitan.

2.2.2. Condiciones del trabajo voluntario en los hospicios

2.2.2.1. Los voluntarios aportan fuerza y tiempo. En vista de la importancia de su participación y del esfuerzo que supone es necesario crear las condiciones que permitan su intervención y ayuden a evitar las exigencias excesivas. Para ello es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

- una preparación adecuada y profesional y la formación continua y permanente son requisitos fundamentales para emprender la tarea con confianza y responsabilidad;
- la cooperación con el equipo pluridisciplinario y el apoyo proporcionado por éste ayudan a hacer frente y resolver los problemas. La contribución del trabajo voluntario debe ser valorada y reconocida, pero debe también estar claramente definida;

- la coordinación de la intervención de los voluntarios es necesaria para aprovechar óptimamente sus posibilidades de ayuda (tanto desde el punto de vista de las personas como del tiempo);
- el acompañamiento y la supervisión garantizan la calidad de la ayuda y sirven sobre todo para mantener la estabilidad psíquica en el marco del voluntariado.

2.2.2.2. El voluntariado es un compromiso temporal. Los voluntarios que colaboran en la labor de los hospicios prestan sus servicios con un alto grado de fiabilidad y compromiso. A fin de garantizar de modo duradero la continuidad de la oferta de los hospicios es necesario el apoyo del personal profesional, sobre todo en el marco de la organización y coordinación. A ello va unido a menudo una oferta de asesoramiento competente y una oferta diferenciada de acompañamiento para voluntarios y personas afectadas.

2.3. Situación en algunos Estados miembros y Estados candidatos

2.3.1. Bases para la intervención de voluntarios

2.3.1.1. Al igual que en otros ámbitos del voluntariado, los principios para la captación, cualificación y coordinación de los voluntarios son aplicables a la labor de los hospicios. El ejemplo de la labor de los hospicios pretende poner de relieve que la utilización eficaz y continua de voluntarios se rige por condiciones lo más generales posible.

2.3.1.2. Los voluntarios acuden a los hospicios por solidaridad, por información oral, por conversaciones personales, por convocatorias en la prensa, actos públicos de los hospicios (por ejemplo, jornadas de puertas abiertas), seminarios y actos informativos selectivos.

2.3.1.3. Los voluntarios reciben una preparación a fondo para prestar su servicio.

El objetivo del período de preparación es permitir que los voluntarios:

- lleven a cabo el acompañamiento con seguridad y responsabilidad;
- puedan evaluar sus propias capacidades y limitaciones, y
- adquieran competencias adicionales en materia de comunicación con personas gravemente enfermas y en fase terminal.

2.3.1.4. Los planes para la preparación de los voluntarios varían de un hospicio a otro y de un Estado miembro y otro. La duración de la preparación oscila entre dos o tres meses y diez o doce meses. En muchos hospicios, la fase de prácticas forma parte de la preparación. Según la tarea que se vaya a realizar, tras una preparación básica tiene lugar una diferenciación de los contenidos de la preparación. Sobre todo en el marco de las labores de asistencia a las personas que sufren la pérdida de una persona cercana.

2.3.1.5. Por regla general, los contenidos son impartidos por un equipo pluridisciplinario y son supervisados por la dirección del curso. En primer plano se encuentran, junto a los conocimientos básicos (muerte, duelo, labor de los hospicios, atención médica y paliativa), la explicación de la función en el contexto del acompañamiento, la personalidad del voluntario con su historia, la actitud en que se basa la idea de los hospicios, la comunicación y la asistencia paliativa.

2.3.1.6. Durante la asistencia a los enfermos terminales y a los familiares, los voluntarios tienen la posibilidad de acudir, aparte de al coordinador o director de la acción, a otros miembros del equipo. Se efectúan supervisiones periódicas, y se espera que los voluntarios participen periódicamente en cursos de formación y conferencias. En numerosos casos se ofrecen charlas individuales de asistencia espiritual. Además, algunos hospicios ofrecen servicios religiosos de acción de gracias para los voluntarios y personal contratado y los familiares y amigos. Las experiencias en común, como la fiesta de verano o las festividades prenavideñas, forman parte del programa de los hospicios.

2.3.2. Ámbitos de intervención de los voluntarios

2.3.2.1. Los voluntarios participan en todos los ámbitos de la labor de los hospicios. A menudo, la cualificación profesional determina el límite del compromiso. Los hospicios establecen de antemano el ámbito de acción de los voluntarios mediante un reparto claro de las tareas. Esta decisión puede variar de una acción a otra en función del afectado y del lugar de trabajo.

2.3.2.2. Algunos ejemplos adicionales y complementarios de voluntariado:

- acompañamiento y atención psicosocial (por ejemplo, mediante conversaciones, lecturas);
- acompañamiento espiritual (por ejemplo, oraciones, lecturas, acompañamiento a servicios religiosos);
- acompañamiento psicosocial de familiares y personas en luto;
- transporte;
- terapias complementarias;
- ayuda a las personas afectadas en actividades de higiene corporal;
- ayuda en la alimentación;
- cuidado del cabello;
- cuidado de flores;
- trabajos de jardinería;
- servicio telefónico;
- trabajos administrativos y de oficina;

- relaciones públicas (trabajo de prensa, organización de puestos en fiestas locales, actos informativos, colaboración en las revistas asociadas, etc.);
- recaudación de fondos (conciertos benéficos, mercadillos, rifas, etc.).

A diferencia del personal profesional, los voluntarios disponen de tiempo y pueden ocuparse de las necesidades individuales de los enfermos graves y terminales. Ello contribuye considerablemente a un mayor bienestar de los afectados.

2.3.2.3. Además, los voluntarios realizan una contribución indispensable al formar parte de las juntas directivas de los patronatos, gremios y consejos que garantizan desde un punto de vista financiero, ideológico y profesional la labor de los hospicios. Cuando los sistemas de seguridad social no garantizan la financiación de la asistencia básica de los hospicios (asistencia paliativa), numerosos auxiliares y médicos trabajan de manera voluntaria, como sucede en Polonia, país candidato a la adhesión.

2.3.3. Cooperación entre los voluntarios y los profesionales

2.3.3.1. En relación con la cooperación entre voluntarios y personal contratado, en los hospicios existen diversas experiencias. Por regla general, la cooperación resulta buena en aquellos lugares en que se han descrito las tareas y competencias de unos y otros. Los ejercicios de supervisión periódicos conjuntos y por separado o las rondas de conversaciones dirigidas refuerzan la identidad individual y permiten abordar la cooperación cotidiana y dilucidar los problemas que van surgiendo. Lo determinante es una actitud básica que realce la colaboración por el bien de los enfermos terminales. A partir de esta idea, cada colaborador, ya sea voluntario o contratado, tiene su lugar en el equipo, incluso cuando las diversas profesiones impongan distintos ámbitos de responsabilidad.

2.3.3.2. Como sucede a menudo con el voluntariado, su institucionalización, que parece necesaria en la labor de los hospicios, entra en conflicto con un movimiento ciudadano creativo que debe hacer frente continuamente a nuevos desafíos. A este respecto lo decisivo será que la estructura de que se doten los propios voluntarios conserve y amplíe el espacio para la participación voluntaria.

2.3.4. Integración en el sistema sanitario

2.3.4.1. El movimiento de los hospicios en los Estados miembros se ha desarrollado normalmente de modo independiente y autorresponsable al margen de las estructuras estatales. Este movimiento debe su existencia en gran parte a la iniciativa y la creatividad individuales, en particular por lo que se refiere a su financiación. En algunos Estados miembros son sobre todo las asociaciones, las organizaciones benéficas y las comunidades religiosas de carácter social las que se han hecho cargo de los hospicios.

2.3.4.2. En los años noventa se produjo un aumento de la ayuda del Estado. Con la creación de las redes para enfermos de cáncer (Inglaterra), de un plan de desarrollo para fomentar la labor de los hospicios (Polonia) o de leyes para establecer el régimen de internado y externo de los hospicios (Alemania e Italia), los representantes políticos se pronuncian cada vez más a favor de garantizar las condiciones básicas de la labor de los hospicios y de las medidas paliativas, en particular con miras a apoyar el voluntariado.

2.3.5. Financiación y costes

El principio del voluntariado es su carácter no remunerado. Este carácter no excluye el reembolso de gastos.

Incluso si por regla general los voluntarios están asegurados (seguro obligatorio, seguro de accidentes) por las organizaciones, asociaciones y clubes (por ejemplo, en Alemania, Inglaterra y Polonia), habría que considerar qué riesgos cubren realmente los seguros o hasta dónde llega la cobertura de los mismos.

Otros costes se derivan de la preparación, formación, supervisión y coordinación que prestan profesionales competentes. Estos servicios se prestan de forma voluntaria o a cambio de un certificado de donación.

2.3.6. Fomento y obstrucción del voluntariado en la labor de los hospicios

2.3.6.1. Los siguientes elementos han demostrado fomentar el voluntariado:

- una actitud social que estimule y apruebe el voluntariado;
- una actitud pública en la que la muerte sea objeto de un debate abierto;
- una red local o regional que abarque y enlace tanto las ofertas del sistema sanitario y de seguridad social, como la de los hospicios;
- un alto nivel de calidad de la instalación de los hospicios;
- una buena preparación de los voluntarios;
- un buen entorno de trabajo;
- sentirse valorado y aceptado;
- poder aprovechar las experiencias individuales obtenidas en los hospicios en el entorno personal;
- una motivación espiritual o la pertenencia a una comunidad religiosa;
- el apoyo de la familia para esta tarea.

2.3.6.2. Los siguientes elementos han demostrado obstruir el voluntariado:

- actitud pública en la que la muerte y el luto sean tabú;
- falta de reconocimiento y respuesta en el marco del voluntariado;
- falta de conocimientos sobre las posibilidades de la labor de los hospicios;
- competencia entre hospicios por los fondos de ayuda;
- falta de preparación y apoyo en el desempeño de las actividades;
- descripción poco clara de las tareas y responsabilidades;
- falta de reconocimiento de la actividad en la familia y entre las amistades;
- falta de tiempo libre debido a la propia actividad de voluntariado;
- el aislamiento social del propio voluntario.

2.3.6.3. Los factores que favorecen y obstaculizan el voluntariado se hallan fundamentalmente en el entorno personal, en la aceptación social y política, y en la propia organización de la acción de los voluntarios en la labor de los hospicios. En general, las amplias experiencias de los países con un elevado porcentaje de voluntarios propugnan que se apoye este ámbito de trabajo con personal contratado a fin de garantizar su continuidad duradera.

2.4. Resumen y conclusiones del ejemplo de la labor de los hospicios

2.4.1. Del ejemplo del voluntariado social en la labor de los hospicios pueden derivarse las siguientes conclusiones:

- los voluntarios consideran que su actividad es responsable y da sentido a su vida;
- una preparación, acompañamiento y formación selectivos y de calidad son considerados una valoración, una ayuda a la vida y un enriquecimiento personal que refuerzan la conciencia personal y la autoestima, y benefician directamente la resolución de problemas;
- la integración en un grupo de personas que piensan de la misma forma favorece la aparición de condiciones más sólidas. Un espíritu abierto y el intercambio de ideas sobre temas existenciales considerados tabú fomenta la cohesión y la confianza;
- el voluntariado se caracteriza por su elevado carácter vinculante, la disposición a entrar en acción—incluso durante un período prolongado— y la disponibilidad para recibir formación a fin de realizar las actividades correspondientes;

— el voluntariado es objeto de reconocimiento por parte del entorno personal, el mundo de la política y la sociedad;

— los voluntarios se identifican en gran medida con la idea de los hospicios e identifican a estos como entidad responsable de esta idea. Este hecho se ve fomentado sobre todo por su carácter regional. Existe una gran disponibilidad y un gran potencial para el compromiso social voluntario en la labor de los hospicios.

2.4.2. Entre las condiciones que permiten todo ello figuran:

— la continuidad de la motivación y la disponibilidad para colaborar dependen mucho de una buena dirección y una atmósfera de trabajo agradable;

— generalmente, las tareas de los voluntarios están descritas con claridad. Éstas son abarcables y variadas;

— una organización y coordinación se ocupa de tener en cuenta en la medida de lo posible las necesidades de los voluntarios;

— en principio, el compromiso está limitado en el tiempo. La valoración del voluntariado consiste en la confirmación periódica (por ejemplo, cada año) de la limitación temporal;

— un servicio de atención, como una oficina o un hospicio estacionario, ofrece orientación y posibilidades de identificación;

— unos interlocutores fijos a efectos de coordinación, dirección, acompañamiento de las prácticas (supervisión), etc. se ocupan de la continuidad en el marco de la constitución de redes, en particular mediante el contacto con los voluntarios;

— unos acuerdos claros y un alto nivel de compromiso mutuo que tenga en cuenta la responsabilidad para con el voluntario y los enfermos graves o terminales y sus allegados, son indispensables para una oferta fiable;

— las relaciones públicas de los servicios de hospicio ponen de relieve de forma constante la importancia del voluntariado individual. Esta labor ayuda a captar voluntarios, contribuye a que la gente se identifique con los objetivos de los hospicios en general y transmite un reconocimiento adicional.

2.4.3. Partiendo del análisis del voluntariado y de la experiencia obtenidas en la labor de los hospicios, es necesario reflexionar de qué forma la comunidad puede actuar para fomentar de forma selectiva el voluntariado. Para ello hay que tener en cuenta que la variedad y combinación de los motivos del voluntariado ponen de manifiesto que los voluntarios se preguntan cada vez más cuál es el sentido de la actividad honoraria y qué oportunidades ofrece para su desarrollo personal. Podemos considerar que las condiciones regionales y nacionales influyen de manera considerable. desde un punto de vista político y cultural, sobre la disponibilidad para asumir un voluntariado.

3. Conclusiones y recomendaciones generales

3.1. El ejemplo de la labor de los hospicios muestra a las claras la capacidad del compromiso voluntario para contribuir a modificar el marco político y la realidad social. La perseverancia y tenacidad de los individuos para transformar sus ideas y convicciones en una acción concreta y para convencer (entusiasmar) a otros hombres para que apoyen también dichas ideas constituyen un impulso crucial para la construcción, el desarrollo y la continuidad del compromiso cívico. Se constata que las expectativas de los voluntarios, su defensa de las personas desamparadas y las peticiones de acción política resultantes suelen lograr que se modifiquen las leyes y otras disposiciones. La modificación de la realidad y las condiciones sociales generales a través del voluntariado constituye un ejemplo excelente de buen funcionamiento de la sociedad civil.

3.2. La cooperación en la Unión Europea se intensifica. Y su ampliación es inminente. Los procesos relacionados con estos fenómenos deben combinarse y arraigarse con miras a alcanzar una sociedad europea, si se desea fomentar la cohesión social en los países candidatos y en la Comunidad. Permitiendo y fomentando el voluntariado dentro de la Comunidad Europea se contribuirá a que cada individuo pueda participar en el desarrollo social y en la solución de los problemas y el cumplimiento de tareas de la sociedad, en particular de carácter social. Mediante el establecimiento de redes de compromiso ciudadano organizado puede promoverse el desarrollo de una idea transnacional de los «europeos».

3.3. El fundamento para el desarrollo futuro puede ser la declaración nº 38 del Tratado de Ámsterdam, que reconoce «la importante contribución de las actividades de voluntariado para desarrollar la solidaridad social. La Comunidad estimulará la dimensión europea de las organizaciones de voluntariado, poniendo un énfasis particular en el intercambio de información y experiencia, así como en la participación de los jóvenes y de las personas mayores en el trabajo voluntario».

3.4. El Comité presenta las siguientes propuestas:

1. La política de fomento de la actividad de voluntariado debe reconocer de modo permanente —partiendo del Año Internacional de los Voluntarios— la realidad del voluntariado y facilitar el diálogo entre las asociaciones patrocinadoras, las autoridades y las demás instituciones sociales.

2. Es necesario crear foros y bolsas de voluntariado con información detallada sobre las variadas posibilidades y ámbitos de trabajo del voluntariado a nivel regional, nacional y europeo. Para ello deben aprovecharse los nuevos medios de comunicación. Asimismo deben considerarse medidas adecuadas para eliminar los obstáculos a la movilidad.
3. Para que el voluntariado tenga éxito en el desempeño de sus tareas deben darse las condiciones financieras y humanas necesarias para la cualificación, la formación continua y permanente y el acompañamiento durante la acción.
4. Los fundamentos del voluntariado, como los motivos, los efectos del entorno, las diferencias y puntos en común de los ámbitos de actividad del voluntariado, las diferencias y puntos en común del trabajo de voluntariado en el plano regional, nacional y europeo deben ser objeto de investigación, examinando los efectos positivos de una sociedad solidaria. Para ello se requiere la coordinación y promoción de proyectos regionales, nacionales y europeos por parte de la Comunidad Europea.
5. El desarrollo del voluntariado de un movimiento de base hasta convertirse en una red autoorganizada debe ir acompañado de un estudio y una reflexión sobre las oportunidades y riesgos para el voluntariado, siguiendo el ejemplo de la labor de los hospicios. A tal fin es necesario estudiar con mayor profundidad los criterios generales de la evolución en los distintos países europeos.
6. La continuidad de la organización, administración y asesoramiento básico del voluntariado debe garantizarse mediante una presencia mínima de personal profesional. El apoyo del voluntariado mediante personal profesional debería ser un criterio fundamental para asumir la responsabilidad ante los voluntarios.
7. El voluntariado no debe tener efectos negativos para los voluntarios. Los riesgos para la salud y la vida deben estar cubiertos por seguros básicos obligatorios de forma que se garantice la subsistencia de los propios voluntarios y su familia. Para ello es preciso establecer un marco jurídico a escala europea.
8. Deben utilizarse más las estructuras de diálogo existentes, por ejemplo, en los Comités Económicos y Sociales o en el marco del debate sobre los planes de acción nacionales, con el fin de desarrollar el trabajo voluntario.

Asimismo, deben tenerse en cuenta las experiencias de los programas existentes, por ejemplo en el ámbito de la juventud.

3.5. Por último, el Comité recomienda que se aproveche la limitación del ámbito de actividad y la extensión del movimiento de los hospicios en los Estados miembros para otras iniciativas (por ejemplo, la celebración de una audiencia con personas que tienen experiencia práctica). El presente dictamen

debería darse a conocer y debatirse en todos los Estados miembros y candidatos. Las propuestas y reacciones deben dar lugar a una nueva serie de debates con sus consiguientes iniciativas. De este modo, la amplia aplicación de condiciones

favorables al voluntariado y la disponibilidad de documentación podrán constituir factores útiles para elaborar planteamientos a fin de fomentar el voluntariado y sus condiciones.

Bruselas, 20 de marzo 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 establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país»

(COM(2001) 447 final — 2001/0182 (CNS))

(2002/C 125/08)

El 30 de agosto de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen por unanimidad el 27 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Sharma).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 79 de votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La presente propuesta de Reglamento del Consejo establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

1.2. La presente propuesta de la Comisión de un Reglamento que sustituya al Convenio de Dublín pretende no sólo aplicar la letra a) del apartado 1 del artículo 63) del Tratado CE, sino también responder al deseo formulado por el Consejo Europeo en su reunión extraordinaria de Tampere en favor de una determinación «clara y viable» del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo «eficaz y justo». El Reglamento tiene por objeto incorporar el Convenio de Dublín a la legislación comunitaria.

1.3. Tras estudiar algunas alternativas, la Comisión ha decidido mantener los (actuales) criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo.

1.4. Así, el principio general es que la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo incumbe al Estado miembro que haya tenido el mayor protagonismo en la entrada o estancia del solicitante en los territorios de los Estados miembros, con excepciones tendentes a proteger la unidad de los grupos familiares. Cabe destacar que la parte dispositiva de determinación del Estado responsable se aplica exclusivamente a las personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado en el sentido de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y no comprende las formas de protección subsidiaria respecto de las que todavía no existe ninguna armonización.

1.5. A tal efecto, el objetivo de la propuesta de Reglamento es garantizar a los solicitantes de asilo un acceso eficaz a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, prevenir el abuso de los procedimientos de asilo, colmar las lagunas y corregir las imprecisiones constatadas en el Convenio de Dublín, adaptar la parte dispositiva a la nueva realidad derivada de los avances realizados en el establecimiento de un espacio sin fronteras interiores, facilitar la determinación del Estado responsable lo más rápidamente posible, y aumentar la eficacia de la parte dispositiva.

1.6. La propuesta incluye diversas innovaciones:

nuevas disposiciones en relación con cada Estado miembro, cuando éste permita que perduren situaciones de residencia clandestina en su territorio; plazos de procedimiento más breves; plazos ampliados para la ejecución de los traslados al Estado responsable; y nuevas disposiciones destinadas a preservar la unidad familiar de los solicitantes de asilo.

2. Observaciones específicas

2.1. El Comité desea que el presente Dictamen sobre el proyecto de Reglamento se contemple a la luz de dos dictámenes ya aprobados que tratan de este mismo asunto.

2.2. El primero de dichos dictámenes es el Dictamen del Comité sobre la Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado⁽¹⁾. En su Dictamen, el Comité indicaba lo siguiente: Es necesario tener bien presente que la Convención de Ginebra constituye un instrumento al servicio de los derechos humanos. Las referencias, contenidas en los considerandos, a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 refuerzan la idea de que la protección de los refugiados debe considerarse como parte integrante de la protección de los derechos humanos en la medida en que tiene su origen y su fundamento en la protección de la dignidad y los derechos fundamentales de todos los seres humanos.

2.3. Junto a la referencia a la Convención de Ginebra, el Comité estima que debería también hacerse mención de otros convenios internacionales relevantes, como el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; y el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

2.4. La segunda referencia es el Dictamen del Comité sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo»⁽²⁾, en el que el Comité afirmaba: Resulta evidente en cualquier caso que, a la luz de los nuevos planteamientos globales propuestos por la Comisión, se hace necesaria una revisión del Convenio de Dublín que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- convertir en un instrumento jurídico vinculante la posición común de 4 de marzo de 1996, que incluye una interpretación uniforme del concepto de “refugiado”, tras haber modificado la definición del concepto de persecución en el sentido de que puede provenir de entidades no estatales;
- brindar al solicitante de asilo la posibilidad de elegir el país en el que quiere presentar la solicitud, teniendo presentes las implicaciones culturales y sociales que subyacen a su elección y resulten determinantes para una integración más rápida;
- garantizar el derecho a la protección jurídica, a la información y al recurso de apelación;
- definir normas mínimas en materia de acogida;
- solucionar la excesiva lentitud en los traslados y la escasez de información a los solicitantes de asilo.»

2.5. El Convenio de Dublín tenía un doble objetivo: por una parte, reducir el número de solicitudes de asilo (por ejemplo, las presentadas por una sola persona en varios Estados miembros) y, por otra, resolver el problema de los solicitantes de asilo que son trasladados de Estado en Estado.

2.6. A la luz de la experiencia, se ha llegado a la conclusión de que el Convenio no funciona como debiera y de que crea más problemas de los que resuelve. El volumen de trabajo y su coste no guardan proporción con los resultados, toda vez que muchos solicitantes de asilo desaparecen antes de su traslado, pasando a engrosar las filas de los inmigrantes irregulares.

2.7. Solamente en un 6 % de los casos resulta discutible determinar el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo; además, en un 95 % de los casos es el mismo Estado miembro en el que se presenta la solicitud de asilo el responsable de su examen. El laborioso mecanismo del Convenio de Dublín solamente se aplica, por consiguiente, a un número muy pequeño de solicitudes de asilo, y, de éste, sólo un 1,7 % se traslada a otro Estado miembro distinto del Estado en el que se presenta la solicitud. Durante los años 1998 y 1999, de 655 000 solicitudes de asilo, sólo 10 998 fueron trasladadas a un Estado miembro distinto del de la solicitud. Estas cifras indican que sólo alrededor de 5 000 personas por año son transferidas con éxito o rechazadas.

(1) DO C 193 de 10.7.2001, puntos 2.1.1.1 y 2.1.2.

(2) DO C 260 de 17.9.2001, punto 2.3.4.3.

2.8. La conclusión del Comité es que el presente Reglamento introduce en la legislación comunitaria los principales rasgos de un Convenio de Dublín básicamente defectuoso. Aun cuando se introduzcan las mejoras que propone la Comisión, no dispondremos de un Reglamento claro, operativo, justo y humano.

2.9. No obstante, el Comité acepta que exista en el momento actual un imperativo político que exija aprobar el presente Reglamento. Por consiguiente, observa el mayor énfasis que se hace en el principio de la responsabilidad de un Estado miembro por la entrada de inmigrantes irregulares en su territorio y por la residencia ilegal prolongada de los mismos. También comparte la importancia mayor que se otorga a la unidad familiar, si bien no alcanza la importancia de las propuestas de la Comisión en materia de reunificación familiar. El Comité acoge favorablemente también el acortamiento de los plazos procesales, que esperamos conducirá a una resolución más rápida de las solicitudes de asilo.

3. Observaciones específicas

3.1. Artículo 3

El artículo 3 se refiere a los criterios de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo. Resulta llamativo que, a diferencia del Convenio de Dublín, la propuesta de Reglamento no haga referencia alguna a las obligaciones internacionales de los Estados miembros. El Comité está interesado en que, a la hora de examinar las solicitudes de asilo, se recuerde a los Estados miembros sus obligaciones con arreglo al Derecho internacional, como por ejemplo el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y el Convenio contra la tortura.

3.2. Artículo 6

El artículo 6 se refiere a la situación de los menores no acompañados. En él se propone que el Estado miembro en que se halle un miembro de la familia del menor capaz de hacerse cargo del mismo sea el Estado responsable de gestionar la solicitud de asilo. El Comité admite que la gestión de una solicitud realizada por un menor no acompañado puede plantear muchos problemas, y que, en interés del menor y de una rápida resolución del procedimiento, la definición de las personas que pueden hacerse cargo del menor no sea innecesariamente restrictiva. La definición, tal como se propone, excluye a los abuelos, los tíos y las tías, y los hermanos y hermanas adultos, todos los cuales podrían igualmente ser autorizados a hacerse cargo del menor. Por consiguiente el Comité propone que, en interés del menor, la definición de miembro de la familia se amplíe a miembro de la familia u otro pariente, capaz y deseoso hacerse cargo del menor.

3.3. Artículo 16

El artículo 16 se refiere a las circunstancias en las que un Estado miembro podrá considerar el criterio de reunificación familiar en el examen de una solicitud de asilo de una persona dependiente de otra. El Reglamento propone lo siguiente: «Los Estados miembros considerará motivo justificativo de la reunificación del solicitante de asilo con un miembro de su familia que se encuentre en el territorio de uno de los Estados miembros en los casos no previstos por las disposiciones del presente Reglamento aquellas situaciones en las que alguna de las personas en cuestión dependa de la asistencia de otra por causa de embarazo o maternidad, estado de salud o edad avanzada.» El Comité propone que la definición de miembro de la familia se amplíe e incluya la expresión u otro pariente.

3.4. Apartado 1 del artículo 18

El artículo 18 trata del plazo para requerir a otro Estado miembro que tome a su cargo una solicitud de asilo. La propuesta establece que el requerimiento ante el otro Estado miembro se lleve a cabo en un plazo de sesenta y cinco días hábiles. El Comité estima que dicho plazo es demasiado corto en el caso de las solicitudes de asilo relativas a los menores no acompañados, y propone que el límite de tiempo quede en suspenso y que el plazo de sesenta y cinco días hábiles comience a contar sólo en las siguientes condiciones:

- tras completar una evaluación sobre la adecuación del miembro de la familia u otro pariente para hacerse cargo del menor, y
- cuando sea necesario, tras la resolución del procedimiento de autorización relativo a la solicitud de asilo de un miembro de su familia u otro pariente.

3.5. Artículo 20

Esta disposición permite recurrir ante los tribunales una decisión que declare inadmisibile una solicitud. No obstante, el recurso no permite la suspensión de los procedimientos, a saber: «Al no causar el traslado a otro Estado miembro a la persona interesada ningún perjuicio grave ni difícilmente reparable, no es necesario suspender la ejecución del traslado a la espera del resultado del procedimiento contencioso.» El Comité estima inaceptable este razonamiento por cuanto resulta extremadamente difícil para un solicitante de asilo seguir en contacto con los abogados que hayan de cursar su recurso. La mayor parte de los solicitantes de asilo llevan una existencia totalmente precaria, y lo más probable es que les resulte imposible mantener una comunicación internacional.

4. Conclusión

4.1. Si bien acoge favorablemente las mejoras al Convenio de Dublín que propone el Reglamento, el Comité sigue opinando que la armonización de los procedimientos de asilo, las condiciones de recepción, la interpretación de la definición del término «refugiado» y la protección subsidiaria debería tener lugar antes de definir un sistema de atribución de la responsabilidad entre los Estados miembros a la hora de examinar las solicitudes de asilo. En nuestra opinión, esta armonización reduciría los factores que incitan a los solicitantes de asilo a elegir entre los diferentes Estados miembros a la hora de presentar sus solicitudes. Un justo funcionamiento de cualquier sistema de atribución de la responsabilidad solamente es posible con la armonización de la legislación y los procedimientos.

4.2. En el Consejo Europeo de Tampere se ratificó la importancia que encierra tanto para la Unión Europea como para todos los Estados miembros el respeto del derecho de

asilo; se ratificaron asimismo las garantías que asisten a las personas que buscan la protección de la Unión Europea, o el acceso a la misma.

4.3. El derecho a la solicitud de asilo, que forma parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, sufre el menoscabo de un sistema que vincula la atribución de la responsabilidad de las solicitudes de asilo a la responsabilidad de los controles de entrada. Un sistema de este tipo incita a los Estados a impedir el acceso a su territorio de los solicitantes de asilo por medio de una serie de medidas de control cada vez mayor.

4.4. En lugar de contribuir a la salvaguardia de los derechos a escala nacional, la presente propuesta de Reglamento menoscaba esos derechos. Asimismo, incita a los Estados miembros a externalizar sus fronteras y a adoptar medidas represivas contra las personas que intenten entrar en su territorio, con el resultado de que los solicitantes de asilo se ven obligados a caer en manos de delincuentes organizados especializados en el tráfico de personas.

Bruselas, 20 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde — Indemnización a las víctimas de delitos»

(COM(2001) 536 final)

(2002/C 125/09)

El 28 de septiembre de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde — Indemnización a las víctimas de delitos».

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen 27 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Melícias).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 85 votos a favor, 3 votos en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. A partir del momento en que el Estado, en el siglo XVIII, asumió el papel de parte compareciente, tomando así el lugar las víctimas de delitos en la resolución de la relación conflictiva con el delincuente, las personas, los ciudadanos, víctimas de delitos fueron paulatinamente perdiendo su voz propia, siendo

ignoradas hasta quedar apartadas del proceso. Este papel del Estado, y el consiguiente apartamiento de las víctimas, ha perjudicado a éstas, produciéndoles sufrimientos, injusticias y perturbaciones en su vida social.

1.1.1. Se creó, así, una situación perversa e insoportable, que sólo desde hace unos años se intenta, lentamente, invertir.

1.2. En casi todos los países, desde hace cerca de dos decenios, determinados movimientos asociativos de ciudadanos, organizados ya como un foro propio en el espacio europeo, han dado voz y presencia a los que sufren las consecuencias psicológicas, físicas y materiales de los delitos.

1.3. A la vez que estos movimientos y asumiendo la evolución que se ha producido en ese período en los ámbitos de los sistemas penales y de la defensa de los principios de equidad y solidaridad social, determinados Estados han comenzado a prestar atención a estos ciudadanos hasta hace poco prácticamente ignorados.

1.3.1. Dichos Estados actúan no sólo en la perspectiva de la posición que las víctimas ocupan en el funcionamiento de la justicia penal, sino previendo también la posibilidad de compensarlos por los daños sufridos, en los casos en que la ausencia cualquier otra forma de indemnización fuera una ofensa al sentido más elemental de la justicia.

1.4. Las Naciones Unidas y el Consejo de Europa han dado pasos significativos para instrumentar respuestas a escala internacional a los problemas de las víctimas de delitos, en particular el Convenio Europeo de 1983 (que aún no ha sido ratificado por todos los signatarios) y la Declaración de las Naciones Unidas de 1985.

1.5. La Unión Europea no podía por menos que seguir la misma vía, en defensa de una sociedad en la que la seguridad y el sistema judicial descansan en una cultura de la solidaridad basada en la corresponsabilidad efectiva y el derecho universal y fundamental de que cada individuo no se halle solo ante la agresión, el peligro y el crimen.

1.6. Con el excelente trabajo ya realizado por la Comisión (Comunicación de la Comisión de julio de 1999), que, por lo que se refiere a la problemática de las víctimas de delitos, dio curso satisfactorio a las directrices del Plan de acción de Viena ⁽¹⁾ e influyó sobre las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999 (Conclusiones de la Presidencia, punto 32), el proceso, iniciado con el Tratado de Amsterdam, de creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en los Estados miembros de la Unión tomó una amplitud y un sentido particulares, centrándose en la resolución de los problemas concretos de las personas. Asimismo, el Parlamento Europeo apoyó claramente el proceso de mejora de las indemnizaciones de las víctimas de delitos (Resoluciones de 1989 y 1999).

(1) DO C 19 de 23.1.1999, pp. 1-15; Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice.

1.7. En la misma línea, durante la Presidencia portuguesa (primer semestre de 2000), y por iniciativa de ésta, con el apoyo resuelto de la Comisión y los Estados miembros que le sucedieron en la Presidencia de la Unión, se reconoció la necesidad de adoptar una Decisión marco relativa al estatuto de víctima en el procedimiento penal y se iniciaron los trabajos relativos a la misma que condujeron a su aprobación en marzo de 2001.

1.8. Como resultado del compromiso de la Presidencia sueca con la realización de los trabajos preparatorios, la Comisión, por medio del presente Libro Verde realiza una contribución decisiva a la indemnización por parte del Estado de las víctimas de delitos, que se inscribe en las recomendaciones del Consejo de Tampere.

1.9. El Comité Económico y Social, como foro institucional de encuentro y debate de la sociedad civil organizada no puede sino acoger con satisfacción esta iniciativa.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. El presente Libro Verde inicia la consulta sobre la manera de garantizar y mejorar la indemnización estatal a las víctimas de delitos en la UE.

2.2. Dicho documento presenta las normas europeas pertinentes para abordar la indemnización estatal a las víctimas de delitos.

2.3. Asimismo, informa de manera detallada sobre la situación en este contexto en cada Estado miembro.

2.4. También proporciona información y sugiere pistas que contribuyan a la formulación de preguntas esenciales en relación con:

- la necesidad y el alcance de una acción a nivel comunitario;
- cómo concretar y reforzar en todos los Estados miembros las posibilidades de que una víctima de delito reciba indemnización estatal; y
- cómo facilitar el acceso de las víctimas a una indemnización estatal cuando la acción criminal se haya cometido en un Estado distinto del Estado de residencia de la víctima.

2.5. El tratamiento de las respuestas a estas preguntas tendrá como resultados relevantes potenciales:

- la obligatoriedad en todos los Estados miembros de un nivel adecuado de indemnización estatal de las víctimas de delitos, creando así un denominador común para este nivel;

- garantizar la existencia de mecanismos prácticos, a través de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros y el desarrollo de los sistemas existentes, facilitando la indemnización por el Estado, independientemente del lugar de la UE donde resida la víctima y de dónde se cometa el delito.

3. Observaciones generales

3.1. En un contexto de gran diversidad de tradiciones, culturas y prácticas en los diferentes Estados miembros, así como de distintos estadios de desarrollo del tratamiento de las cuestiones relativas a las víctimas, la indemnización estatal de las víctimas de delitos, como muestra el estudio fruto de la Conferencia de Umeå (octubre de 2000) y el propio Libro Verde, varía considerablemente de un Estado miembro a otro, yendo desde una indemnización casi inexistente hasta niveles muy aceptables en algunos Estados miembros, imposibles de adoptar, sin embargo, en otros en la actualidad.

3.1.1. El análisis de la cuestión en el contexto de la ampliación no hace más que poner de relieve estas diferencias.

3.1.2. Destaca la dificultad del presente ejercicio y recomienda tomar todas las precauciones posibles para llevarlo a cabo; no obstante, aparece como un ejercicio esencial habida cuenta del alcance práctico y simbólico de sus resultados desde el punto de vista del éxito de una construcción europea centrada en el ciudadano y sus problemas concretos.

3.2. Es sin duda deseable, y evidentemente aceptable por todos los Estados miembros, que haya en todos ellos sistemas garantizados de indemnización de las víctimas de delitos.

3.2.1. Es también aceptable establecer y garantizar que estos sistemas proporcionen un nivel de protección conveniente.

3.2.2. La respuesta común a la pregunta de cómo definir ese nivel y cómo hacer frente a las consecuencias resultantes del mismo es ciertamente difícil y exige un gran esfuerzo y una firme voluntad por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros para alcanzar resultados realmente positivos.

3.3. En efecto, se ha de instaurar una dinámica positiva y combatir el riesgo de que con el establecimiento de un mínimo común denominador pueda frenar la voluntad de las autoridades competentes de los Estados que ya alcanzaron niveles superiores, y los disuadan de mantenerlos o de desarrollarlos más.

3.3.1. Al mismo tiempo, y en esta misma óptica, hay que evitar que los Estados miembros que no han dado todavía solución a esta cuestión, o aquellos cuyo nivel de tratamiento de la misma se sitúe por debajo del nivel mínimo convenido, cedan a la tentación de transformar el nivel mínimo en nivel máximo.

3.3.2. Sólo una dinámica positiva permitirá afirmar el espíritu de la construcción europea, respetar el principio de equidad y garantizar la protección del ciudadano.

3.4. Por a otra parte, si se quiere que la iniciativa de la Comisión en este ámbito tenga sentido, es indispensable prever parámetros de referencia y, por consiguiente, normas comunes que permitan la convergencia.

3.4.1. Lo que está aquí en juego, una vez más, es el reconocimiento y la defensa de los intereses de los ciudadanos en una combinación equilibrada —y en ocasiones también en paradójica tensión— con los intereses colectivos inherentes a la realidad concreta de cada Estado miembro, en un necesario y deseable ejercicio de construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia común a todos los ciudadanos de la Unión.

3.5. El cuestionario propuesto por la Comisión proporciona las pistas que deben conducir a este difícil equilibrio y les da fundamento.

3.6. El presente Dictamen del CES debe ser leído teniendo presentes estas llamadas de atención y nuestra cultura común de solidaridad y corresponsabilidad.

4. Respuestas a las preguntas de la Comisión

4.1. *Pregunta 1: ¿Debería una iniciativa comunitaria sobre indemnización estatal a víctimas de delitos perseguir los tres objetivos mencionados en el capítulo 4.2? ¿Existen otros objetivos que deban igualmente perseguirse?*

4.1.1. La respuesta a la primera parte de la pregunta no puede ser sino afirmativa. Los tres objetivos enunciados son fundamentales y deben ser objeto de una iniciativa de la Comisión (una Directiva parece ser la solución más indicada). El Comité apoya totalmente que se asuma esta iniciativa.

4.1.1.1. Otros objetivos —como la disponibilidad o la entrega a las víctimas de información completa y en una lengua que puedan comprender, o la necesidad de garantizar una ayuda a las víctimas para que puedan beneficiarse plenamente de los mecanismos puestos a su disposición— son de carácter instrumental con relación a los tres primeros. Las respuestas a varias de las preguntas siguientes configuran además en gran parte el modo de alcanzar estos objetivos.

4.1.1.2. El Comité tiene plena conciencia de las implicaciones financieras que tendrá para los Estados miembros la aplicación de una iniciativa de la Comisión en este ámbito. A pesar de ello, el Comité entiende que se trata de un ámbito de intervención esencial a la construcción europea, en lo que ésta tiene de más crucial: la dignificación del ciudadano, dentro de un verdadero espacio común de justicia; la defensa de sus derechos más sensibles y esenciales; y la construcción de un enfoque normativo basado en una serie de objetivos aceptados como fundamento ineluctable de un mejor futuro común.

4.2. *Pregunta 2: ¿Qué criterios para poder acogerse a la indemnización deberían figurar en una norma mínima por tipos de delitos y de daños?*

4.2.1. Sin dejar de tener en cuenta la necesidad de evitar caer en los mínimos comunes denominadores a la luz de la situación de cada Estado miembro, y de alcanzar una norma mínima que defienda la posición y los intereses de la víctima como ciudadano del espacio de la UE, la situación presentada en el Libro Verde parece cubrir el espacio posible de respuesta.

4.2.2. Se analizan los criterios para poder acogerse a la indemnización:

- Víctimas indemnizables: tanto las víctimas directas como las indirectas, debiendo normalizarse por consiguiente las definiciones en la medida de lo posible, sin olvidar las personas a cargo, los transeúntes y los buenos samaritanos.
- Criterios relacionados con los tipos de delitos y lesiones: el enfoque que parece más aceptable actualmente consistiría en cubrir los efectos de los delitos acompañados de violencia que impliquen daños corporales (físicos) y psicológicos (inmateriales, como dolor o sufrimiento), o daños materiales indisociables de los primeros. Los daños puramente materiales, aun cuando sean el resultado de un delito cometido sin violencia, deben tenerse en cuenta cuando coloquen a la víctima en una situación de desamparo económico extremo. Deberían preverse también los casos de daños causados por la conducción bajo los efectos del alcohol o de otras sustancias que inhiben la capacidad de conducción. De hecho, en los casos en que la conducta del conductor asuma la gravedad de una actuación dolosa y en la que estén en juego situaciones de daños corporales o de pérdida de vida, habrá de consagrarse el reconocimiento común de que se trata de un delito criminal practicado con violencia, y sacar de ello las debidas consecuencias.
- Por consiguiente, es necesaria una definición genérica de los delitos cuyos daños puedan dar derecho a una indemnización.

4.3. *Pregunta 3: ¿Deberían incluirse en una norma mínima un determinado grado de prueba exigido a los solicitantes de indemnización estatal?*

4.3.1. Hay que establecer la necesidad de la existencia de indicios suficientemente probatorios y de los medios de prueba de éstos (así como del principio de castigo por abuso del sistema).

4.3.1.1. Del mismo modo, es preciso sentar también el principio de una mayor facilidad y amplitud en la presentación de las pruebas (entendida como la más alta probabilidad de establecer una relación de causalidad entre el delito alegado y los daños para los cuales se pide reparación), prohibiéndose los procedimientos que lo dificulten.

4.3.1.2. Además de los principios rectores cuya aplicación, en virtud del principio de solidaridad, incumbe a cada Estado miembro —y corresponde juzgar al sentido común europeo— desarrollar la norma mínima común relativa a un plazo razonable (con algunas excepciones justificadas) de presentación de los indicios o pruebas, habida cuenta siempre de la situación especialmente vulnerable y de inseguridad en la que se encuentra, en principio, la víctima, y de la necesidad de evitar victimizaciones secundarias.

4.4. *Pregunta 4: ¿Deberían incluirse los daños inmateriales en una norma mínima, y en caso afirmativo, podría incluirse una definición de tales daños?*

4.4.1. En lo que se refiere a los daños sujetos a indemnización, suscribimos enteramente la perspectiva del Libro Verde por lo que se refiere a los daños materiales (debiéndose prestar una atención especial a las víctimas más desfavorecidas).

4.4.2. En lo que se refiere a los daños inmateriales, es esencial contar con una norma mínima. Procede también apoyar la solución que aporta a este respecto el Libro Verde, habida cuenta de la dificultad de llegar a una definición común. Debe prestarse una atención especial a las situaciones de victimización en la secuencia de daños cuyas consecuencias se prolongan en el tiempo.

4.4.2.1. El principio de valorar los daños según criterios similares a los de la legislación nacional en materia de responsabilidad civil, sin llegar necesariamente hasta una uniformización, constituiría no obstante un paso importante.

4.4.2.2. Se podría avanzar sin embargo en la uniformización mediante el establecimiento de una tarifa indicativa común que fije los niveles de indemnización para cada categoría de tipo de delito y en la que se establezcan los criterios de integración de las situaciones en cada categoría de la tarifa.

4.4.2.3. La utilización de tarifas indicativas comporta sin embargo el peligro de que las autoridades las apliquen de un modo mecánico, con lo que se crearían situaciones de deshumanización de la decisión. Para combatir este efecto sería importante escuchar, en este tipo de decisiones, a las organizaciones de ayuda a las víctimas que, por su preparación y sensibilidad, podrían facilitar elementos esenciales adecuados a cada situación concreta, esenciales para una decisión que no sea fría y automática.

4.5. *Pregunta 5: ¿Podría definirse la indemnización por incapacidad permanente a los efectos de una norma mínima?*

4.5.1. Se acepta en general la perspectiva de la Comisión. Es necesario destacar que la norma mínima en cuanto a indemnización de los perjuicios inmateriales, mencionada anteriormente, no podrá que dejar de tener en cuenta todas las situaciones posibles de incapacidad permanente, así como las situaciones de daños inmateriales derivados de una incapacidad prolongada. La existencia de una tarifa común que fije los distintos grados de incapacidad podría también ser útil.

4.6. *Pregunta 6: ¿Debería una norma mínima permitir tener en cuenta la situación económica de la víctima, al determinar el derecho a la indemnización de la víctima o al determinar el importe de ésta?*

4.6.1. El CES estima que la respuesta debe ser negativa. La indemnización en función del perjuicio real, a la luz de criterios de equidad, parece ser la solución más justa.

4.6.2. En lo que se refiere a la determinación del importe de la indemnización, el CES respalda de nuevo el enfoque general de la Comisión. Para los perjuicios inmateriales, la solución consistente en dejar que cada Estado miembro decida cómo se debe fijar el importe parece la más viable, aun cuando no sea necesario descartar, como se indica anteriormente y a pesar de las dificultades que pudiera plantear, el recurso a una tarifa común.

4.6.3. Cuando se trate de una situación transfronteriza, es necesario tener en cuenta las posibles diferencias de tratamiento de un Estado miembro, lo que se examinará más adelante.

4.7. *Pregunta 7: ¿Cómo debería definirse en una norma mínima el carácter subsidiario de la indemnización estatal, en relación con las restantes fuentes de indemnización de las víctimas?*

4.7.1. No es necesario llegar al final de un proceso para saber si es posible obtener reparación por parte del autor del delito o de otra forma.

4.7.2. La demora en la respuesta a los problemas que sufra la víctima redundará siempre en perjuicio de ésta.

4.7.3. Deberá establecerse el principio de la indemnización estatal y, por consiguiente, del anticipo de una suma suficiente para responder a las necesidades reales de la víctima, como primera respuesta inmediata, cuando sea necesario.

4.7.4. El Estado gozará del derecho de reembolso por lo que se refiere a toda indemnización que se produzca posteriormente, en particular por parte del autor del crimen.

4.7.5. El carácter subsidiario de la indemnización por el Estado, establecido como principio, no podrá conducir a una no intervención o a una intervención que tenga como resultado una victimización secundaria.

4.7.6. En la práctica, la indemnización por el Estado deberá a menudo ser la primera etapa.

4.7.7. Si la víctima se viese obligada a demostrar, antes de poder obtener una indemnización por el Estado, que ha agotado ya todas las otras posibilidades eventuales de obtener indemnización sin conseguirla (agresor, seguros, etc.), la demora y la dificultad de ese proceso sólo reforzaría la situación de victimización y haría de la ayuda del Estado algo muy cercano a la hipocresía.

4.8. *Pregunta 8: ¿Qué otras fuentes de indemnización deberían deducirse de la indemnización estatal?*

4.8.1. La pregunta se plantea esencialmente, como destaca el Libro Verde, en relación con los seguros privados.

4.8.1.1. A este efecto, la cuestión de los seguros es similar a la de la situación económica de la víctima.

4.8.1.2. No obstante, se podría admitir que el Estado obligase al reembolso de la ayuda que adelantó, cuando la víctima sea compensada por un seguro y en la totalidad del importe de esta indemnización, cuando sea igual o inferior a la suma pagada por el Estado.

4.8.1.3. Aparentemente, quedaría así defendido suficientemente el interés de la víctima.

4.8.1.4. No obstante, lo que está en juego es, por consiguiente, la aplicación del principio de complementariedad, no el de subsidiariedad. La existencia de un seguro privado no debe tenerse en cuenta y el Estado debe actuar como si la víctima no hubiera tomado ninguna precaución, de otro modo ésta se vería castigada por su propia previsión.

4.8.1.5. Si se defiende una lógica de subsidiariedad de la indemnización por parte del Estado, éste debe entonces fomentar y promover los seguros privados y sociales mediante incentivos especiales y un tratamiento fiscal ventajoso.

4.9. *Pregunta 9: ¿Debería incluirse en una norma mínima la posibilidad de un anticipo?*

4.9.1. Si se siguen las etapas que conducen a esta pregunta (puntos 5.5 a 5.8 del Libro Verde), es preciso establecer como principio que la subrogación del Estado en cuanto a derechos de indemnización de la víctima se deriva del carácter subsidiario de su intervención.

4.9.1.1. No obstante, no son aceptables, habida cuenta de las necesidades de la víctima, las posibles implicaciones de este principio para el desarrollo en el tiempo de la intervención estatal.

4.9.2. El hecho de relegar la acción del Estado a una etapa en la que se hayan agotado los demás recursos equivale a no defender los intereses de la víctima, legitimando así soluciones que se sabe de entrada que son contradictorias.

4.9.3. Los anticipos son en todos los casos los mecanismos más eficaces para apoyar a la víctima a su debido tiempo y eliminar los elementos de exclusión que implique su situación.

4.9.4. Establecer el mecanismo de los anticipos como instrumento de acción prioritario, una vez reunidos los elementos suficientes que los justifiquen, relativiza los problemas de plazos de la solicitud de indemnización, dado que la existencia de esta posibilidad constituye para la víctima un fuerte incentivo para la presentación de su solicitud con la mayor celeridad, y obliga al Estado a proceder a un examen previo y a tomar una decisión, que el procedimiento generalmente facilitará posteriormente.

4.9.5. Se admite, en cualquier caso, que los plazos sean lo más dilatados posibles y que incluyan excepciones para aquellos casos especiales en que los plazos deban ser aún mayores (por ejemplo, en los casos de abuso sexual de menores), habida cuenta de la primacía del interés de la víctima, sin que de ello se derive perjuicio particular alguno para el Estado.

4.9.6. La declaración del delito a las autoridades en las condiciones y con las excepciones previstas en el apartado 5.6. del Libro Verde debería ser objeto de una norma mínima, debiendo establecerse, como se indica, excepciones siempre que sea aceptable o inevitable que la víctima proceda de otro modo.

4.10. *Pregunta 10: ¿Deberían incluirse en una norma mínima criterios relacionados con el comportamiento de la víctima en el delito, con su implicación en una actividad criminal, en general, u otras consideraciones de justicia u orden público?*

4.10.1. No puede ignorarse el comportamiento de la víctima cuando forme parte de la infracción y del consiguiente daño sufrido, pudiendo influir negativamente, o incluso negar, la indemnización por parte del Estado. Ningún comportamiento anterior, social, moral o de otro tipo, incluso ilegal, podrá relacionarse «a la fuerza» con una situación concreta de victimización para justificar la no indemnización por parte del Estado. Con ello se abriría la puerta a todo tipo de procesos de discriminación, inaceptables en términos de derechos humanos y de un espacio común de libre circulación, libertad y garantías.

4.10.2. Parece por lo tanto justificado, en interés de la víctima y del carácter equitativo del tratamiento que se le conceda, proceder al análisis y a la mejora de los criterios del Convenio Europeo de 1983. Es en efecto inaceptable, por ejemplo, que la víctima sea penalizada por tener un pasado criminal que no tenga nada que ver con el delito del cual sea víctima, o que pueda hacerse referencia a la orden pública en relación con la posibilidad de indemnización por parte del Estado de determinados comportamientos o grupos de personas.

4.11. *Pregunta 11: ¿Qué otros criterios, no mencionados en el presente documento, podría considerarse que deben incluirse en una norma mínima?*

4.11.1. En el mismo orden de ideas de la pregunta anterior, no parece conveniente prever otros criterios.

4.12. *Pregunta 12: ¿Podría ser el derecho de la víctima transfronteriza a recibir ayuda de una autoridad de su Estado miembro de residencia a la hora de solicitar la indemnización estatal de otro Estado miembro una manera apropiada de facilitar el acceso a la indemnización estatal de las víctimas transfronterizas?*

4.12.1. En numerosos casos, una solución viable podría consistir en una cooperación interactiva que se base en la red de instancias nacionales competentes en materia de indemnización de las víctimas, o en la red europea de asociaciones u otras organizaciones de la sociedad civil organizada que ayuden a las víctimas, combinada con una cooperación entre los Estados en el marco de la Red Judicial Europea. Debería existir una instancia nacional (con la deseable participación de organizaciones de la sociedad civil dedicadas

a la ayuda a las víctimas) que sea responsable del proceso nacional de articulación e intervención, actuando sola o en coordinación con otras instituciones del Estado miembro.

4.12.2. Los obstáculos mencionados en el punto 6.2 del Libro Verde podrían reducirse ventajosamente con la complementariedad de las acciones respectivas de los Estados miembros, una vez definidos los puntos comunes de procedimiento que todos los Estados miembros deban respetar.

4.12.3. El principio de territorialidad parece ser difícil de eludir en el contexto actual.

4.12.3.1. Al tratarse, de hecho, de la base más conocida y desarrollada de cooperación y asistencia mutua, procedería quizá prever un modelo híbrido basado en la primacía de la territorialidad y completado por un sistema de doble responsabilidad al cual podría recurrir el ciudadano cuando el mecanismo de indemnización de su Estado le fuera más favorable, lo que completaría la indemnización que pudiera recibir del Estado donde fue víctima de un delito.

4.12.4. A efectos de intervención complementaria, e inspirándose en una forma de reconocimiento mutuo, el Estado miembro de residencia de la víctima debería aceptar el resultado del procedimiento de indemnización finalizado en el Estado en el cual se produjo el delito.

4.12.4.1. Una solución de este tipo no impediría sin embargo que a la víctima presentase inmediatamente en su Estado de residencia su solicitud de ayuda complementaria, lo que le permitiría beneficiarse de anticipos cuando las circunstancias lo justificasen.

4.13. *Pregunta 13: ¿Podría ser la posibilidad para la víctima de obtener la indemnización estatal tanto en su Estado miembro de residencia como en el Estado miembro en el que el delito haya tenido lugar una manera apropiada de facilitar el acceso a la indemnización estatal de las víctimas transfronterizas?*

4.13.1. El modelo de doble responsabilidad encierra la dificultad de que el Estado miembro de residencia de la víctima deba tratar una situación que se produjo en otro Estado y toda la información relativa a la misma (sigue existiendo el problema de la colaboración entre los Estados miembros y las dificultades de la obtención de pruebas por parte de la víctima).

4.13.1.1. Por otra parte, su aplicación puede también implicar decisiones que pueden ser divergentes por razones procesales.

4.13.2. El modelo híbrido mencionado en la respuesta anterior parece permitir una uniformidad de tratamiento en cada Estado miembro para casos similares y, al mismo tiempo, que el ciudadano de un Estado miembro cuyo régimen sea más favorable no sea tratado manera más desfavorable que sus conciudadanos víctimas de un crimen similar en su propio país.

4.13.2.1. Por otro lado, es cierto que ese sistema fomenta poco la evolución hacia la convergencia de las respuestas estatales menos positivas.

4.13.3. A fin de evitar una estratificación de las respuestas en cada Estado miembro a la cual este modelo podría conducir, es necesario definir un punto de referencia basado en las mejores características de las soluciones aportadas en los distintos Estados miembros. El punto óptimo de convergencia podría así encontrarse.

4.13.3.1. Debería ser obligatorio para los Estados miembros alcanzar este punto de referencia en un plazo razonable, en función de su inicio.

4.13.3.2. Existirían así dos normas comunes sobre la base de las cuales se definirían los parámetros de la intervención:

- aquélla por debajo de la cual no existiría un sistema creíble, que los sistemas eventualmente menos favorables deberían inmediatamente garantizar, y que serviría de inicio para su mejora; y
- aquélla que definiría un nivel de intervención de calidad, que serviría de referencia e incentivo de mejora, así como de parámetro de evaluación de los progresos realizados en un plazo razonable comúnmente aceptado.

4.13.4. La posible armonización podría realizarse en etapas sucesivas, moderadas por el mecanismo híbrido de la territorialidad-complementariedad o por la existencia de un fondo común de normalización.

4.13.5. Se podría prever una programación en el tiempo, por ejemplo en tres o cuatro etapas, para llegar a la norma de referencia, que permitiría colocar los Estados miembros sobre una tarifa inicial y que permitiría apreciar su progresión.

4.14. *Pregunta 14: ¿Qué otras soluciones, diferentes de las resumidas en el presente documento, podrían contemplarse para facilitar el acceso a la indemnización estatal de las víctimas transfronterizas?*

4.14.1. El modelo híbrido antes citado es una hipótesis que merece estudiarse.

4.14.2. No hay que olvidar los trabajos en curso en las Naciones Unidas relativos a la constitución de un Fondo de ayuda a las víctimas de delitos transfronterizos. En la perspectiva de la indemnización de las víctimas que ocupa el presente Dictamen, dicho fondo completaría la intervención de los Estados miembros que no estén en condiciones de pagar los importes mínimos considerados razonables. El fondo contribuiría también a las campañas de publicidad e información necesarias en el espacio de la Unión.

4.15. *Pregunta 15: ¿Deberían establecerse formularios armonizados, que pudieran utilizarse al solicitar la indemnización estatal en todos los Estados miembros?*

4.15.1. Como se indica más arriba, la elaboración de formularios armonizados, con traducción a las lenguas más corrientes, son indispensable en la estrategia avanzada en el Libro Verde.

4.16. *Otros aspectos que deben cubrir las normas*

4.16.1. La información y las explicaciones que deben proporcionarse a la víctima, sobre todo en situaciones de delitos transfronterizos, deben ser objeto de una norma que cubra el tipo de información que debe estar disponible en toda la Unión, las modalidades para acceder a la misma y las instancias que la proporcionan.

4.16.2. En los casos de crímenes transfronterizos, la utilización de las lenguas europeas de trabajo más corrientes (así como el lenguaje de señas —con sus respectivos intérpretes— para facilitar la comunicación de las víctimas que sufran deficiencias auditivas) deberían ser aceptados por todos los Estados. La utilización de formularios comunes bilingües o trilingües es, como se ha dicho, esencial.

4.16.3. Es necesario prever una norma que fije un plazo máximo para el trámite de las solicitudes de indemnización por las instancias oficiales.

4.16.4. Los documentos oficiales necesarios para que la víctima presente su solicitud deben ser gratuitos. Es necesario prever más ayuda de las autoridades para su utilización, y su contenido y su formulación deben ser comprensibles, directa o indirectamente, por la víctima. Debe también privilegiarse la utilización de los medios técnicos de comunicación más expeditivos.

5. Conclusiones

5.1. Reiterando las advertencias formuladas en la introducción y teniendo conciencia de la dificultad de las opciones finales, que siempre serán fruto de un eventual consenso, se puede decir que se dan pasos concretos en la dirección del objetivo buscado.

5.2. Teniendo en cuenta, sobre todo en el contexto de la problemática general en cuestión, que la pregunta esencial consiste en responder de manera satisfactoria a las situaciones que plantean las víctimas transfronterizas, se considera, como se indica más arriba, que con el fin de evitar las dificultades planteadas es necesario apostar por el nivel común más exigente de respuesta, definiendo distintas etapas de desarrollo sucesivas a partir de inicios diferentes para llegar progresivamente a eliminar las divergencias.

5.3. La solución deberá favorecer el principio de solidaridad e igualdad de trato de los ciudadanos en el espacio común, sin olvidar que la convergencia es un proceso y no solamente un objetivo, y que el concepto de «ciudadano europeo» debe constituir una plataforma común, que sea una referencia de calidad, por lo que, precisamente en tanto que referencia, no podrá ser nunca reductora.

5.4. Dicho de otro modo, el proceso de integración de la norma de referencia máxima debe llegar a configurar, en los Estados miembros, el mínimo denominador común.

5.5. Con este fin, los objetivos de desarrollo progresivo deben definirse en términos tanto de contenido como de plazos necesarios para su realización, y a la vez es necesario prever determinadas sanciones para los que no cumplan sus compromisos.

5.6. La idea de un principio de complementariedad, tal como indica, podría resultar difícil de llevar a la práctica, dado que la mayoría de las decisiones en cuanto a indemnización estatal no se basa en criterios legales objetivos sino en principios de equidad, lo que puede plantear el problema del doble valoración. Se trata sólo de un elemento de debate, como la posible complementariedad del recurso a un fondo europeo, en el marco del cual y debido a sus contribuciones respectivas, los Estados miembros convergerían para respetar la norma y el nivel de indemnización consensuado. El recurso a un fondo tendría como efecto atenuar el hecho de que sean siempre los mismos los que más pagan.

5.7. Como se indica al principio, el excelente trabajo de la Comisión, del que el Comité Económico y Social se felicita, señala un jalón esencial en la creación de un importante marco para la instauración de un espacio común de libertad, seguridad y justicia.

5.8. La concreción de la iniciativa de la Comisión relativa a la indemnización estatal de las víctimas de delitos representará un verdadero y notable esfuerzo para encontrar soluciones en favor de los ciudadanos, y la realización de una etapa visible y ejemplar por los Estados miembros en la vía de la construcción

de un verdadero espacio europeo de justicia, fundado sobre una cultura de la solidaridad, entendida como una corresponsabilidad efectiva, y sobre el derecho universal y fundamental para cualquiera de asistencia ante la agresión, el peligro y el delito.

Bruselas, 20 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Cooperación estratégica Unión Europea-Rusia: las próximas etapas»

(2002/C 125/10)

El 28 de febrero y 1 de marzo de 2001, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la «Cooperación estratégica Unión Europea-Rusia: las próximas etapas».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Hamro-Drotz).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo) el Comité Económico y Social ha aprobado por 86 votos y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Las relaciones UE-Rusia han progresado de forma significativa en los últimos años. La cooperación abarca todos los ámbitos políticos importantes de interés mutuo. Las buenas relaciones entre la UE y Rusia son fundamentales para un futuro próspero en Europa.

1.2. La UE debería fomentar unas relaciones de vecindad transparentes y abiertas con Rusia a nivel tanto bilateral como multilateral. La próxima ampliación de la Unión Europea pone aún más de relieve la necesidad de unas buenas relaciones y una sólida asociación entre la UE y Rusia que cuente con el apoyo de la opinión pública. Ello afecta no sólo a la UE, sus Estados miembros y Rusia, sino también a los países candidatos, a los países del EEE y a otros países europeos.

1.3. El presente Dictamen desea presentar unas conclusiones y recomendaciones que, por encima de todo, subrayen que el compromiso de los representantes económicos y sociales organizados en la cooperación UE-Rusia, así como un incremento de la sensibilización de la opinión pública sobre dicha cooperación, facilitarían unos resultados positivos de los esfuerzos por mejorar las relaciones de asociación UE-Rusia.

2. Factores importantes del entorno institucional

2.1. El Acuerdo de colaboración y cooperación (ACC) se firmó en 1994 y entró en vigor en 1997. Dicho Acuerdo abarca la cooperación política, económica y social en sentido amplio, incluidos el comercio, la educación y la formación, el medio ambiente y la energía y la transición a una economía de mercado. El mecanismo de cooperación se describe en el ACC: los socios celebran dos cumbres anuales; el Consejo de Cooperación, que se reúne una vez al año, es el foro principal, en tanto que el Comité de Cooperación es responsable de

los aspectos operativos; se han creado, además, numerosos subcomités (diálogos). Asimismo, se ha instituido un Comité Parlamentario de Cooperación UE-Rusia. El artículo 93 establece que «El Consejo de Cooperación podrá decidir sobre la creación de cualquier otro comité u organismo que pueda asistirle en el cumplimiento de sus funciones [...]». La duración inicialmente prevista del ACC es de diez años, renovable por acuerdo tácito.

2.2. La Estrategia común de la Unión Europea sobre Rusia fue acordada por los Estados miembros en 1999 (1). Dicha Estrategia recoge los principios y los medios por los que la UE y los Estados miembros pueden actuar en función del ACC. Los principales ámbitos de actuación consisten en fortalecer el Estado de Derecho y las instituciones públicas, consolidar las reformas económicas en Rusia, reforzar la sociedad civil, la seguridad y la estabilidad. La Estrategia común estará vigente hasta junio de 2003.

2.3. La creación de un «Espacio Económico Europeo Común» se señala tanto en el ACC como en la Estrategia común.

2.4. El artículo 1 del ACC establece que «(los objetivos de esta colaboración son) ... ofrecer un marco adecuado para que se produzca una integración gradual entre Rusia y un área más amplia de cooperación en Europa».

2.5. El capítulo sobre los «Objetivos principales» de la Estrategia común de la UE resume, en el punto 2, las líneas principales para «la integración de Rusia dentro de un espacio común económico y social europeo». Temas importantes en este sentido son la preparación de la adhesión de Rusia a la OMC, el desarrollo institucional y los aspectos sociales de la transición a la economía de mercado.

2.6. La cumbre UE-Rusia celebrada en Moscú en mayo de 2001 decidió que las partes estudiarían conjuntamente la posibilidad de crear el Espacio Económico Europeo Común. En octubre de 2001, la cumbre de Bruselas definió el mandato de un Grupo de trabajo de alto nivel al que se encomendó la tarea de concretar el concepto de Espacio Económico Europeo Común y las medidas necesarias para llevarlo a cabo. El Grupo de alto nivel, que empezó sus trabajos en diciembre de 2001, deberá presentar sus conclusiones en la cumbre UE-Rusia antes de 2003. En un primer momento, las partes examinarán la estructura y el contenido del Espacio Económico Europeo Común, que consistirá, en parte, en compatibilizar mejor las legislaciones rusa y comunitaria con vistas a hacerlas más coincidentes.

2.7. En los últimos años, la UE, junto con los países asociados correspondientes, ha creado la Dimensión septentrional de la UE. La cooperación entre la UE y Rusia es un factor fundamental en el plan de acción para la cooperación multilateral en dicha región para el periodo 2002-2003. La reunión ministerial sobre la Dimensión septentrional, celebrada en Helsinki en noviembre de 1999, sentó las bases de la Dimensión septentrional. La reunión ministerial de abril de 2001 en Luxemburgo, junto con el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, lanzaron el Plan de acción. El CES ha influido en las conclusiones de la reunión ministerial sobre la dimensión septentrional, celebrada en Luxemburgo en abril de 2001, y en la cumbre comunitaria de Gotemburgo de junio de 2001 en cuanto al Plan de acción comunitario sobre la dimensión septentrional. La Dimensión septentrional se examinará a nivel ministerial durante la Presidencia danesa de la UE, en el segundo semestre de 2002.

2.8. Desde 1999, Tacis es el principal programa de asistencia técnica dedicado a apoyar el proceso de transición en Rusia. Las principales instituciones comunitarias y rusas están trabajando conjuntamente en el marco de dicho programa. Hasta la fecha, se han asignado más de 2 400 millones de EUR a más de 1 500 proyectos en un gran número de ámbitos políticos.

3. Los puntos que deben reforzarse

3.1. La UE reconoce, en general, la necesidad de que los actores económicos y sociales participen en el esfuerzo por lograr objetivos generales en el establecimiento y mejora de las relaciones con terceros países. Es el caso de todas las dimensiones cubiertas por las relaciones exteriores: las Cumbres Euro-mediterráneas de Consejos Económicos y Sociales y organismos similares; los encuentros de los representantes de la sociedad civil de la UE, la América Latina y el Caribe; los Comités Consultivos Mixtos bilaterales con los países candidatos; los diálogos con empresas, sindicatos y consumidores dentro de la Cooperación Transatlántica con los Estados Unidos; el diálogo empresarial en las relaciones con Asia; la mesa redonda India-UE; el Comité Consultivo del EEE; el Acuerdo de Cotonú y los seminarios regionales en las relaciones con los países ACP; el informe del Consejo Europeo de junio de 2001 en el que, entre otras cosas, se expresaba el deseo de que se estableciera un diálogo y una cooperación multilateral entre los actores de la Dimensión septentrional; el fomento de diálogos sociales y económicos en el Pacto de Estabilidad para la Europa Sudoriental. En muchos de estos casos, las relaciones se han institucionalizado a través de la participación del CES.

3.2. La cooperación UE-Rusia es competencia de las instituciones comunitarias y el Gobierno ruso. La Mesa Redonda Industrial UE-Rusia se reconoce como un órgano asesor útil y, sin embargo, los representantes económicos y sociales de la sociedad civil participan en la cooperación sólo de forma marginal. No obstante, tanto el ACC como la Estrategia común insisten en la necesidad de que las partes cooperen en reforzar la sociedad civil y en procurar el acercamiento de ambas sociedades.

(1) (1999/414/PESC), DO L 157 de 24.6.1999, p. 1.

3.3. En los últimos años, los principales grupos de interés económicos y sociales de Rusia han reforzado su organización y su capacidad para actuar como grupos de interés independientes y creíbles. Así sucede, sobre todo, con los empresarios y los sindicatos, pero también con otras organizaciones de la sociedad civil: por ejemplo, los consumidores están mejorando su papel y su capacidad de mantener relaciones oficiales. Sin embargo, en muchos casos los contactos con organizaciones homólogas en la UE siguen siendo limitados. La Mesa Redonda Industrial UE-Rusia antes mencionada ha estado acompañada recientemente por una cooperación europea entre sindicatos (CES-FNPR) y entre otros actores, tanto a nivel bilateral como multilateral. Las empresas europeas han establecido en Moscú el European Business Club (EBC). La cooperación internacional cuenta, evidentemente, con miembros rusos, aunque su participación ofrece distintos grados: las principales organizaciones rusas de empresarios y trabajadores participan en los trabajos de la OIT; las cámaras de comercio rusas desempeñan un papel en la red internacional de cámaras de comercio; los principales sindicatos rusos son miembros de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres; hay representantes rusos en la cooperación para el mar Báltico. Las principales organizaciones de la sociedad civil rusa se han mostrado interesadas en entablar y mejorar los contactos y la cooperación con la UE.

3.4. Tanto en Rusia como en los Estados miembros hay poco conocimiento público de la asociación entre ambos. El interés o el debate público acerca de las nacientes relaciones UE-Rusia y su futuro son escasos. Los medios de comunicación tienen un papel central en la sensibilización de la opinión pública. Un anclaje débil del proceso de integración UE-Rusia en la sociedad tiene consecuencias negativas en la adaptación de la legislación rusa a la comunitaria, algo necesario para una convivencia más estrecha.

3.5. Tanto en el ámbito económico como en el social existen relaciones institucionalizadas con el Gobierno y los actores rusos. Al menos el Ministerio de Trabajo y el de Desarrollo Económico y Comercio han creado comisiones tripartitas y grupos de trabajo. Un ejemplo es la Comisión Tripartita Rusa de Regulación de las Relaciones Sociales y Laborales. Diez representantes de los principales interlocutores sociales (empresarios-sindicatos-Gobierno) celebran reuniones mensuales. Cuenta con siete grupos de trabajo permanentes. Los temas de su agenda son, por ejemplo, la ratificación y aplicación de la Carta Social del Consejo de Europa, la aplicación del nuevo Código Laboral o la reforma del sistema de pensiones. Los representantes que en ella intervienen consideran que su contribución es válida y que es tenida debidamente en cuenta por el Gobierno. El sistema funciona mejor a nivel federal y en las principales regiones.

3.6. Se considera que el nuevo Código Laboral, que entrará en vigor el 1 de febrero de 2002, introduce mejoras notables en el mercado de trabajo y en los derechos laborales, dado que institucionaliza el papel de los interlocutores sociales y cuenta con un artículo aparte dedicado al diálogo social. La base central de las futuras acciones en el mercado laboral serán los acuerdos entre los interlocutores implicados. La aplicación del

Código Laboral a todos los niveles será una tarea que exigirá un esfuerzo importante por parte de los interlocutores sociales en los próximos años. Se está preparando un nuevo código sobre los derechos y obligaciones de sindicatos y empresarios.

3.7. La creación del «Centro Tripartito para la Asociación Social» y del «Tribunal Modelo de Arbitraje Laboral» podrían convertirse en factores importantes del mercado de trabajo. Ambos organismos se crearon en septiembre de 2001, financiados a cargo del programa Tacis. Se espera que ejerzan una fuerte influencia en la aplicación del nuevo Código Laboral.

3.8. Está surgiendo en el Gobierno ruso un reconocimiento del papel de las organizaciones de la sociedad civil y se están haciendo esfuerzos para entablar un diálogo con las principales organizaciones, y de éstas entre sí. El Presidente ruso se reunió recientemente con un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil rusa y están apareciendo nuevas formas de contacto con las incipientes redes creadas por dichas organizaciones. Es también una señal positiva la iniciativa adoptada recientemente por un miembro de la Duma, consistente en crear un comité «para una Rusia internacional en un Europa integradora».

3.9. No obstante, el fortalecimiento de las instituciones y la aplicación práctica de la nueva legislación en Rusia requieren más mejoras. Lo mismo cabe decir de un ulterior desarrollo del diálogo social y civil, así como de mejoras en las relaciones laborales entre los interlocutores sociales rusos. Las organizaciones de la sociedad civil rusa y los interlocutores sociales se enfrentan, por su parte, con el reto de contribuir a una evolución positiva preparándose mejor para participar directamente en un diálogo constructivo, así como en consultas y negociaciones.

3.10. El programa Tacis para Rusia, tanto el nacional como el horizontal, es de amplio alcance. La mayor parte de los proyectos se dedican a apoyar la modernización de la economía y reforzar el Estado de Derecho, la democracia y el sector social. Se ha elaborado un documento estratégico para el país para el periodo 2002-2006 y un programa indicativo nacional para 2002/2003. Tacis parece estar centrado, de forma pragmática, en los temas más importantes, y la descentralización de la administración de Tacis a la Delegación de la Comisión en Moscú parece haber incrementado la eficacia del programa. Sin embargo, los participantes rusos critican la burocracia y los largos plazos de tramitación previa. También hay que mejorar la coordinación de los proyectos entre diferentes programas (por ejemplo, Interreg IIIA y los programas de pequeños proyectos dentro de Tacis). A la hora de llevar a la práctica los proyectos relacionados con la dimensión septentrional, es frecuente que surjan dificultades para coordinar las financiaciones provenientes de los distintos programas (como Tacis, Phare, etc.). Asimismo, debería mejorarse la coordinación que efectúa la Comisión de la dimensión septentrional. A la hora de llevar a la práctica los proyectos de la dimensión septentrional, surgen dificultades en relación con la coordinación de los fondos provenientes de diferentes programas (Tacis, Phare, etc.). La coordinación, por parte de la Comisión, de la gestión de la dimensión septentrional debería mejorarse.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. El CES expresa su pleno apoyo a todos los esfuerzos encaminados a mejorar las relaciones de asociación UE-Rusia. Dicha asociación debería fomentar la integración europea, teniendo en cuenta, sobre todo, la transformación económica y social en Rusia, el comercio y la adhesión de Rusia a la OMC, la cooperación y el crecimiento económicos, el empleo, la mejora del nivel de vida y del bienestar, el medio ambiente, las infraestructuras laborales y las relaciones fronterizas, las inversiones y la cooperación entre empresas y entre ciudadanos.

4.2. El CES apoya la posición comunitaria, expresada en la Estrategia común, por la cual un Espacio Económico Europeo Común debería abarcar también los aspectos tanto económicos como sociales. Además de la economía, la cooperación tecnológica, el comercio, las condiciones en que operan las empresas, etc., debería prestarse atención también a cuestiones como el empleo, la educación, los intercambios universitarios, la seguridad social, las condiciones de vida y de trabajo, la lucha contra la corrupción, la sanidad o el papel de los medios de comunicación independientes. El CES está estudiando la posibilidad de exponer detalladamente su opinión en este sentido.

4.3. Debería llegarse a soluciones innovadoras y mutuamente beneficiosas en las negociaciones sobre los principales temas de interés. Los requisitos para la adhesión de Rusia a la OMC incluyen, entre otras cosas, la supresión de barreras al comercio y las inversiones. Debería abordarse con una actitud abierta la liberalización de la banca, los seguros, los servicios y los mercados de la energía en Rusia. Antes de la ampliación, deberían clarificarse lo más posible las cuestiones relacionadas con la repercusión de la ampliación de la UE en las relaciones UE-Rusia, incluida la cuestión de la libre circulación de personas y mercancías en Kaliningrado.

4.4. En lo que respecta a la garantía de seguridad de los ciudadanos y al respeto de los derechos humanos fundamentales en Rusia, el Comité opina que ambos aspectos deberían fomentarse, particularmente en las regiones en crisis. Los programas de ayuda de la UE, sobre todo la «Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos» (IEDDH) y el «Programa de Acción Tacis Core», deberían aplicarse con estos objetivos. El Comité apoya también los esfuerzos para abordar estos aspectos dentro de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y las Naciones Unidas. El Comité seguirá con gran atención e interés la evolución de las diversas regiones en crisis, incluida Chechenia. Puede que vuelva a examinar este tema posteriormente, tomando como punto de partida sus propias competencias y su experiencia.

4.5. La situación en Rusia ha alcanzado un punto de desarrollo en el que sería beneficioso involucrar a los principales representantes de la sociedad civil en los esfuerzos conjuntos por mejorar la asociación UE-Rusia y entablar un diálogo regular entre Rusia y los representantes comunitarios como un factor de cooperación. Los grupos de interés económicos y sociales podrían contribuir con su experiencia y sus conocimientos a la política económica y social aplicada por el ACC.

4.6. El CES recoge en el presente Dictamen las recomendaciones que se exponen a continuación, destinadas a lograr una asociación operativa: aprovechar la experiencia de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil involucrándolos en la cooperación UE-Rusia; vincular la asociación a la sociedad fomentando la información y el debate público; apoyar los esfuerzos de Rusia por mejorar ulteriormente su marco institucional y el diálogo a dicho nivel, así como los de las organizaciones de la sociedad civil rusa por aumentar su aportación.

- a) El CES apoya la decisión de estudiar la creación de un Espacio Económico Europeo Común UE-Rusia y recomienda, en relación con el punto 4.2, que el Grupo de Alto Nivel, encargado de preparar un informe para la cumbre de 2003, organice audiencias sobre acontecimientos del mismo tipo que permitan a los participantes tanto comunitarios como rusos expresar sus puntos de vista sobre dicho Espacio.
- b) En función de la experiencia adquirida en dichas audiencias, el Consejo de Cooperación debería crear un foro consultivo permanente compuesto por los principales representantes de la sociedad civil organizada. El cometido de dicho foro sería asesorar a los organismos de cooperación a distintos niveles, según convenga (cumbres, Consejo de Cooperación, Comité de Cooperación, subcomités). La creación de este foro consultivo se haría en virtud del artículo 93 del ACC⁽¹⁾. La participación de la sociedad civil organizada debería quedar reconocida también en la Estrategia común. El CES ha recomendado también en dictámenes anteriores la creación de un foro consultivo⁽²⁾.

⁽¹⁾ Véase el punto 2.1.

⁽²⁾ Dictamen sobre «Las relaciones de la Unión Europea con Rusia, Ucrania y Belarús», DO C 102 de 24.4.1995, p. 40; Dictamen sobre «Las relaciones de la Unión Europea con los países del mar Báltico», DO C 73 de 9.3.1998, p. 57; Dictamen sobre «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, pp. 42-50.

- c) La UE debería emprender acciones de promoción de la información al público y de la visibilidad de la asociación EU-Rusia. El anclaje de la asociación en la sociedad reforzaría las posibilidades de aproximación de la legislación. La sensibilización de la opinión pública, el entendimiento y el debate deberían promoverse y fomentarse en todos los niveles sociales en Rusia, en los Estados miembros de la UE y en los países candidatos, así como en otros países europeos. Se deberían difundir publicaciones, celebrar seminarios y lanzar campañas de información. Deberían tomar parte en estas actividades los Estados miembros, el Parlamento Europeo, las Delegaciones de la UE, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

La UE debería también mejorar su transparencia interna en cuanto a las actividades en curso en la cooperación UE-Rusia. Deberían mejorarse la información y los informes de seguimiento derivados de las cumbres y de los distintos diálogos, así como los informes sobre los programas y resultados obtenidos por la Presidencia de la UE.

- d) El CES acoge con satisfacción los esfuerzos de las autoridades rusas para fomentar el diálogo con la sociedad civil organizada e involucrar a sus principales representantes en la preparación, entrada en vigor y aplicación práctica de la nueva legislación. Los proyectos Tacis deberían adaptarse de modo que apoyen la aplicación del Código Laboral, incluida la mejora de los mecanismos que rigen las relaciones locales, sectoriales y regionales (tanto entre los representantes de dichos ámbitos como entre éstos y las autoridades correspondientes). Deberían realizarse nuevos esfuerzos para aligerar la gestión de Tacis, utilizando para ello los procedimientos más adecuados.

Asimismo, debería incitarse a la sociedad civil organizada a que, en los aspectos necesarios, mejore su preparación de modo que puedan participar como interlocutores dignos de crédito. Esta actividad debería abarcar todas las regiones de la Federación Rusa. Se debería instar a los

representantes económicos y sociales de la UE y los Estados miembros a participar en esta empresa.

- e) La dimensión septentrional de la UE debería llevarse a resueltamente la práctica y desarrollarse ulteriormente en los próximos años, por ser una herramienta útil también para mejorar las relaciones UE-Rusia. El Comité Económico y Social recomienda que, en 2002, la UE elabore un plan de seguimiento y tome las medidas necesarias para garantizar que tanto la financiación como la gestión de la dimensión septentrional estén más centradas y coordinadas, a fin de permitir en el futuro una aplicación más sistemática de este Plan de acción.

El CES acoge con satisfacción la recomendación de que se convoque regularmente un foro de alto nivel con amplia participación de todos los sectores sociales. Lo ideal sería que dicho foro se convocara a mediados de 2002, como preparación de la reunión ministerial que se celebre durante la Presidencia danesa de la UE, tal como señalan las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2001. Es también relevante la recomendación de emprender las acciones necesarias para instaurar contactos multilaterales regulares entre los representantes económicos y sociales de los países correspondientes. En febrero de 2001, el CES celebró en Umeå una reunión multilateral, ateniéndose a la recomendación de la reunión ministerial sobre la dimensión septentrional celebrada en noviembre de 1999. En la reunión ministerial de Luxemburgo se aprobó una resolución. Ahora, lo ideal sería que se celebrara una reunión multilateral en el contexto del foro preparatorio de alto nivel antes mencionado, en cooperación con el Consejo del Báltico. La UE puede estar segura de que el CES aportará su contribución a estas acciones.

- f) El CES se declara preparado a participar y ayudar en las próximas acciones de la UE para lograr una asociación dinámica UE-Rusia. Las relaciones entre las organizaciones rusas y comunitarias de la sociedad civil deberían potenciarse. El CES debería dar con los medios adecuados para establecer y fomentar contactos regulares y un diálogo con los principales representantes de la sociedad civil organizada rusa.

Bruselas, 20 de marzo de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde — Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas»

(COM(2001) 366 final)

(2002/C 125/11)

El 25 de julio de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado CE, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el «Libro Verde — Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas».

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de diciembre de 2001 (ponente: Sra. Hornung-Draus, copONENTES: Sra. Engelen-Kefer y Sr. Hoffelt).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, 4 votos en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El compromiso social de las empresas constituye un importante pilar para el desarrollo y la conservación de las instituciones de la sociedad civil, y va más allá de las legislaciones nacionales, europeas e internacionales existentes. Son numerosos los ejemplos positivos de que la acción combinada de empresas y sindicatos y de instituciones y asociaciones caracteriza el compromiso local de los ciudadanos.

Lo que está en juego, hoy, a través de la responsabilidad social de las empresas (RSE), es el desarrollo en las empresas de relaciones de calidad con el conjunto de las partes involucradas: accionistas, trabajadores, sindicatos, clientes, proveedores, subcontratistas, asociaciones y entes territoriales, esencialmente en los ámbitos humano, social, financiero y medioambiental, y sobre una base voluntaria o negociada. La cuestión para la Unión consiste en hallar los medios de fomentar este desarrollo.

1.2. En el ámbito empresarial, la globalización da lugar a que se establezcan a nivel mundial redes, relaciones contractuales y nuevas formas de división del trabajo. La consecuencia es que las empresas deben enfrentarse, cada vez en mayor medida, a la dimensión internacional de su responsabilidad social. La presencia económica de empresas que operan en el mercado internacional en los países en vías de desarrollo supone, con frecuencia, una importante contribución a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo en los países en vías de desarrollo. Mediante inversiones en plantas de producción o la compra de mercancías y de materias primas a las empresas locales, dichas empresas contribuyen a la creación y conservación de puestos de trabajo, a la financiación de instituciones sociales, a la mejora del nivel de formación, al cambio estructural y, con todo ello, al fortalecimiento de la economía en estos países. Por otra parte, la falta de comportamientos responsables de las empresas entraña considerables riesgos, en especial, en cuanto a la amenaza de las estructuras de las pequeñas empresas locales, a la explotación del medio ambiente y de las materias primas, la intervención de las empresas en la política, la falta de respeto de las normas fundamentales del trabajo, las lesiones a los derechos sindicales, la práctica del trabajo infantil y de trabajos forzados y la discriminación de las mujeres y las minorías.

1.3. A nivel internacional, la responsabilidad social de las empresas (RSE) constituye, desde hace muchos años, un tema importante en la actividad de las organizaciones internacionales. Las «normas laborales fundamentales» (core labour standards) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) supusieron una importante normativa; la OCDE siguió sus pasos con sus directrices para las empresas multinacionales, y las Naciones Unidas se ocuparon de este tema en el marco de la globalización con la iniciativa de Kofi Annan del pacto mundial (UN Global Compact). Con este Libro Verde, la Comisión abre el debate sobre si también es necesario un marco general europeo para la promoción de la responsabilidad social de las empresas.

1.4. Aunque la responsabilidad social de las empresas no es un fenómeno nuevo, está especialmente de actualidad en la era de la globalización. Las protestas cada vez más numerosas de quienes se oponen a la globalización manifiestan el malestar creciente que experimentan los ciudadanos ante la interdependencia mundial y el carácter cada vez más virtual de las actividades económicas. El CES considera muy grave el malestar expresado en estas protestas. El Comité está a favor de que se inicie un amplio diálogo en el que se articulen estos recelos y temores y se hagan más transparentes las normas por las que se rige la economía mundial. El diálogo debe contribuir sobre todo a propiciar los cambios necesarios en el comportamiento de algunas empresas y a fomentar la responsabilidad social.

1.5. El CES espera que el Libro Verde que ahora se presenta sirva para poner en marcha un debate diferente sobre la responsabilidad social de las empresas. El concepto básico debe ser el desarrollo sostenible. Tras la cumbre de Gotemburgo, el concepto de sostenibilidad en los ámbitos de medio ambiente, sociedad y economía constituye un marco de referencia importante para la economía y la política. Tenemos que trabajar para lograr un mejor equilibrio entre el valor de las empresas para sus accionistas («shareholders») y los intereses de los empresarios y sus representantes y de las demás partes interesadas («stakeholders») —clientes, proveedores, municipios y sociedad. Para seguir siendo competitivas, asegurar su existencia y, por tanto, crear puestos de trabajo,

las empresas deben realizar beneficios. Un comportamiento socialmente responsable va en favor de los intereses económicos de las empresas, si es que desean poder materializar sus intereses a largo plazo. Esto es así porque una empresa que invierte requiere unas condiciones generales favorables y estables: seguridad jurídica y paz, una cooperación justa en el seno de la empresa y un clima social favorable a las inversiones. Las empresas no son indiferentes a la sociedad en la que influyen. Todas las empresas deben tener en cuenta el entorno social a la hora de realizar deliberaciones y decisiones económicas.

1.6. El CES está de acuerdo con la Comisión Europea: la responsabilidad social de las empresas puede contribuir positivamente al objetivo estratégico establecido en Lisboa de convertir a la UE 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.»

1.7. Pero si los objetivos de Lisboa sirven de referencia, es preciso garantizar el fortalecimiento de la competitividad de las empresas, pues la importancia que la competitividad y la rentabilidad tengan para su existencia sostenible es la condición esencial para que las empresas asuman su responsabilidad social. La conexión entre éxito económico y responsabilidad social de las empresas debe verse de la siguiente manera: el éxito económico debe facilitar la toma en consideración de la responsabilidad social, la cual, a su vez, contribuye al éxito duradero de la empresa. Por ello, es importante convencer a las empresas de que consideren la responsabilidad social como una evolución a largo plazo, una inversión estratégica en aspectos como la comercialización, los instrumentos de gestión y las actividades.

1.8. Aparte de relacionarse con la creación y conservación de puestos de trabajo, la responsabilidad social de las empresas se refiere al desarrollo de puestos de trabajo mejores y dotados de suficiente protección laboral y sanitaria, a la salvaguardia de las exigencias de las personas con discapacidad⁽¹⁾ y al fomento de una cultura del aprendizaje permanente. La responsabilidad social de las empresas significa que las empresas apliquen con convencimiento las normas sociales existentes y hagan esfuerzos para desarrollar un espíritu de cooperación. Ello implica también que se deben crear relaciones laborales y fomentar las negociaciones y la participación de los trabajadores.

1.9. Beneficios, inversiones, consumo, costes laborales, reglamentaciones, impuestos, abastecimiento de bienes, alto nivel de empleo, crecimiento, existencia humana digna, bienestar, solidaridad, respeto mutuo, autodisciplina, moral de trabajo, libertad y justicia forman parte de un conjunto de relaciones imposibles de separar y constituyen los pilares fundamentales de nuestro sistema económico y de valores. En medio de este conjunto de relaciones causales, las empresas deben ser dirigidas con éxito, es decir, deben ser económicamente eficientes y socialmente responsables.

(1) Cfr. Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Año europeo de las personas con discapacidad — 2003» DO C 36 de 8.2.2002.

1.10. La RSE constituye una temática compleja que debe ser abordada de forma diferenciada y en profundidad. Las especificidades culturales y los respectivos marcos jurídicos locales tienen consecuencias directas para la forma que adopta la RSE. Lamentablemente, la Comisión no tiene en cuenta esta complejidad pero es preciso hacerlo. Es preciso distinguir entre los distintos niveles de acción (local, nacional, europeo y mundial); entre países en desarrollo y países industrializados; entre grandes empresas multinacionales, PYME y microempresas (localizadas en su mayoría en los países en desarrollo) y entre los sectores. En sus consideraciones, la Comisión parte además de una estructura jerárquica clásica dentro de las empresas, sin tener en cuenta las nuevas formas de estructuras empresariales y de organización del trabajo (trabajo a tiempo parcial, teletrabajo, empresas virtuales, etc.).

1.11. La voluntariedad es un principio básico de la RSE. Mediante medidas e iniciativas voluntarias o negociadas, las empresas pueden desarrollar enfoques o modelos de responsabilidad social específicos para su tipo de empresa o para su sector. Los enfoques desarrollados por las propias empresas y los sectores tienen una aceptación claramente mayor que los marcos generales establecidos desde fuera. Este hecho se refleja también en las actuales iniciativas, por ejemplo, un código social de conducta, a nivel de la OIT, la OCDE y las Naciones Unidas y todas ellas se basan en el principio de aplicación voluntaria de las medidas de RSE.

1.12. La adopción voluntaria de medidas de RSE por una empresa, ya sea en forma de código de conducta, de carta de derechos o de etiquetas, implica naturalmente también una obligación y un compromiso. El CES acoge favorablemente las correspondientes acciones conjuntas y los convenios voluntarios de los interlocutores sociales y laborales sobre el tema de la RSE que podrían incluir mecanismos de acompañamiento y de evaluación adecuados.

1.13. El principio de la voluntariedad de los códigos sociales de conducta se deriva de una consideración más amplia. En la UE y sus Estados miembros, las empresas están obligadas por la ley y por unas normas mínimas a ajustarse a algunas disposiciones —idénticas para todas— que contribuyen a desarrollar comportamientos responsables. La RSE tiene que ver con actividades que van más allá del simple cumplimiento de la normativa social en vigor. No en vano, el impulso para el desarrollo y la aplicación de códigos sociales de conducta procede sobre todo de países y culturas en los que la legislación social es limitada. La obligatoriedad para las empresas de cumplir con la legislación en vigor no es un tema que se haya de debatir. Por ello, todas las iniciativas para el fortalecimiento de la RSE, por definición, van más allá de la normativa social en vigor, y sólo pueden ser de naturaleza voluntaria.

1.14. El CES sostiene que el Libro Verde profundiza poco en el papel especial que desempeñan las empresas de la economía social en el sector de la RSE. Es lamentable porque precisamente en este sector se dan buenos ejemplos de cómo la responsabilidad social puede constituir el núcleo de los objetivos empresariales. Muchas empresas de la economía social publican informes periódicos sobre las medidas en materia de RSE o bien establecen instrumentos específicos como las auditorías o los balances sociales para evaluar sus actividades. El CES considera que dichas actividades de deben poner de manifiesto especialmente.

1.15. En general, en el tema de la RSE la Comisión se sitúa con demasiada frecuencia en el punto de vista de las grandes empresas multinacionales. Sin embargo, la mayoría de las empresas europeas son PYME e incluso microempresas cuya situación y necesidades exigen un planteamiento inicial específico de la RSE. En este contexto el CES señala que se debe separar totalmente la dimensión social de la responsabilidad empresarial de la dimensión ecológica y de la sociedad. Precisamente la protección del medio ambiente supone para muchas PYME un campo nuevo para cuya aplicación se requieren otros medios y otras vías distintas de las de la dimensión social.

2. Niveles de acción — nivel global

2.1. Las diferencias de grado de bienestar entre países industrializados y países en desarrollo continúan siendo grandes. A menudo, el nivel de las condiciones laborales en muchos países en desarrollo es —a causa de la menor productividad de la economía y del escaso desarrollo de las estructuras democráticas y de representación de otro tipo— mucho menor que en los países industrializados. Así, subsisten igual que en el pasado formas inaceptables de trabajo infantil, salarios extremadamente bajos, represión sindical y condiciones de trabajo perjudiciales para la salud.

2.2. Muchas empresas han introducido ya medidas para mejorar las condiciones de trabajo en sus sucursales y filiales y en parte en sus socios comerciales, proveedores y concesionarios de países en desarrollo que van más allá de las respectivas legislaciones nacionales. El CES acoge favorablemente y apoya con resolución tales iniciativas. Incluso teniendo en cuenta la menor productividad económica de los países en desarrollo, prácticas como las formas extremas de trabajo infantil o los trabajos forzados no pueden ser toleradas. También hay que impedir toda forma de discriminación de los sindicatos y respetar la libertad de asociación. En la medida en que intentan introducir cambios para bien en su ámbito de influencia haciendo uso de los recursos de que disponen, las empresas que operan en un ámbito internacional constituyen un importante impulso para la evolución conjunta.

2.3. Un marco jurídico seguro que favorezca la creación de empresas y las inversiones, y un comercio internacional lo más liberalizado posible constituye un requisito imprescindible para que el potencial positivo que encierran las empresas tenga un impacto lo más eficaz posible dentro del respeto de las normas básicas de la OIT. A este respecto, el CES hace un llamamiento a los gobiernos y a las instancias estatales de los países respectivos. También es de su competencia la puesta en marcha de un sistema de formación eficaz y de instituciones de seguridad social eficientes, que las empresas contribuyen a financiar con sus impuestos.

2.4. Otro tema del que se deben ocupar los legisladores, los gobiernos y las autoridades de los países respectivos es la creación de unas normas jurídicas sociales y laborales y asegurarse de que las empresas las cumplen. Esta necesidad se manifiesta en los países en desarrollo. Por ejemplo, en muchos de ellos el trabajo infantil está prohibido, pero el Estado no vela por el cumplimiento de esta prohibición. Además, en muchos países los derechos de los sindicatos son pisoteados. El objetivo debe ser, pues, ante todo conseguir por parte de las instancias estatales competentes la aplicación de las leyes necesarias y de los derechos humanos y de los trabajadores internacionales. Se trata de un importante cometido para la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pero además el Banco Mundial, el FMI y la OMC deben tener en cuenta la responsabilidad social al desempeñar sus tareas internacionales. Por otra parte, las empresas europeas que operen en un país determinado pueden colaborar y servir de ejemplo para otras empresas mediante su cumplimiento de la ley, y el fomento del cumplimiento de la normativa laboral entre sus socios comerciales. El ordenamiento jurídico del país anfitrión constituye, por ello, el fundamento y el marco obligatorio mínimo para la actuación socialmente responsable de las empresas que operan en varios países.

2.5. Las declaraciones e instrumentos jurídicos de las organizaciones internacionales en el ámbito de la política social, especialmente las de la OIT, contienen importantes orientaciones fundamentales. A pesar de que estas declaraciones están dirigidas en primer lugar a los Gobiernos, las empresas pueden favorecer el cumplimiento de sus objetivos dentro de su ámbito de influencia. La «Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo» de 18 de junio de 1998 constituye un buen ejemplo: en ella se plasma el compromiso de los Estados miembros de la OIT de realizar una aplicación efectiva en el lugar de trabajo de los siguientes principios y derechos, considerados fundamentales:

- la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

2.6. Otros instrumentos relevantes son la «Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social» de 1977 y las «Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales» de 1976, especialmente el capítulo sobre «Empleo y relaciones laborales».

2.7. Para que la aplicación de su compromiso social tenga éxito, es importante que las empresas puedan escoger las posibilidades adecuadas a su situación específica y que tengan en cuenta su margen de acción frente a sus socios comerciales locales en los países en desarrollo. Una gran empresa multinacional tiene unas posibilidades de influir distintas de las de una empresa mediana en razón de su posición en el mercado. En muchos sectores, la situación se caracteriza por una relación de fuerzas inversa, por la que las PYME de los países industrializados se enfrentan en los países en desarrollo a unos proveedores muy grandes y que dominan en el mercado, sobre los que no pueden ejercer prácticamente ninguna influencia.

2.8. Dentro de la idea de la RSE, las empresas tienen la posibilidad de situar en primer plano aquellos temas que son de especial importancia para sus sectores respectivos y para el mercado en el que desarrollan sus operaciones. Así, por ejemplo, la industria textil pone especialmente de relieve el tema del trabajo infantil, mientras que la industria petrolífera se ocupa sobre todo de actividades relacionadas con el medio ambiente. Mientras que algunas empresas prefieren un control o una certificación externa de sus actividades, a otras la aplicación y el control interno les parecen el mejor camino. En última instancia, lo que cuenta es el éxito real de las medidas.

2.9. Algunas empresas o asociaciones profesionales elaboran códigos de conducta en los que se comprometen a cumplir o a fomentar normas sociales y éticas o determinados compromisos sociales. Este tipo de códigos de conducta constituyen una expresión de las distintas culturas y filosofías empresariales, y en ellos se reflejan los objetivos y prioridades sociales a largo plazo de las empresas o los sectores respectivos. Si se elige este procedimiento, es importante que las posibilidades de acción de la empresa o del sector en cuestión sean realistas y se expresen de forma que resulte creíble. Un ejemplo de este tipo de códigos de conducta lo constituyen aquellos que prevén una materialización gradual de las normas sociales por medio de una colaboración con los proveedores y los socios comerciales en los países en desarrollo.

2.10. En el Libro Verde, la Comisión pide que las empresas se hagan responsables del cumplimiento de la legalidad y de la RSE no sólo por lo que se refiere a sus filiales, sino también a sus proveedores. Aunque el CES comprende esta petición, opina que en su globalidad es muy difícil de llevar a la práctica. Casi ninguna empresa puede garantizar que sus proveedores y socios comerciales cumplen determinadas normas laborales. Dada la complejidad cada vez mayor de las relaciones con los proveedores, que comprenden a menudo cadenas de producción que se extienden por varios continentes, una

garantía de estas características rebasaría las posibilidades jurídicas y reales de las empresas, especialmente de las PYME. Las empresas pueden, sin embargo, poner de manifiesto sus convicciones sociales en el marco de las licitaciones y las contrataciones. El CES comparte el punto de vista de la Comisión de que además de la dimensión interna, existe una dimensión externa de la responsabilidad social. Esto también es válido para las empresas subcontratistas y proveedores de los países en vías de desarrollo.

2.11. El CES no ignora las dificultades prácticas: a menudo, ni siquiera las grandes empresas pueden exigir a sus principales proveedores que cumplan con las normas de RSE de la propia empresa, y menos aún pueden hacerlo con los subproveedores. La estructura económica de la mayoría de los países en desarrollo está formada por un sinnúmero de pequeñas y pequeñísimas empresas. Algunas de las principales empresas europeas del sector textil pueden contar fácilmente en un país como la India, por ejemplo, con 12 000 o 15 000 proveedores importantes. La cifra de proveedores subcontratados es muy difícil de conocer. Para los Estados en cuestión, velar por el cumplimiento de sus leyes constituye uno de sus deberes fundamentales. Además, unas buenas relaciones laborales y un seguimiento atento —en colaboración con los sindicatos o determinadas ONG— pueden permitir definir y denunciar las situaciones de incumplimiento.

2.12. Las normas de conducta y el compromiso social de las empresas deben tener en cuenta la cultura, las tradiciones y la situación económica de los países en cuestión. Así, la aplicación rigurosa de unas normas sociales excesivamente rígidas en los países en desarrollo podría ser interpretada como un intento de los países industrializados por elevar los costes laborales de los países en desarrollo, con el fin de desposeerlos de un elemento de su ventaja competitiva. Los problemas de discriminación entre hombres y mujeres y de no respeto de los derechos humanos fundamentales reconocidos por la comunidad internacional no pueden contarse entre las ventajas competitivas. Ello también minaría considerablemente la imprescindible colaboración de estos países en la mejora de sus condiciones sociales. Por tanto, en el marco de sus actividades de RSE las empresas pueden y deben comprometerse a superar este problema a nivel empresarial.

2.13. Los convenios de la OIT contienen a menudo los principios básicos de la RSE a nivel global. El CES subraya con determinación la importancia de las normas laborales fundamentales de la OIT como normas mínimas con validez jurídica de obligado cumplimiento y que deben ser respetadas en todo el mundo. Sin embargo, dado que los convenios de la OIT tienen por destinatarios a los gobiernos, su idoneidad como base para la acción y la práctica de las empresas es limitada. Requieren ser «traducidas» para quienes las han de aplicar en las empresas. El CES acoge con especial satisfacción los trabajos de la OIT en relación con la aplicación de sus convenios en las empresas y con la aplicación concreta de los códigos de conducta en la cadena de abastecimiento (supply chain) de las empresas.

2.14. En este contexto, el CES acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea (Comunicación de 18 de julio de 2001 sobre «Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social en el contexto de la mundialización») de apoyar los esfuerzos de la OIT para obligar al cumplimiento en todo el mundo de unas normas laborales fundamentales.

2.15. El CES señala que las instituciones internacionales, sobre todo el Banco Mundial, el FMI y la OMC, deben tener en cuenta la RSE. A ello contribuiría notablemente procurar que las empresas interesadas a las que se va a otorgar créditos o garantizar ventajas comerciales respeten en cada caso al menos las normas fundamentales del trabajo de la OIT. El CES constata además que las empresas que operan con carácter internacional realizan ya notables esfuerzos por sensibilizar a sus proveedores y socios comerciales, especialmente en los países en desarrollo, en relación con las ventajas que suponen unas buenas condiciones laborales y por lograr mejoras en este ámbito por medio de incentivos, el propio ejemplo, la motivación y el consejo ⁽¹⁾. Estos esfuerzos, orientados al largo plazo, alcanzarán su máxima eficacia si en los países en cuestión se crean unas condiciones generales apropiadas y si las empresas disponen del margen de maniobra necesario para agotar su potencial innovador.

2.16. Asimismo, la gestión financiera de las empresas es un elemento de la acción en materia de responsabilidad social (con respecto, por ejemplo, al blanqueo de dinero, la corrupción, y los paraísos fiscales). Más concretamente, desde la perspectiva de la inversión socialmente responsable (ISR), el CES recomienda que se utilicen criterios más afinados en los procesos de evaluación y de clasificación de las prácticas socialmente responsables de las empresas. Deberían, pues, estar basados en elementos comparables (desde la perspectiva de una práctica respetuosa del medio ambiente no tiene sentido comparar, por ejemplo, una acería con un banco). Además, no se debe excluir a las empresas simplemente en función de sus productos o de su sector de la producción (por ejemplo, el petróleo, los microchips, o el aluminio). En definitiva, se trata de mejorar el marco general de la RSE y ello implica que se alcancen acuerdos legislativos y laborales a nivel mundial y europeo.

3. Niveles de acción — nivel europeo

3.1. La Comisión Europea plantea en su Libro Verde la cuestión de la necesidad de un nuevo marco general europeo para la RSE. Las empresas son una parte del todo social, y despliegan su actividad en un entorno social caracterizado por leyes y reglamentos alcanzados mediante negociación colectiva que regulan el mercado de trabajo, el equilibrio de los intereses

de ambas partes y la protección de los trabajadores y las trabajadoras. Todos los actores implicados aceptan esta legislación, que constituye, en Europa, la base sobre la cual se construye la responsabilidad social de las empresas, sin perjuicio del marco jurídico (política social y medioambiental).

3.2. La participación de los trabajadores y las trabajadoras y de sus representantes está regulada a nivel europeo por la directiva sobre el comité de empresa europeo y por la directiva sobre la información y consulta en las empresas y en cada uno de los países de la UE, en gran medida y de manera de diferente, por ley. El CES hace un llamamiento a que se apliquen de modo consecuente las normas en vigor, con el fin de que la reconversión industrial pueda llevarse a cabo mediante un equilibrio justo de los intereses dentro de costes sociales aceptables.

3.3. Teniendo en cuenta la legislación social vigente, lo principal es que se cree en Europa un clima psicológico en el que la RSE ocupe un lugar fijo. El nivel europeo resulta idóneo como plataforma para el intercambio de experiencias sobre iniciativas de RSE que hayan tenido éxito y para impulsar la sensibilización a la incorporación de la RSE en las estrategias de las empresas.

3.4. La responsabilidad social de las empresas no es deber exclusivo de los cuadros directivos y ni de la representación de los trabajadores. El Estado, los municipios, los ciudadanos individuales y la sociedad civil también deben contribuir a la responsabilidad social. El CES se congratula de que la Comisión haya abordado esta problemática en su Libro Blanco sobre la «Gobernanza europea».

3.5. Las empresas dependen del marco legal que encuentran en cada uno de los países en los que desarrollan su actividad comercial. Así, no es obligatorio que se cumpla una Convención de la OIT en un país que no ha ratificado la Convención en cuestión y que no la ha incorporado a su legislación nacional. No obstante, aunque no se puede ni se debe pedir a las empresas que compensen las omisiones de los Gobiernos su responsabilidad social debería incitarlas a ir más allá de sus estrictas obligaciones legales. En este contexto la «Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social» constituye un marco de referencia importante. El Comité señala que las normas fundamentales del trabajo, en tanto que parte integrante de los derechos humanos, son de aplicación en todos los países miembros de la OIT independientemente de que hayan sido ratificadas o no. Cada Estado miembro está comprometido mediante su pertenencia a la OIT a velar por que se respeten las normas fundamentales del trabajo — derechos sindicales, negociación colectiva, prohibición del trabajo infantil, los trabajos forzados y la discriminación, y es también responsable de que las empresas las respeten. Los Estados europeos tienen la tarea especial de transponer las normas del trabajo de la OIT en las legislaciones nacionales. En términos generales, la Unión Europea puede comprometerse ya en un primer plano a influir para que, en el establecimiento de las negociaciones internacionales, estas normas cuenten con un amplio consenso y sean ratificadas por el mayor número posible de países.

⁽¹⁾ Véanse ejemplos concretos en las siguientes sitios:
<http://oracle02.ilo.org:6060/dyn/basi/vpisearch.first>
http://www.csreurope.org/csr_europe/Databank/databankindex.htm
<http://www.csrforum.com/csr/csrwebassist.nsf/content/a1c2a3.html>
http://www.business-impact.org/bi2/case_studies_2k/

3.6. Para el CES es especialmente importante el carácter voluntario de las medidas de la RSE. La creación de unas normas detalladas vinculantes en la UE no sería apropiada para tal fin. La uniformidad detallada de los estándares de RSE entraña el peligro de encorsetar a las empresas, sobre todo en el caso de las PYME y de las empresas de la economía social. Las empresas deben poder desarrollar soluciones a medida, específicas de cada sector y especialmente eficaces destinadas a cada situación especial. Unos principios generales europeos acordados por los interlocutores sociales podrían contribuir a la mayor difusión de las medidas de RSE, que ya están siendo aplicadas por muchas empresas. El CES, por consiguiente, acoge con profunda satisfacción que los interlocutores sociales profundicen algunos aspectos de la RSE como en el área de salud y de protección de los trabajadores o en el fomento de la igualdad de oportunidades. El contexto específico de la RSE en la UE se puede profundizar en el marco de los acuerdos voluntarios entre interlocutores sociales y de los convenios sectoriales o empresariales voluntarios como se ha hecho, por ejemplo, en el sector textil. La Comisión podría apoyar la transparencia, coherencia y buenas prácticas en este ámbito fomentando la cooperación entre los principales agentes de la RSE.

3.7. La RSE comporta tanto aspectos cuantitativos como cualitativos, que varían según los sectores y la situación de las empresas, por lo que las medidas de acompañamiento y de evaluación tienen que ser distintas.

3.8. El CES acoge favorablemente las medidas que apoyan y fomentan la difusión de las buenas prácticas de las empresas socialmente responsables. En los Estados miembros existen ya numerosas redes de este tipo (por ejemplo, el «Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises ORSE» en Francia).

4. Niveles de acción — nivel nacional o local

4.1. El Libro Verde destaca los efectos de las medidas de RSE a nivel local. El CES señala que las empresas de la economía social son en su mayoría PYME o microempresas que consideran su tarea principal la dimensión social de la RSE. Sus perspectivas a largo plazo se basan en su compromiso local en cuanto a la responsabilidad social y medioambiental que se manifiesta en su apoyo a las iniciativas municipales (por ejemplo, ayuda vecinal, medidas de integración, proyectos de medio ambiente, etc.). La Comisión debería subrayar más intensamente esta dimensión existente de la RSE.

4.2. El CES afirma que tanto el fomento de la disposición para la comunicación como la disposición al aprendizaje permanente forman parte de la RSE. Las personas capaces de comunicarse con los demás y abiertas a los nuevos conocimientos son también capaces de convivir en sociedad, de forma que la intolerancia y la discriminación por razones de pertenencia étnica, discapacidad, orientación sexual o sexo

dejan de producirse. Las personas que conocen algo de otras culturas y otras formas de vivir y de pensar son más abiertas a ellas. Se trata de una misión de la que deben ocuparse las instituciones educativas, la política familiar y las empresas. La globalización coloca a la sociedad actual frente a este reto.

4.3. Las empresas con futuro necesitan contar con trabajadoras y trabajadores competentes que se desenvuelvan con soltura y de forma autónoma en la sociedad del conocimiento y de la información. La integración y el uso de los últimos avances exigen personas cualificadas, dispuestas y capacitadas para un aprendizaje a lo largo de toda la vida. A este respecto, el CES opina que tanto los gobiernos como las empresas, los interlocutores sociales y los individuos, están llamados a participar en la misma medida. Sus papeles respectivos deben ser claramente definidos en un diálogo abierto.

4.4. La política familiar, la política educativa y la política económica deberían dejar de ser consideradas de forma aislada. Debe lograrse que tener hijos resulte más fácil para las familias, que las mujeres puedan continuar trabajando en profesiones cualificadas y los niños tengan mejores oportunidades educativas. Las empresas deben reconocer las necesidades de los empleados que son padres y madres y desarrollar una estrategia empresarial favorable a la familia, es decir, socialmente responsable.

4.5. La RSE no sólo exige la disposición correspondiente por parte de la dirección de las empresas y unas estrategias empresariales socialmente responsables, sino que también requiere personas, trabajadores, dispuestos a llevar la RSE a su círculo más próximo y a actuar en consonancia con ella. Por esta razón, el CES considera que es importante que se invierta en civismo. Se trata de algo que puede realizarse desde el sistema educativo, en la medida en que desde el jardín de infancia se transmita una cultura de la convivencia basada en los principios de la solidaridad y de la responsabilidad propia. Debe animarse a las familias a que, junto a sus hijos, se comprometan con la sociedad. Las empresas pueden mejorar el marco para el compromiso civil y crear premios al compromiso social responsable e incentivos para que las trabajadoras y los trabajadores se comprometan con la sociedad.

4.6. El CES acoge favorablemente el lanzamiento de redes de responsabilidad social a nivel local o regional que ya se están utilizando de muchas maneras. En estas redes, las empresas, los agentes sociales y el sector público colaboran con la sociedad organizada para definir y materializar objetivos comunes de la responsabilidad social. No obstante se debe evitar que ello suponga para las PYME un incremento de la carga burocrática y administrativa a nivel local.

5. Conclusión

5.1. La responsabilidad social de las empresas es un tema central para el CES y por ello acompañará con mucha atención y seguirá activamente su evolución posterior. El CES espera que las observaciones expresadas más arriba sean tenidas en cuenta en la profundización del tema por parte de la Comisión

Europea. El principio de voluntariedad, la sostenibilidad en los ámbitos de medio ambiente, economía y sociedad y la orientación a los actuales convenios de las organizaciones internacionales deben ser el marco de referencia de las futuras actividades de la Comisión Europea para apoyar de este modo a las empresas en sus esfuerzos por adoptar prácticas responsables.

Bruselas, 20 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

ANEXO

del Dictamen del Comité Económico y Social

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Insértese antes de la sección general

«1.1. Preámbulo

La mayor parte de los observadores del comportamiento de las empresas estaría de acuerdo en que las empresas tienen un enorme potencial para ayudar social y económicamente a las partes interesadas, cumpliendo al mismo tiempo sus obligaciones con los accionistas. Históricamente, la razón de ser de las empresas es económica. Mediante el cumplimiento de su objetivo económico, una empresa también cumple sus obligaciones jurídicas y contractuales con las partes interesadas. Durante los últimos treinta años, las empresas, los políticos y los observadores se han ido convenciendo de que algunas empresas, de forma voluntaria, también tienen un potencial considerable para ayudar a las partes interesadas mediante programas de responsabilidad social de las empresas. Dichos programas tienen que ser coherentes con el objetivo económico de la empresa y, normalmente, implican argumentos comerciales basados en la supervivencia y el éxito de la empresa a medio y largo plazo. El hecho de que las empresas no logren alcanzar su objetivo económico no sólo anula su responsabilidad social, sino que, además, implica un perjuicio social incommensurable para las partes interesadas. Cuando las empresas logran realizar su objetivo económico, consiguen un potencial considerable para hacer que el mundo sea mejor. El CES pide a la Comisión que, en su momento, tenga más en cuenta el objetivo económico de las empresas en su Libro Blanco.»

Exposición de motivos

El Libro Verde no destaca de forma adecuada la escala de contribuciones sociales que las empresas realizan cuando alcanzan su objetivo económico.

Resultado de la votación

Votos a favor: 45, votos en contra: 79, abstenciones: 11.

Insértese antes de la sección general*«1.2. Objetivo económico empresarial*

1.2.1. El principal objetivo de una empresa es de índole económica y sus principales relaciones y responsabilidades no son voluntarias, sino jurídicas y contractuales. De hecho, la totalidad de los elementos de la cohesión social (empleo, cohesión de la comunidad, cohesión social nacional, vejez asistida por ahorros e inversiones) sólo puede lograrse si las empresas alcanzan sus objetivos económicos.

1.2.2. La rentabilidad es una de las principales premisas del comportamiento de las empresas. Los beneficios permiten la competitividad y la inversión en el futuro. El desafío de las fuerzas del mercado pone permanentemente a prueba la rentabilidad de las empresas, ya que dichas fuerzas cambian continuamente el entorno mercantil de una empresa. Las empresas cumplen sus objetivos si logran superar dichos desafíos y prosperan. Por lo tanto, para lograrlo, el modelo económico de una empresa tiene que ser sostenible a largo plazo.

1.2.3. Las relaciones con las partes interesadas son de naturaleza jurídica y contractual, pero una empresa sólo podrá cumplir sus obligaciones de mantener los puestos de trabajo y garantizar la calidad del empleo, mantener los pedidos a los proveedores y las relaciones de asociación con los mismos y satisfacer la demanda y garantizar la satisfacción del consumidor, si logra sobrevivir y prosperar.

1.2.4. Una empresa próspera mantiene, en la comunidad en la que esté ubicada, los puestos de trabajo y apoya a los empleados y a sus familias, que a su vez son clientes de los proveedores locales de bienes y servicios; una empresa floreciente es, igualmente, el principal cliente de los proveedores locales de bienes y servicios. Una empresa próspera es el alma económica de su comunidad y contribuye a su cohesión social.

1.2.5. Una empresa floreciente paga impuestos sobre sus beneficios, recauda impuestos de sus empleados en nombre del gobierno y contribuye, con sus empleados, a financiar la seguridad social. Igualmente, paga y recauda los ingresos en concepto de IVA para el gobierno. La empresa es el elemento central del sistema fiscal nacional, que a su vez financia el modelo social.

1.2.6. Las empresas prósperas pagan un porcentaje de sus beneficios, en forma de dividendos, a sus accionistas. Estos accionistas son, de forma creciente, fondos de pensiones y compañías de seguros que gestionan los ahorros de los particulares en previsión de la vejez. Dichos sistemas dependen de los beneficios y dividendos de las empresas.

1.2.7. Los beneficios son el indicativo de una empresa próspera. La pérdida de beneficios no sólo menoscaba los ahorros a largo plazo de los particulares, sino que, además, afecta al empleo y a los proveedores, clientes y los ingresos del gobierno. Por lo tanto, las empresas no deberían sacrificar la rentabilidad a corto plazo si no tienen expectativas de beneficios a medio y largo plazo.»

Exposición de motivos

El Libro Verde no reconoce que la sociedad civil y la cohesión social dependen de que las empresas alcancen su objetivo económico.

Resultado de la votación

Votos a favor: 47, votos en contra: 86, abstenciones: 17.

Introduzcase antes de la sección general*«1.3. Responsabilidad social de las empresas*

1.3.1. La responsabilidad social de las empresas es un concepto en continua evolución. Implica un compromiso con los interlocutores directos, la sociedad y el entorno que también debería favorecer los intereses de los accionistas, especialmente si apoya la sostenibilidad a largo plazo del modelo empresarial.

1.3.2. Los interlocutores directos son los clientes, proveedores y empleados. Las relaciones básicas con las partes interesadas son contractuales y jurídicas. La extensión voluntaria a las relaciones con los interlocutores directos pueden conllevar medidas que demuestren un comportamiento socialmente responsable. Por ejemplo, puede ofertarse a los clientes productos de proveedores y contratistas responsables desde el punto de vista social, las condiciones de empleo pueden ser “positivas” de muchas maneras y conllevar una inversión extraordinaria en recursos humanos.

1.3.3. En lo que se refiere a la extensión a las relaciones con las partes directamente interesadas, las empresas, por lo general, intentarán demostrar mediante un argumento comercial que estas acciones, con los costes consiguientes, van en interés de los accionistas. Esto puede suponer plazos largos y exigir la “educación” de los accionistas en algunos casos.

1.3.4. Una dimensión más compleja de la responsabilidad social de las empresas atañe a la comunidad, tanto a la comunidad local donde opera la empresa como a la sociedad en su conjunto. En este contexto el argumento comercial puede ser menos evidente y el resultado será con mayor frecuencia a largo plazo.

1.3.5. Es en el contexto de la sociedad en su conjunto donde se suscita la cuestión primordial de la sostenibilidad. Debe lograrse un equilibrio entre la sostenibilidad de la empresa —su capacidad para sobrevivir y prosperar— y el desarrollo sostenible en general, con sus tres aspectos — económico, social y medioambiental. El marco jurídico y reglamentario para el desarrollo sostenible puede necesitar desarrollarse para complementar iniciativas en materia de responsabilidad social de las empresas. En efecto, las iniciativas en materia de RSE pueden perfectamente estimular y conformar esta legislación o reglamentación.

1.3.6. Por definición, la RSE es voluntaria. No obstante, existen ciertos marcos reglamentarios. Las empresas pueden desarrollar códigos de conducta que definan una conducta ética y responsable para con las partes interesadas y la comunidad. Además, las empresas se agrupan para combinar sus recursos. Gran parte de la actividad empresarial en la comunidad tiene una dimensión filantrópica.

1.3.7. Tomando como base el anterior análisis, el CES puede apoyar la definición dada en el apartado 20 del Libro Verde de que la RSE es un concepto que se entiende “como la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores” sobre una “base voluntaria”.»

Exposición de motivos

No existe en el dictamen una definición de responsabilidad social de las empresas. Resulta útil contrastar y comparar la responsabilidad social de las empresas y el objetivo económico de las empresas.

Resultado de la votación

Votos a favor: 40, votos en contra: 95, abstenciones: 19.

Punto 1.3

Añádase el siguiente texto antes de la última frase:

«Los sindicatos han contribuido de manera decisiva a la evolución de este marco.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 59, votos en contra: 76, abstenciones: 11.

Punto 1.4

Modifíquese la última frase como sigue:

«Pero, el diálogo entre patronos y sindicatos debe contribuir ...»

Resultado de la votación

Votos a favor: 56, votos en contra: 83, abstenciones: 13.

Punto 1.5, quinta frase:

Sustitúyase las palabras «realizar beneficios» por «ser competitivas».

Resultado de la votación

Votos a favor: 46, votos en contra: 81, abstenciones: 9.

Punto 1.5

Añádase a la última frase:

«, con el fin de aportar al entorno social y ecológico todo lo que la empresa pueda desde su implantación (creación de viviendas, infraestructuras sanitarias, educación básica y superior, transportes, etc.)»

Exposición de motivos

Esta enmienda se debe a que todos los intereses se encuentran en un mismo plano: accionistas, asalariados, representantes de los asalariados, clientes, proveedores, municipios, sociedad, etc.

Resultado de la votación

Votos a favor: 39, votos en contra: 71, abstenciones: 15.

Punto 1.7

Complétese la última frase como sigue:

«El éxito empresarial es la condición necesaria e indispensable para la ... El resto de la frase no se modifica.»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 61, votos en contra: 82, abstenciones: 10.

Punto 1.8

Añádase el siguiente texto al final de la primera frase:

«... y en el fomento de una cultura de aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como el desarrollo del acceso a la formación, y en la inversión en la formación continua para todas las categorías de trabajadores.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 66, votos en contra: 67, abstenciones: 6.

Punto 1.9, primera frase

Suprímase lo siguiente:

«... autodisciplina, moral de trabajo ...»

Resultado de la votación

Votos a favor: 54, votos en contra: 66, abstenciones: 15.

Punto 1.9

Suprímase el siguiente texto:

«y de valores.»

Exposición de motivos

No se puede poner en la misma categoría de valores los beneficios y la libertad, las inversiones y el respeto a los demás, el consumo y una existencia humana digna. Hay quien podrá ver vínculos estrechos entre ellos, pero dichos valores no pueden enumerarse entremezclados y sin orden jerárquico en la Europa social actual. De lo contrario, habría que admitir que ya se ha suprimido toda causa de pobreza y de exclusión del mercado laboral, por lo que sólo cabría felicitarlo.

La expresión «constituyen los pilares fundamentales de nuestro sistema económico» ya es suficientemente optimista.

Resultado de la votación

Votos a favor: 41, votos en contra: 55, abstenciones: 10.

Punto 1.11

Modifíquese la segunda frase como sigue:

«Los enfoques desarrollados por las propias empresas tienen una aceptación claramente mayor por parte de los directivos que los marcos generales establecidos desde fuera.»

Exposición de motivos

Está por demostrar que, dentro de la empresa, los trabajadores se sitúan en el mismo nivel que los directivos o los accionistas. Los legisladores (que fijan las leyes) o los negociadores (que celebran acuerdos marco sectoriales o interprofesionales) han sido elegidos o designados de forma legítima mediante sufragio universal o una forma de designación basada en la representatividad. Se trata de características de la democracia consustanciales al Estado de derecho que impera en los Estados miembros de la UE, sin que hasta la fecha se disponga de datos que demuestren su rechazo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 34, votos en contra: 60, abstenciones: 13.

Punto 2.3

Añádase al final del punto el texto siguiente:

«Por otra parte, el Comité hace un llamamiento a la responsabilidad social de las empresas para que se considere que la deslocalización de producción de menor cualificación y la incitación a la inmigración de trabajadores altamente cualificados al objeto de hacer frente a la "escasez de personal" que aqueja a las empresas contribuyen a debilitar los recursos humanos de los países a que se hace referencia en el presente punto.»

Exposición de motivos

No cabe pedir a los países que hagan esfuerzos de inversiones públicas en materia de formación de sus elites o de sus trabajadores futuros si con ello se incita a la fuga de competencias. Esto es algo que afecta al campo de la responsabilidad social de las empresas.

Resultado de la votación

Votos a favor: 37, votos en contra: 89, abstenciones: 12.

Punto 2.4

Añádase al final del punto el texto siguiente:

«No obstante, la responsabilidad social de las empresas, por su aspecto voluntario, permite a las empresas europeas con actividad en estos países no recurrir al trabajo de los niños, aunque la legislación no lo prohíba. La RSE puede incitar a las empresas en estos mismos países a emplear a los padres con niveles de salarios superiores a los de sus hijos, aunque los salarios sigan siendo muy inferiores a los salarios europeos.»

Exposición de motivos

Es éste un buen ejemplo para admitir que en el caso mencionado no hay diferencia entre responsabilidad social y sociocultural de las empresas y para hacer ver que el aspecto voluntario de la RSE permite trascender las legislaciones nacionales.

Resultado de la votación

Votos a favor: 48, votos en contra: 71, abstenciones: 11.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Contribución del CES a las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad en 2002»

(2002/C 125/12)

El 29 de noviembre de 2001, el Comité Económico y Social decidió, de conformidad con el artículo 23 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen sobre el tema «Contribución del CES a las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad en 2002».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de febrero de 2002 (ponente: Sra. Konitzer).

En su 389º Pleno, celebrado los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Finalidad del presente dictamen del CES

El presente dictamen tiene por objeto:

- contribuir al diseño de las orientaciones generales de política económica de 2002 por parte de la Comisión y el Consejo;
- contribuir también al debate público sobre la coordinación y el contenido de la política económica a nivel comunitario; y
- fomentar el debate interno específico sobre estos temas entre las organizaciones y medios socioeconómicos representados en el CES.

2. Actuales procedimientos de coordinación de las políticas económicas y necesidad de perfeccionarlos y racionalizarlos

2.1. Filosofía del Tratado de Maastricht

El capítulo del Tratado sobre política económica (artículos 98 a 104) deja fundamentalmente la competencia en materia de política económica al nivel de los Estados miembros. No obstante, se considera que la política económica constituye un asunto de interés común. Las políticas nacionales deberán ser coordinadas de forma que contribuyan a la realización de los objetivos de la Comunidad que figuran en el artículo 2⁽¹⁾ del Tratado. Las «Orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad» constituyen el principal documento de la Comunidad en materia de política económica. Son una Recomendación (no vinculante) del Consejo, elaborada a partir de una Recomendación de la Comisión y de las Conclusiones del Consejo Europeo. El Consejo informa al Parlamento Europeo de su Recomendación. La aplicación de las orientaciones se controla mediante un procedimiento intergubernamental. En caso de que se constate una contravención de las orientaciones, puede emitirse una

(1) Este artículo contiene también, entre otros, los objetivos del crecimiento y el empleo.

nueva Recomendación dirigida al Estado miembro en cuestión, que puede ser publicada (en su caso, como sanción). El capítulo sobre política económica del Tratado sólo contiene indicaciones relativas al contenido de la política económica —al margen del principio de una economía de mercado abierta de libre competencia y el favorecimiento de una eficiente asignación de recursos— en las disposiciones sobre política presupuestaria. Estas disposiciones⁽²⁾ tienen por finalidad garantizar que las políticas presupuestarias, que continúan en manos de los Estados miembros, no perjudicarán a la política monetaria orientada a la estabilidad de los precios y centralizada en el BCE. El Pacto de estabilidad y crecimiento complementa y refuerza estas disposiciones en el marco de la UEM europea.

2.2. Los procedimientos previstos en el Tratado y sus orientaciones generales fueron complementados y desarrollados de distintas formas:

- En Amsterdam se añadió al Tratado un título sobre «Empleo», en el que se restablece en el ámbito de las directrices para el empleo el procedimiento comunitario que ya no aparece para las orientaciones generales de política económica en el Tratado de Maastricht (propuesta de la Comisión, que sólo puede ser modificada por el Consejo por unanimidad, pero que debe ser aprobada por el mismo por mayoría cualificada).
- A continuación se desarrollaron los llamados «procesos»:
 - el proceso de Luxemburgo para la política del mercado laboral;
 - el proceso de Cardiff para la política estructural (en el ámbito de los mercados de bienes y de factores);
 - el proceso de Colonia para el diálogo macroeconómico entre los responsables de las políticas monetaria, presupuestaria y salarial, con el fin de mejorar la combinación de políticas macroeconómicas en la UEM.

(2) Prohibición de financiación monetaria del déficit público; prohibición de acceso privilegiado del Estado a los mercados de capitales; desvinculación de responsabilidad por la deuda de otros Estados o de autoridades públicas; obligación de evitar los déficit públicos excesivos (artículos 101 a 104 del Tratado).

- Estos «procesos» fueron completados con los objetivos definidos por el Consejo Europeo de Lisboa en materia de crecimiento, progreso técnico y pleno empleo.
- A todo ello se añadió un conjunto difícilmente abarcable de consultas, mecanismos sobre dictámenes no obligatorios del Parlamento, del CES, de los interlocutores sociales, así como tentativas por parte de la Comisión y del Parlamento de proponer un debate público sobre cuestiones de política económica europea: cooperación entre institutos de investigación económica, Foro económico de Bruselas.
- Por lo que respecta a los representantes gubernamentales, el importante papel de los comités (Comité Económico y Financiero, Comité de Política Económica y Comité de Empleo) ha seguido desarrollándose; esta evolución se ha realizado en parte en detrimento del papel de la Comisión como representante del interés comunitario. Además, existen aparentemente rivalidades, falta de transparencia y problemas en la composición de estos comités.
- A nivel del Consejo se ha constituido, de manera informal, el Eurogrupo, que se ocupa de la coordinación de las políticas económicas y de la evolución de la combinación de políticas en la UEM, pero al que el Tratado no otorga ningún poder de decisión.

2.3. *Evaluación del enfoque del Tratado en materia de política económica general*

2.3.1. En el momento de la introducción del dinero en efectivo en euros y de la convocatoria de una Convención sobre el futuro de la Unión Europea, aunque también con miras a la próxima ampliación de la Comunidad, se plantea la cuestión de si el procedimiento para elaborar y controlar la aplicación de las orientaciones generales de política económica ha satisfecho las expectativas y puede hacer frente a los retos del futuro.

2.3.2. En la parte positiva debería señalarse que se han podido crear las condiciones de estabilidad necesarias para la realización efectiva de la unión económica y monetaria, así como que el cumplimiento de las normas del Tratado en materia de política presupuestaria y del Pacto de estabilidad y crecimiento ayuda a evitar las repercusiones negativas en la política financiera de los países socios y en la política monetaria común de la unión monetaria. También la política salarial y de rentas de los interlocutores sociales, no mencionada en el Tratado, se ha adaptado a las exigencias de estabilidad de la unión monetaria mejor de lo que muchos habían esperado. De todo ello se derivó una combinación de políticas para la unión monetaria en su conjunto que —a pesar de las actuales debilidades estructurales, que fundamentalmente han venido determinadas por factores externos— ha sido más positiva para el crecimiento y el empleo de lo que hubiera sido posible sin la unión monetaria.

2.3.3. No obstante, hay que destacar también una serie de factores negativos. En algunos importantes Estados miembros, la consolidación de los presupuestos en tiempos de buena coyuntura no se ha llevado a cabo en grado suficiente como para poder hacer un uso completo de los estabilizadores automáticos en tiempos de coyuntura menos favorable o, en su caso, para poder llevar a cabo una política anticíclica activa. Además, en muchos países la consolidación presupuestaria ha ido en detrimento de las inversiones públicas y de los gastos para educación y preservación del capital humano, lo que no sólo perjudica actualmente a la demanda interna, sino que también puede ser causa de futuros estrangulamientos en el proceso de crecimiento y amenazar con un retroceso en el logro del pleno empleo. En líneas generales, en la Comunidad y en la unión monetaria no se ha logrado desarrollar un planteamiento permanente de política macroeconómica apoyado en un amplio consenso que aplique, a nivel de la unión monetaria, un conjunto de políticas combinadas que incluya a las políticas monetaria, presupuestaria y salarial, de forma que, en la medida de lo posible, se eviten las causas internas y externas de los recalentamientos inflacionistas y se contrarresten las debilidades coyunturales, para que pueda lograrse —en consonancia con la evolución de las capacidades de producción— un desarrollo lo más continuo posible de la demanda en el conjunto de la economía. Sólo un contexto así —en condiciones de alta rentabilidad macroeconómica— permitirá un desarrollo suficiente de las inversiones para explotar el gran potencial de crecimiento y empleo de la Comunidad de acuerdo con los objetivos planteados por el artículo 2 del Tratado y por el Consejo Europeo de Lisboa.

2.4. *Propuestas de mejora presentadas por el CES*

2.4.1. Desde la realización de la unión monetaria, los datos fundamentales de la política económica y la combinación de políticas macroeconómicas dependen aún más que antes del nivel europeo. En el nivel europeo igualmente se entiende que la política económica constituye un asunto público. Aunque la continuación pragmática del enfoque de Maastricht parece complicada, poco eficaz y falta de transparencia, sirve para revelar, no obstante, la amplitud del trabajo por realizar. La perspectiva de la ampliación de la Comunidad hace aún más necesaria la intervención. La Convención sobre el futuro de la Unión aprobada en Laeken podría representar una oportunidad de llevar a cabo, tras un debate en profundidad, una mejora de las disposiciones del Tratado.

2.4.2. En el contexto de la elaboración de la Recomendación de la Comisión relativa a las orientaciones generales de política económica para 2002 y con vistas a la preparación de la Convención, el Comité desea formular las siguientes propuestas:

- a. En aras de una mayor transparencia, la Comisión debería presentar, en conexión con las orientaciones generales de política económica de 2002, un inventario sistemático de todos los procedimientos y consultas necesarios para definir estas orientaciones y supervisar su aplicación. Tal inventario parece también necesario en aras de la eficacia y simplificación de los procedimientos.

- b. Debería profundizarse en el debate sobre la Comunicación de la Comisión, de 7 de febrero de 2001, sobre «El refuerzo de las políticas económicas en la zona del euro»⁽¹⁾ (véase asimismo el Dictamen del CES sobre la «Coordinación de las políticas económicas como consecuencia de la UEM»⁽²⁾ y el informe del Parlamento elaborado por la Sra. Pervenche Bérès⁽³⁾).
- c. Convendría examinar especialmente los modos de mejorar la coordinación de las políticas económicas por medio del derecho derivado, en virtud del quinto apartado del artículo 99.
- d. Por lo que respecta a los trabajos de la Convención, también debería examinarse qué modificaciones convendría aportar al capítulo del Tratado sobre política económica. El examen de los siguientes puntos parece especialmente interesante: mejor articulación del interés comunitario mediante el restablecimiento del derecho de propuesta de la Comisión en la elaboración de las orientaciones generales de política económica (apartado 2 del artículo 99); participación del Parlamento, del CES y de los interlocutores sociales en los procedimientos; mejor definición del papel y de la composición de los comités y mejor coordinación entre los comités y las diferentes formaciones del Consejo; referencia al Eurogrupo en el Tratado; algunas indicaciones simples relativas al contenido de la combinación de políticas macroeconómicas y al de las políticas estructurales.

3. Situación económica, perspectivas y retos para la política económica

3.1. Papel del CES

El CES debería presentar propuestas en los ámbitos que considere especialmente importantes o en los que disponga de una competencia específica. Su cometido, no obstante, no es sustituir a la Comisión y al Consejo en la definición de las grandes orientaciones de política económica.

Por lo que respecta a las orientaciones generales de 2002, el Comité desea limitarse a cuatro conjuntos de problemas:

- evaluación de la situación económica y de las perspectivas;
- contribuciones a la adaptación y mejora de la combinación de políticas macroeconómicas;
- propuestas relativas a algunos problemas estructurales de importancia:
 - la evolución a medio plazo de las inversiones públicas y privadas como condición para el crecimiento y el restablecimiento del pleno empleo;

- el envejecimiento de la población y los retos que plantea a largo plazo para la política económica.

3.2. Evaluación de la situación económica y de las perspectivas

Los errores de pronóstico son sin duda inevitables, pero con todo sería necesario reflexionar sobre:

- (i) cómo mejorar la calidad de los análisis, y
- (ii) cómo sacar con mayor rapidez conclusiones de política económica a partir de una situación económica cambiante y de sus perspectivas.

3.2.1. Respecto al punto (i), la Comisión debería garantizar que los recursos disponibles para los trabajos de análisis y prospectiva también son verdaderamente suficientes, así como que se desarrolla un diálogo intenso y transparente con el Banco Central Europeo, los Estados miembros, las organizaciones internacionales (como la OCDE y el FMI) y, sobre todo, los institutos de investigación económica. Debería reforzarse el debate público sobre la situación económica, las perspectivas y la combinación de políticas adecuadas en la UEM considerada en su conjunto. Se trata de algo que es también fundamental para la definición de la postura en materia de política salarial y política de rentas de los interlocutores sociales, cuyas decisiones tienen una influencia considerable en la combinación de políticas en la UEM.

3.2.2. Respecto al punto (ii), no parece necesario modificar la periodicidad de las previsiones (dos veces al año), pero sería útil, por ejemplo, un informe trimestral sobre la evolución de la situación económica. La mejora de la información sobre la evolución económica a corto plazo no debería entrañar, sin embargo, un excesivo ajuste de la política presupuestaria. En circunstancias normales, la política presupuestaria debería estar guiada por criterios a medio plazo, a la vez que debería existir un margen de maniobra suficiente para la acción de los estabilizadores automáticos. El déficit estructural debería reducirse de conformidad con el pacto de estabilidad y crecimiento, mientras que la corrección del déficit coyuntural debería tener un efecto estabilizador en la coyuntura económica. La política monetaria puede reaccionar de manera más sensible al conjunto de las fluctuaciones económicas, pero hay que tener en cuenta a este respecto el retraso en el efecto de los instrumentos de política monetaria. En el actual proceso de aprendizaje de la UEM europea en el ámbito de la política macroeconómica convendría examinar más atentamente y tener en cuenta en la medida de lo posible las experiencias que han tenido éxito en este ámbito, especialmente las de la política monetaria de los Estados Unidos en la década de los noventa. Naturalmente, al margen de estas cuestiones de la combinación de políticas para la unión económica en su conjunto, debe tenerse en cuenta también la situación económica específica de los distintos Estados miembros. Se trata, sobre todo, de un cometido para los agentes de política económica de los países en cuestión y que afecta a todos los ámbitos de la política económica.

⁽¹⁾ COM(2001) 82 final.

⁽²⁾ DO C 139 de 11.5.2001, p. 60.

⁽³⁾ A5-0307/2001.

3.2.3. La situación actual (enero de 2002) parece caracterizarse por un estancamiento, en un contexto marcado por una demanda interna insuficiente, un desempleo ligeramente en alza y una falta de confianza de consumidores y empresas. Sin embargo, la combinación de políticas se ha flexibilizado bastante, con unas expectativas de inflación a la baja, mientras que factores importantes, como la rentabilidad macroeconómica en el plano interior y la competitividad en términos de costes en el plano exterior, siguen siendo relativamente favorables. Dado que también fuera de la Comunidad se espera una recuperación para 2003, el retorno a un crecimiento del 3 % en el año 2003 parece plausible en opinión del CES, pero solamente a condición de que se cuente con la ambición y los esfuerzos políticos necesarios. Este crecimiento estaría sostenido por una mayor demanda interna y externa; en este caso, las capacidades de producción disponibles serían suficientes.

3.3. *Contribuciones para la adaptación y mejora de la combinación de políticas macroeconómicas*

En la situación actual, corresponde a la política macroeconómica sostener la recuperación que se espera y lograr que evolucione hacia un crecimiento autoalimentado y sostenible que permita la realización de los objetivos definidos en Lisboa en materia de empleo y productividad.

En un dictamen de noviembre de 2001⁽¹⁾, el Comité ya se pronunció sobre la cuestión de cómo combinar, en el seno de la unión monetaria, la política presupuestaria de los gobiernos nacionales, la política salarial de los interlocutores sociales y la política monetaria del BCE, con el fin de alcanzar una combinación de políticas lo más favorable posible al crecimiento y al empleo, a la vez que se preserva la estabilidad. Se trata, para la unión monetaria, de una cuestión de interés comunitario. La Comisión, como representante del interés comunitario, debería señalar de forma concreta en las orientaciones generales de política económica para 2002, dentro del respeto de la autonomía de los diferentes agentes o grupos de agentes, las contribuciones que éstos deberían realizar a corto y medio plazo. De manera general cabe decir: cuanto más respeten la política presupuestaria y la política salarial las condiciones de estabilidad y crecimiento a corto y a medio plazo, en mayor medida podrá la política monetaria, guardando al mismo tiempo su objetivo de estabilidad, apoyar a la política económica general en la óptica del crecimiento y el empleo. El margen de maniobra así liberado debería ser aprovechado también efectivamente por la política monetaria, de conformidad con la segunda frase del primer apartado del artículo 105.

Las relaciones entre, por un lado, la combinación de políticas macroeconómicas en la unión monetaria y, por otro, la recuperación coyuntural y el proceso de crecimiento a largo plazo necesario para la realización de los objetivos de Lisboa constituyen uno de los temas por excelencia del diálogo macroeconómico (proceso de Colonia). En su calidad de representante del interés comunitario, la Comisión debería presentar un documento de debate sobre este tema con miras a dicho diálogo. El Comité está dispuesto a realizar una contribución sustancial al respecto.

(1) DO C 48 de 21.2.2002 «Modificación del contexto económico mundial: nuevos desafíos para la política económica de la Unión Europea» (ECO/086), pp. 4, 5, 6.

3.4. *Propuestas del CES en relación con algunos problemas estructurales de importancia*

3.4.1. El desarrollo a medio plazo de las inversiones públicas y privadas, condición para el crecimiento y el regreso al pleno empleo.

Para alcanzar los objetivos de productividad y empleo fijados por el Consejo Europeo de Lisboa, es necesario un crecimiento sostenido del PIB (más del 3 % anual), netamente superior a la evolución de la productividad (que en años anteriores ascendió apenas al 2 %, como media comunitaria) durante un período bastante largo (alrededor de diez años). Este crecimiento sólo es posible si la tasa global de inversión progresa gradualmente en algunos puntos porcentuales del PIB (por ejemplo, de los actuales 21-22 % al 25-26 %; en los Estados Unidos, la tasa de inversión aumentó en cuatro puntos porcentuales del PIB durante la década de los noventa).

Las inversiones de empresas incluidas en estas cifras son las que crean las capacidades de producción y los empleos efectivos necesarios para un crecimiento no inflacionista, integran el progreso técnico en el proceso económico (productividad) y representan paralelamente un importante factor de demanda para el crecimiento autosostenido. Sería útil realizar una estimación, en el marco de una «evaluación comparativa macroestructural», de las magnitudes necesarias para el conjunto de la UE, la unión monetaria y los Estados miembros. Pero más importante todavía sería exponer los principales factores determinantes de tal aumento de las inversiones por lo que respecta al desarrollo de la demanda y de la rentabilidad y al logro de un equilibrio sano entre el ahorro y las inversiones, presentando las implicaciones de este proceso para la evolución de los presupuestos públicos, para los salarios y para la balanza por cuenta corriente, así como llevar a cabo un debate a este respecto con los responsables de la combinación de políticas en el marco del diálogo macroeconómico.

El porcentaje de las inversiones públicas incluido en el total de las inversiones en la economía⁽²⁾ ha padecido las consecuencias de la consolidación de los presupuestos (media CE 1970: 4,2 %; 1980: 3,2 %; 2001: 2,3 % del PIB). Con el fin de garantizar en el futuro un crecimiento exento de tensiones (especialmente en el sector de las infraestructuras), se requiere cierto aumento de las tasas de inversiones públicas (la norma sería que alcanzaran la tasa de crecimiento deseada del 3 %). Dado que la consolidación de los presupuestos todavía debe acompañar durante algún tiempo al proceso de crecimiento, sería oportuno fijar unos valores de referencia correspondientes en los programas de estabilidad plurianuales de los Estados miembros. Un procedimiento similar podría utilizarse también para las inversiones inmateriales en el sector de la formación.

(2) Deberían exponerse los problemas estadísticos que se plantean en relación con las inversiones públicas en las asociaciones de carácter público/privado.

3.4.2. El envejecimiento de la población y los retos que plantea a largo plazo para la política económica

Los desafíos a largo plazo que implica para la política económica el envejecimiento de la población deberían ser debidamente tenidos en cuenta en las orientaciones generales de política económica de 2002. El Comité se ha pronunciado últimamente sobre este tema en diferentes ocasiones⁽¹⁾; no parece, por tanto, necesario señalar en el presente dictamen una vez más los diferentes puntos planteados. Además, el Presidente de la Comisión, Romano Prodi⁽²⁾, ha pedido al Comité que elabore un dictamen exploratorio para analizar en mayor profundidad la cuestión de la reforma de las pensiones. No obstante, convendría subrayar expresamente que un aumento de la tasa de empleo, tal como está previsto en la estrategia de Lisboa, compensaría ampliamente el envejecimiento de la población a lo largo de los próximos veinte años. La importancia de la aplicación de la estrategia de Lisboa para el equilibrio de los regímenes de pensiones es evidente, aunque

(1) Por ejemplo: DO C 48 de 21.2.2002, DO C 36 de 8.2.2002, DO C 14 de 16.1.2001.

(2) Carta con fecha de 10.1.2002.

ello no permita resolver el problema a largo plazo del envejecimiento de la población durante los próximos cincuenta años.

4. Conclusión

La elaboración de las orientaciones generales de política económica para 2002 se realiza en un momento en que se va a reunir la Convención sobre el futuro de la UE y en que ha concluido con éxito la transición a los billetes y monedas en euros.

El éxito de la unión monetaria y los anteriores fracasos de la Comunidad en utilizar su importante potencial de crecimiento y empleo están tan desproporcionados que hacen necesaria una reflexión, nueva y fundamental, sobre los procedimientos y contenidos de la política económica. La inminente ampliación de la Comunidad pone de manifiesto asimismo la urgencia de la revisión de los procedimientos de coordinación de las políticas económicas. Por estas razones, el CES realiza en el presente Dictamen unas primeras propuestas, tanto por lo que respecta a los procedimientos de coordinación como al contenido de la política económica.

Bruselas, 20 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La gobernanza europea — Un Libro Blanco»(COM(2001) 428 *final*)

(2002/C 125/13)

El 30 de julio de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre «La gobernanza europea — Un Libro Blanco».

En su Pleno de los días 12 y 13 de septiembre de 2001, el Comité decidió, de conformidad con el apartado 4 del artículo 11 y el apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, establecer un subcomité encargado de preparar el dictamen sobre el tema.

El subcomité aprobó su dictamen el 12 de marzo de 2002 (ponente: Sra. Engelen-Kefer; coponente: Sra. Pari).

En su 389º Pleno (sesión del 20 de marzo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 75 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Forjar el futuro de Europa con formas mejoradas de gobernanza: dos procesos de reforma, un objetivo

1.1. Dentro del contexto de un debate amplio y estructurado, la Comisión Europea presentó, el 25 de julio de 2001, el Libro Blanco «La gobernanza europea». Ponía en marcha así un importante proyecto de reforma, anunciado ya a comienzos de 2000 por el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, como camino para llevar a cabo —sobre la base del Tratado— una profunda reestructuración de la Unión Europea y para simplificar y mejorar el proceso de toma de decisiones y el sistema de funcionamiento de las instituciones europeas. Dicha reforma está destinada a lograr una Unión Europea más eficiente, mejor comprendida y un acercamiento a sus ciudadanos de una forma más abierta, coherente, transparente y responsable.

1.2. Actualmente, los dos procesos de reforma —el debate sobre el futuro de la Unión Europea y el debate sobre la gobernanza— avanzan en paralelo. La cumbre europea celebrada en Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001 fijó la composición y la agenda de la Convención que está preparando la próxima conferencia intergubernamental. Mediante dicha Convención, los Jefes de Estado y de Gobierno han dado un impulso importante al futuro desarrollo de la democracia en Europa, pues por primera vez los ciudadanos y sus representantes participarán en las decisiones sobre la futura configuración del sistema europeo de Gobierno, en un espíritu de gobernanza más abierta y participativa. El Comité Económico y Social, los interlocutores sociales europeos y el Comité de las Regiones participan como observadores en la Convención. Esta participación está en línea con el papel del Comité como único representante institucionalizado de la sociedad civil organizada.

1.3. El Comité Económico y Social acoge positivamente el Libro Blanco. Asimismo, insta a la Comisión a que ponga en marcha las reformas necesarias para lograr una buena gobernanza expuestas en el Libro Blanco, ya que ello permite

mostrar a la opinión pública que se está actuando rápidamente para corregir la carencias en la elaboración y aplicación de las políticas y mejorar la participación del ciudadano en su trabajo.

1.4. Asimismo, es urgente emprender una serie de reformas con vistas a la próxima ampliación —de una magnitud sin precedentes en la historia de la UE— y a la profundización de la Unión Europea. Si la Comisión y las demás instituciones no mejoran sus estructuras y métodos de trabajo antes de la próxima conferencia intergubernamental de 2004, se perderá un tiempo precioso.

1.5. El Comité Económico y Social hace un seguimiento activo de los temas relacionados con la gobernanza europea, conforme al Tratado de Niza, como único representante institucionalizado⁽¹⁾ de la sociedad civil organizada. Lo hace con el doble propósito de establecer nuevas sinergias entre las instituciones de la Unión Europea y de desarrollar su papel de intermediario fundamental entre las instituciones comunitarias y la sociedad civil organizada. En este sentido, el CES acoge favorablemente el Protocolo suscrito entre el Comité y la Comisión el 24 de septiembre, que contiene una serie de disposiciones de cooperación con vistas a mejorar la gobernanza europea.

1.6. Durante los tres últimos años ha organizado

⁽¹⁾ Artículo 257 del Tratado CE: «El Comité estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores y del interés general».

debates⁽¹⁾ y ha publicado una serie de dictámenes⁽²⁾ centrados más concretamente en cómo garantizar una participación real de la sociedad civil organizada. Varios dictámenes anteriores han presentado una serie de propuestas concretas en este ámbito, algunas de las cuales no se han tenido en cuenta en el Libro Blanco de la Comisión.

1.7. En el presente dictamen sobre el Libro Blanco, el Comité se centrará en los temas que más le afectan y a los que puede aportar un valor añadido. Se concentrará en tres ejes: las razones y los principios de la buena gobernanza, las propuestas para mejorar la participación de la sociedad civil y mejorar la legislación y, por último, el papel del CES.

2. ¿Por qué es preciso reformar la gobernanza europea?

2.1. La Unión Europea ha hecho enormes progresos, pero muchos europeos se sienten lejos de sus trabajos por todas las razones que acertadamente señala el Libro Blanco: percepciones erróneas, mala comunicación, participación inadecuada y falta de conocimiento.

2.2. El escepticismo ciudadano también es achacable a las carencias de los objetivos y medidas políticos de la UE. La Unión debería evitar suscitar expectativas demasiado grandes que luego no pueda cumplir, ya que ello genera desconfianza y daña su credibilidad. No habrá identidad europea a menos

que los valores comunes compartidos por los ciudadanos se traduzcan en políticas comunitarias reales y en beneficios generales tangibles. El euro lo ilustra perfectamente; es interesante observar el entusiasmo de los ciudadanos al adoptar la nueva moneda y participar activamente en el éxito de su introducción.

2.3. Los europeos desean una Europa segura, estable, social, económicamente fuerte, respetuosa del medio ambiente, que cree condiciones de vida y trabajo saludables, y que garantice la disponibilidad de servicios y bienes básicos para todos a un precio justo. Estos objetivos globales, que incluyen el respeto de las culturas de los Estados miembros, deben ser reconocidos como valores comunes, definidos (y, en caso necesario, ampliados) y perseguidos en cuanto tales. Sólo en ese caso podrán los ciudadanos reconocer los beneficios de una identidad europea común y declararse a favor de ella. El Comité redoblará sus esfuerzos —sobre todo a la luz de la ampliación y la mundialización— para aumentar el grado de concienciación de la opinión pública respecto a la importancia de la Unión Europea como comunidad de valores.

2.4. Por otra parte, el lenguaje utilizado por la UE no contribuye a que se comprenda el trabajo de la Unión. El Comité sugiere que las futuras publicaciones de la Comisión y la legislación comunitaria se redacten en un lenguaje más inteligible.

3. Principios de gobernanza en la Unión Europea

3.1. El Comité apoya plenamente los cinco principios de buena gobernanza propuestos por la Comisión —apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia— así como el análisis efectuado. Es importante aplicar dichos principios de manera eficaz y responsable. Sin embargo, el Comité desea subrayar que la definición del Libro Blanco no es completa. La responsabilidad no supone simplemente establecer las funciones y competencias, sino también aclarar ante quién y de qué manera responde un individuo u organismo.

3.2. Además de los cinco principios mencionados, el Comité desea subrayar la subsidiariedad como principio fundamental y más importante de la buena gobernanza. Asimismo, reitera que no es solamente un principio técnico administrativo y de reparto de competencias, sino la expresión de un determinado concepto del individuo, de su libertad, de sus responsabilidades y de la sociedad en la que vive. La sociedad funcionaría mejor si los ciudadanos tuvieran la sensación de que las decisiones que les atañen se adoptan en el nivel más apropiado. El nivel apropiado no sólo se determina con arreglo

(1) Por ejemplo, los siguientes:

- Economía social y mercado único — 12 de octubre de 1999.
- Primera convención de la sociedad civil organizada a nivel europeo — 15 y 16 de octubre de 1999.
- Elegir nuestro futuro: elaboración del VI programa medioambiental de la UE — Perspectiva de la sociedad civil — 7 de marzo de 2001.
- El Euro: ¿podemos anticipar todas las reacciones? — 14 de mayo de 2001.
- Definir la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea: perspectivas de la sociedad civil y los entes públicos — 26 y 27 de abril de 2001.
- Conferencia sobre la función de la sociedad civil organizada en la gobernanza europea — 8 y 9 de noviembre de 2001.

(2) Véanse, por ejemplo, los siguientes:

- «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» — DO C 329 de 17.11.1999.
- «La conferencia intergubernamental 2000 y el papel del Comité Económico y Social Europeo» — DO C 117 de 26.4.2000.
- «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración» — DO C 268 de 19.9.2000.
- «Los objetivos estratégicos 2000-2005» — DO C 14 de 16.1.2001.
- «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro blanco» — DO C 193 de 10.7.2001.

a criterios territoriales (europeo, nacional, regional y local) sino también a criterios funcionales basados en conocimientos específicos (poderes públicos, comunidad económica, interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil). A la hora de decidir quién participa en la toma de decisiones, la «subsidiariedad funcional (horizontal)» debe tenerse en cuenta junto a la «subsidiariedad territorial (vertical)»; ambas garantizan, cada una en su propio ámbito, una mayor sensibilidad respecto a las preocupaciones de los ciudadanos y una mayor eficiencia. Estos dos niveles de subsidiariedad deberían formar un binomio complementario. El Comité Económico y Social constituye un punto de contacto entre la subsidiariedad territorial y la funcional, lo que confiere valor añadido a la gobernanza europea.

4. Propuestas de cambio

4.1. *Transparencia y comunicación*

4.1.1. El Comité acoge positivamente las propuestas del Libro Blanco encaminadas a que el sistema de funcionamiento de las instituciones europeas incremente su transparencia y mejore su comunicación. Cuanto más abierta sea la elaboración de las políticas en la UE, más fácil será a los ciudadanos y a los responsables políticos en los Estados miembros cooperar en la configuración y aplicación de los objetivos y medidas comunitarios, comprenderlos en su conjunto y realizar una valoración justa. Naturalmente, el Comité acoge positivamente todo esfuerzo de la Comisión y las demás instituciones europeas por hacer comprensible cada paso en la elaboración y aplicación de las políticas.

4.1.2. El Comité desea señalar que tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo han adoptado ampliamente este principio y están plenamente dispuestos a cooperar de forma transparente y constructiva. Sin embargo, la falta de transparencia del Consejo es preocupante.

4.1.3. Por su parte, el Comité ha tomado medidas para hacer su trabajo más transparente y desarrollará aún más su política de comunicación no sólo a nivel europeo, sino en los Estados miembros y los países candidatos, en colaboración con la Comisión, como se expresa en su Protocolo de cooperación.

4.1.4. Proporcionar información exacta, mostrar una actitud de apertura y llevar a cabo una comunicación adecuada de las políticas europeas no es tarea únicamente de las instituciones europeas. Los actores del mundo de la política y de la

sociedad civil de los Estados miembros también deben participar. Por ello, el Comité apoya decididamente la solicitud a los Estados miembros incluida en el Libro Blanco de que hagan esfuerzos por promover el intercambio de información y puntos de vista entre los entes europeos y los nacionales, regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil. Una vez más, los miembros del CES pueden colaborar a promover la comprensión en sus propios países a varios niveles en lo que se refiere a los temas comunitarios en los que participan.

4.1.5. Para ello será necesario emplear todos los medios de información modernos y desarrollar canales de comunicación dentro de un diálogo interactivo con la sociedad civil y sus organizaciones. En lo que respecta a los medios de comunicación, hay que tener en cuenta que el uso de nuevas tecnologías de la información varía de un Estado miembro a otro. El Libro Blanco incluye una serie de propuestas al respecto que cuentan con el apoyo del Comité y que deben ponerse en práctica urgentemente.

4.1.6. A la hora de informar a los ciudadanos, el Comité desearía subrayar la importancia de la educación, que el Libro Blanco no tiene en cuenta. Tanto las instituciones formales de educación (escuelas, universidades y centros de formación profesional) como las no formales (organizaciones de la sociedad civil, el lugar de trabajo o los sindicatos) tienen un papel especialmente importante en este sentido. El uso de organizaciones y métodos educativos de aprendizaje informal que fomenten la participación es muy valioso. Es preciso educar a todos los ciudadanos, desde los niños a los adultos, sobre los datos elementales y básicos de la UE: por qué existe, cuáles son sus miembros, cómo se toman las decisiones, qué temas son competencia de la Unión Europea y cuáles no, cómo participan los Estados miembros en las decisiones, etc. Ello ayudará a los ciudadanos europeos no sólo a entender mejor, sino a ser capaces de valorar mejor la información que reciben.

4.2. *Participación de la sociedad civil*

4.2.1. La participación de las organizaciones de base en todas las fases de la elaboración de las políticas es una de las principales preocupaciones del Libro Blanco. Esta influencia debe ejercerse, conforme al Libro Blanco, a través de las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el marco de «procedimientos estructurados de consulta». El Comité apoya firmemente el plan.

4.2.2. El Libro Blanco indica una serie de organizaciones que ocupan un «lugar especial» en la sociedad civil. Subraya el importante papel que desempeñan en todo el mundo las ONG en la política de desarrollo, pero omite organizaciones que actúan en el ámbito de la protección al medio ambiente, la

protección social y de los consumidores, los derechos humanos y la cultura en el sentido más amplio. En opinión del Comité, esta lista aparentemente arbitraria e incompleta de unas pocas organizaciones de la sociedad civil no refleja la realidad. Es de la mayor urgencia definir el diálogo civil, los criterios cualitativos y cuantitativos de la representatividad y hacer una clara distinción entre «diálogo civil» y «diálogo social». El Comité está decepcionado por el hecho de que el Libro Blanco no haya tenido en cuenta su propuesta anterior al respecto.

4.2.3. En relación con los criterios de representatividad para la selección de organizaciones que deban participar en el diálogo civil, deberían definirse con el fin de garantizar la transparencia y un procedimiento democrático de selección. El Libro Blanco de la Comisión ha optado por no proponer criterios, en contra de lo propuesto el Comité en su dictamen de 25 de abril de 2001.

4.2.4. El Comité establecía en dicho dictamen ocho criterios, a los que habría que añadir uno más, la transparencia. Para ser elegibles, las organizaciones europeas deben cumplir los siguientes requisitos:

- estar constituidas de manera duradera a nivel comunitario;
- garantizar el acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros y, por consiguiente, la posibilidad de consultas rápidas y constructivas;
- representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea;
- estar compuestas por organizaciones cuya representatividad de los intereses representados por ellas esté reconocida en el Estado miembro de que se trate;
- contar con organizaciones miembro en la gran mayoría de los Estados miembros de la UE;
- prever la rendición de cuentas ante los miembros de la organización;
- tener un mandato de representación y acción a nivel europeo;
- ser independientes y no estar vinculada a consignas exteriores;
- ser transparentes, en especial a nivel financiero y en sus estructuras de toma de decisiones.

4.2.5. El Comité propone una vez más debatir estos criterios con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil como base de una futura cooperación.

4.2.6. El Comité concede gran importancia al papel especial de los interlocutores sociales dentro de la sociedad civil organizada, que queda claramente recogido. Por tanto, acoge positivamente la referencia expresa del Libro Blanco a este papel y a la influencia de los interlocutores sociales. La tarea que éstos desempeñan en el diálogo social es un excelente ejemplo de la aplicación real del principio de gobernanza a nivel europeo. El Diálogo Social Europeo es un mecanismo de

carácter cuasi legislativo, conforme a los artículos 137 y 138 del Tratado. Está claramente definido en lo que se refiere a sus participantes, competencias y procedimientos y tiene un valor cuasi constitucional⁽¹⁾. Su especificidad deriva de las competencias y responsabilidades especiales de sus participantes, que actúan de manera autónoma. Por esta razón, su función y sus responsabilidades no pueden transferirse a otros ámbitos o actores políticos, de ahí que el Comité insista⁽²⁾ en que es fundamental distinguir entre «diálogo social» y «diálogo civil».

4.2.7. En este sentido, el Comité considera que es fundamental aclarar que el CES no es el foro del diálogo social. No corresponde en absoluto al Comité erigirse en alternativa a los interlocutores sociales. El Comité, como representante institucionalizado de la sociedad civil organizada, deriva su legitimidad del hecho de que todos sus miembros, en virtud de sus conocimientos, han recibido instrucciones de organizaciones representativas de los Estados miembros para que desempeñen un papel constructivo en el proceso general de formación de opiniones a nivel europeo. El valor añadido del Comité reside en que esa formación de opinión que se lleva a cabo en su seno incluye la participación de todos los elementos de la sociedad civil, incluidas las asociaciones que no son interlocutores sociales.

4.2.8. Sin embargo, dada su composición y el papel representativo que le confiere el Tratado de Niza, el Comité está predestinado a desempeñar una función clave en la definición y estructuración del diálogo civil. El Comité ha luchado durante años para lograr un discurso público democrático a nivel europeo entre los representantes de la sociedad civil organizada y, como contribución inicial al debate, ha definido los rasgos fundamentales de dicho diálogo civil⁽³⁾. El Comité considera que el establecimiento del diálogo civil constituye un instrumento fundamental para aplicar los principios de la gobernanza (apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia). Asimismo, como resultado de su principio de ofrecer un foro público, el diálogo civil contribuiría enormemente a incrementar la transparencia y crear un escenario público europeo como condición sine qua non para lograr una identidad europea.

⁽¹⁾ Artículos 137 y 138 del TCE.

⁽²⁾ Véanse, por ejemplo, los siguientes:

— «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» — DO C 329 de 17.11.1999.

— «La conferencia intergubernamental 2000 y el papel del Comité Económico y Social Europeo» — DO C 117 de 26.4.2000.

— «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración» — DO C 268 de 19.9.2000.

— «Los objetivos estratégicos 2000-2005» — DO C 14 de 16.1.2001.

— «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro blanco» — DO C 193 de 10.7.2001.

⁽³⁾ DO C 268 de 19.9.2000, punto 5.13.

4.2.9. El Comité, por lo demás, señala que en el Libro Blanco se presupone una homogeneidad de la sociedad civil, que no se da actualmente, ni siquiera en los quince Estados miembros. La situación se complicará aún más con la próxima ampliación. Por consiguiente, el papel de los Estados miembros al designar a los miembros del CES es clave para asegurar una representación adecuada de sus intereses y modelo de sociedad con el fin de que los componentes económicos y sociales de la sociedad civil organizada de Europa dispongan de un órgano representativo y equilibrado.

4.2.10. El Comité apoya la propuesta de la Comisión de crear una base de datos en línea con detalles de las organizaciones de la sociedad civil, para aumentar la apertura y estructurar su diálogo con las instituciones.

4.2.11. Aunque la sociedad civil está llamada a tener más peso en las futuras políticas comunitarias, es evidente que la responsabilidad de elaborar la legislación debe permanecer en manos de las instituciones oficiales de la democracia representativa. Las autoridades legislativas y reguladoras tienen la responsabilidad final a la hora de aunar el interés general con los intereses específicos de las diversas organizaciones de la sociedad civil y garantizar un equilibrio.

4.2.12. En el contexto del incremento de los mecanismos y foros de consulta, se necesitan normas y principios claros para garantizar una coordinación adecuada y aumentar la coherencia de la política consultiva de la UE. Ello cobrará una mayor importancia en el contexto de la futura ampliación. Con este fin, el Comité, en aras de la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad, apoya plenamente la intención de la Comisión de racionalizar el sistema consultivo existente basado en 700 órganos de consulta ad hoc. El Comité Económico y Social insiste en la necesidad de que la Comisión cumpla su promesa de publicar la lista de estos 700 órganos.

4.2.13. Asimismo, el Comité acoge positivamente la propuesta de la Comisión de aprobar un código de conducta con niveles mínimos de consulta. El principio de transparencia debería extenderse también al proceso de consulta, cuyo resultado debería hacerse público. El Comité apoya igualmente la intención de la Comisión de poner a disposición de la opinión pública el dictamen de los expertos.

4.2.14. En lo que se refiere a las consultas en línea, el problema de la representatividad y del peso que las opiniones expresadas deberían tener en el proceso decisorio es más serio. El Comité considera que los criterios que deben cumplir las organizaciones representativas también deben aplicarse, y deben respetarse las condiciones de transparencia.

4.3. *Mejora de las políticas, la regulación y el cumplimiento*

4.3.1. El Comité apoya las propuestas del Libro Blanco destinadas a simplificar y acelerar el proceso legislativo europeo, pues las normas comunitarias cada vez más son complejas y tienden a veces a sumarse a las normas nacionales existentes en vez de simplificarlas y armonizarlas realmente.

4.3.2. Por otra parte, el Libro Blanco pasa por alto la contradicción que existe entre una mayor participación de los responsables políticos a todos los niveles, incluida la sociedad civil, y el deseo de mejorar la eficacia y acelerar los mecanismos de elaboración de políticas. Un funcionamiento más democrático requiere más tiempo. Acelerar el ritmo de los procedimientos legislativos podría acarrear riesgos. Debería hallarse un equilibrio entre consulta adecuada y eficacia legislativa.

4.3.3. El Comité manifiesta su decepción por el hecho de que el Libro Blanco no tome suficientemente en consideración los dictámenes que ha aprobado en distintas fases desde octubre de 2000 sobre la simplificación de la reglamentación en el mercado único ⁽¹⁾. A petición de la Comisión, el Comité ha elaborado también un dictamen exploratorio ⁽²⁾ sobre el tema como contribución a la preparación del «Plan de Acción para una Mejor Regulación» anunciado en el Libro Blanco. El Comité apoya un programa bien estructurado de simplificación, con prioridades claras, calendarios concretos y medios de supervisión y control. Este programa debería basarse en un código de conducta para las instituciones de la UE. Hasta la fecha, el Comité Económico y Social es el único órgano que ha adoptado dicho código de conducta en materia de simplificación.

4.3.4. Con respecto a la manera de mejorar la reglamentación y de combinar los diversos instrumentos políticos, el Comité estima que la necesidad de una legislación comunitaria debería evaluarse caso por caso, sobre la base de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Se debería legislar únicamente cuando no exista otra alternativa mejor. Se debería consultar a las principales partes afectadas por la medida cuando se evalúe el modelo apropiado.

(1) Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social sobre la simplificación de la reglamentación en el mercado único, Bruselas, 19 de octubre de 2000 (DO C 14 de 16.1.2001), y dictamen del Comité Económico y Social sobre la simplificación (Observatorio del Mercado Único) (dictamen adicional), Bruselas, 29 de noviembre de 2001 (DO C 48 de 21.2.2002).

(2) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Simplificar y mejorar el marco regulador» (COM(2001) 726 final) de 21 de marzo de 2002.

4.3.5. Es necesario llevar a cabo un análisis sistemático e independiente del impacto y de la relación coste-beneficio antes de presentar cualquier propuesta legislativa. La Comisión ha realizado estudios de impacto a lo largo de los últimos quince años pero su eficacia sigue siendo limitada pues no existe ninguna garantía de que se efectúen con carácter independiente, no incluyen posibles alternativas a la aprobación de normas legales, y suelen seguir siendo internos cuando deberían hacerse públicos sistemáticamente junto a la legislación correspondiente.

4.3.6. Además del análisis previo a cualquier medida legislativa nueva o enmienda a una disposición existente, debería llevarse a cabo un análisis del impacto del acto legislativo modificado final. La versión final del legislador suele ser muy diferente de la propuesta inicial de la Comisión, y a veces termina siendo una legislación complicada, excesivamente rígida y costosa.

4.3.7. El Comité acoge favorablemente las sugerencias del Libro Blanco sobre el recurso creciente a instrumentos reguladores alternativos a la legislación. Sin embargo, el Libro Blanco centra principalmente en la corregulación como uno de los principales planteamientos de la futura regulación. El Comité aboga por que todas las alternativas a la acción legislativa se evalúen en pie de igualdad siguiendo criterios objetivos para la determinación de sus pros y contras. No debería prestarse una mayor atención a un modelo dado a menos que constituya la respuesta más adecuada al problema político en cuestión, a la experiencia y a los foros disponibles, y a las partes interesadas representadas.

4.3.8. El Comité desea resaltar la utilidad de determinados instrumentos como la autorregulación o los acuerdos voluntarios, que han demostrado ser mecanismos eficaces para la evaluación, la decisión y la puesta en práctica. Sin embargo, la autorregulación no debería nunca vulnerar ni los derechos fundamentales ni los principios básicos que subyacen a la construcción europea.

4.3.9. El Comité Económico y Social acoge con satisfacción un mayor uso del método abierto de coordinación en el futuro, pero advierte que no debe confundirse con el procedimiento legislativo y que debería dejarse muy claro que se utiliza en los ámbitos que competen primordialmente a los Estados miembros. Los Estados miembros se basarán en políticas acordadas en común, aplicadas mediante planes de acción nacionales, evaluaciones por homólogos, intercambio de mejores prácticas, evaluaciones comparativas, etc. Este método ya se está utilizando en el campo de la exclusión social, el empleo, la política de inmigración y asilo y la seguridad social. El método, que respeta plenamente la subsidiariedad, supone un nuevo equilibrio entre medidas legislativas y no legislativas. No obstante, el Comité advierte en contra de todo abuso y del riesgo que representan la creación de procedimientos redundantes y el exceso de burocracia.

4.3.10. El Comité también destaca que el método abierto de coordinación debería utilizarse sobre una base casuística y que los instrumentos utilizados —orientaciones comunes, planes de acción nacionales, intercambio de mejores prácticas— deben variar en función de las particularidades del problema tratado y de los objetivos fijados. Sin embargo, el Comité considera esencial para que la utilización de dicho instrumento pueda tener éxito que se evalúen de forma pública y sistemática los progresos realizados en los Estados miembros.

4.3.11. El Comité también debe adaptar sus métodos de trabajo a la nueva evolución institucional y desempeñar en ella un papel más importante. Es preciso mejorar el trabajo que se lleva a cabo en relación con el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo. El Comité debe contar con más oportunidades de hacer oír su voz en documentos presentados ante el Consejo Europeo y debería ser invitado a las reuniones informales del Consejo que traten temas de su competencia.

4.3.12. El Comité hace un llamamiento a la prudencia respecto de la proliferación de organismos reguladores autónomos europeos. Antes de crear un nuevo organismo, debería demostrarse que aportará un valor añadido claro y que no contribuirá a incrementar la burocracia y los costes injustificados. Estos organismos no deberían constituir una estructura administrativa adicional respecto de las ya existentes, sino que deberían integrarse en redes de competencia, para beneficiarse de las sinergias entre organizaciones regionales, nacionales y europeas. Además, se deberían supervisar atentamente la organización y las actividades de estos organismos, dado que podrían perfilar políticas importantes sin estar sujetos al control democrático, por lo que no permitirían resolver el «déficit democrático».

5. Función del Comité Económico y Social en la mejora de la participación de los ciudadanos

5.1. Cada institución desempeña un papel para garantizar que los ciudadanos de Europa participen realmente en la construcción europea. El Comité Económico y Social, como ha confirmado el Tratado de Niza, es el órgano consultivo formal integrado por representantes de los componentes económicos y sociales de la sociedad civil organizada. Desempeña un papel clave en la elaboración de la legislación comunitaria y es un vínculo esencial entre Europa y la sociedad civil organizada de los Estados miembros en la medida en que constituye un foro permanente y estructurado de diálogo y consulta.

5.2. El Comité desea subrayar que se caracteriza por tres elementos que aportan un valor añadido real para una mejor gobernanza de Europa:

- en primer lugar, el Comité está acostumbrado a trabajar promoviendo el consenso y su objetivo es hallar el interés común entre los diversos intereses de las organizaciones de la sociedad civil representadas en su seno, incluso cuando éstos, a veces, entran inicialmente en conflicto. Es un hecho que cada organización que interviene en el proceso de consulta tiene tendencia a referirse a sus intereses particulares como si se tratara del interés general. Los dictámenes del Comité, basados en un método de trabajo «de abajo arriba», reflejan una síntesis de los puntos de vista y un consenso que pueden ayudar a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo a cumplir con su función de perseguir el interés general a la hora de elaborar y aprobar sus actos legislativos.
- en segundo lugar, el nombramiento de los miembros del CES por los Estados miembros sobre la base de su experiencia y conocimientos en muy distintos campos de interés garantiza no sólo que posean la experiencia adecuada sino también un buen conocimiento de lo que está sucediendo en sus países; ello les permite ofrecer una opinión sólida, práctica y equilibrada y juzgar si las medidas comunitarias son aceptables en sus países.
- en tercer lugar, los miembros del CES pueden fomentar la comprensión de estas medidas en sus países y explicar a los miembros de las organizaciones a las que representan, mediante un diálogo interactivo, la importancia de la UE en su vida diaria, con lo que facilitan la necesaria aceptación.

5.3. El Comité es el foro en el que el diálogo civil adquiere un carácter institucional. El Comité está dispuesto a desarrollar, con la cooperación de la Comisión⁽¹⁾, su función de foro de diálogo y consulta, pues se trata de una manera eficaz de hacer participar en su labor a aquellos componentes de la sociedad civil organizada que no están representados actualmente por sus miembros. El Comité ya contribuye a ello mediante la organización de actos y audiencias públicas, tal como se menciona en el dictamen precitado.

5.4. Como contribución práctica a la gobernanza europea, el CES intentará mejorar las sinergias entre las instituciones europeas. Para ello:

- redoblará esfuerzos para poner en práctica lo dispuesto en el Protocolo de cooperación con la Comisión Europea,
- procurará establecer mecanismos similares de cooperación con el Consejo, en línea con lo indicado por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores de España, Sr. Ramón de Miguel, en su intervención ante el Pleno del 17 de enero de 2002,

- trabajará activamente para desarrollar sus relaciones con el Parlamento Europeo, conforme al Plan de Acción para las relaciones CES/PE, aprobado por la Mesa del Comité en octubre de 2001⁽²⁾ y la Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza europea de 29 de noviembre de 2001⁽³⁾.

6. Resumen

6.1. El Comité Económico y Social acoge positivamente el Libro Blanco sobre la gobernanza europea. Insta a la Comisión a que ponga en práctica a su debido tiempo las reformas que requiere la buena gobernanza para reforzar la confianza del ciudadano europeo en el proyecto europeo, así como para preparar la próxima ampliación y profundización de la Unión Europea.

6.2. El CES, como representante institucionalizado de la sociedad civil organizada, hace un seguimiento activo de los temas relacionados con la gobernanza europea. En los últimos tres años ha organizado debates y ha emitido varios dictámenes con una serie de propuestas concretas en este ámbito. Lamentablemente, muchas de ellas no han sido tenidas en cuenta en el Libro Blanco de la Comisión.

6.3. El CES apoya plenamente los cinco principios de la buena gobernanza propuestos por la Comisión. Junto a estos principios, el Comité desea subrayar la subsidiariedad —tanto funcional (horizontal) como territorial (vertical)— como principio básico y más importante de la buena gobernanza. El Comité constituye un punto de contacto entre la subsidiariedad territorial y la funcional, lo que aporta valor añadido a la hora de mejorar la gobernanza europea.

6.4. El Comité subraya la necesidad de hacer más transparentes los métodos de trabajo de las instituciones europeas, especialmente del Consejo. Las instituciones, así como los líderes políticos y de la sociedad civil de los Estados miembros, deberían ofrecer información exacta y amplia sobre las políticas europeas. En este contexto, el CES debe desempeñar un papel y para hacerlo eficazmente es necesario emplear vías modernas de comunicación y el diálogo interactivo.

⁽²⁾ DI 149/2001.

⁽³⁾ El punto 12 de la Resolución señala que el Parlamento Europeo «propone, apoyándose en las propuestas de la Comisión y del Comité Económico y Social, la celebración de un acuerdo interinstitucional sobre la consulta democrática, que comprometa a las tres instituciones a unos procedimientos y prácticas de consulta acordados a escala comunitaria; (...)».

⁽¹⁾ Tal como se menciona en el Protocolo.

6.5. El Comité desea subrayar la importancia de la educación exhaustiva de los ciudadanos europeos sobre los elementos básicos de la construcción europea por parte de instituciones de educación formales y no formales.

6.6. El Comité apoya decididamente el plan de la Comisión de incluir a las organizaciones de la sociedad civil en todas las fases de la elaboración de las políticas dentro de «procedimientos estructurados de consulta» y acoge positivamente la propuesta de aprobar un código de conducta para la consulta. Sin embargo, es urgente hacer una clara distinción entre «diálogo civil» y «diálogo social» y establecer criterios de representatividad para la selección de organizaciones de la sociedad civil que puedan participar en el diálogo civil. A tal fin, el Comité reitera su propuesta de criterios para las organizaciones representativas.

6.7. En lo que respecta a la mejora en la regulación, el CES apoya la propuesta del Libro Blanco de simplificar la legislación europea. Sin embargo, el Libro Blanco no presenta propuestas concretas en esta área y tampoco tiene en cuenta los diversos dictámenes emitidos por el Comité sobre la simplificación de la legislación del mercado único. Además de la simplificación, el Comité hace un llamamiento a favor de un instrumento

independiente y sistemático de evaluación de impacto y valoración de objetivos de modos alternativos de regulación. Acoge positivamente un mayor uso del método abierto de coordinación en las áreas en las que la responsabilidad principal recae en los Estados miembros. El Comité debe adaptar sus métodos de trabajo a la nueva evolución institucional y desempeñar en ella un papel importante.

6.8. En relación con el valor añadido del CES a la gobernanza europea, el Comité desea expresar lo siguiente: el Comité ofrece una síntesis de los puntos de vista de la sociedad europea para ayudar a las instituciones en su toma de decisiones; los miembros del CES designados por los Estados miembros representan un conjunto de conocimientos de sus respectivos ámbitos y países de origen; los miembros del CES promueven la comprensión de las políticas europeas en un diálogo bidireccional interactivo tanto a nivel europeo como nacional.

6.9. El Comité desea desarrollar, en cooperación con la Comisión, su papel como foro para el diálogo y la consulta. El CES redoblará esfuerzos para poner en práctica lo dispuesto en el Protocolo de cooperación firmado con la Comisión e intentará establecer instrumentos similares de cooperación más estrecha con el Consejo y el Parlamento Europeo.

Bruselas, 20 de marzo 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 trazabilidad y etiquetado de los organismos modificados genéticamente y la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos, y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE»

(COM(2001) 182 final — 2001/0180 (COD))

(2002/C 125/14)

El 15 de septiembre de 2001, de conformidad con lo dispuesto en 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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2002 (ponente: Sr. Espuny Moyano).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 21 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor, 10 votos en contra y 21 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión pretende establecer un marco para regular la trazabilidad y etiquetado de los organismos modificados genéticamente (OMG) y de los alimentos y piensos producidos a partir de OMG. Su finalidad es: facilitar la retirada de productos si se produjeran efectos adversos imprevistos sobre la salud de la población o de los animales, el seguimiento selectivo de los posibles efectos sobre el medio ambiente, así como el etiquetado preciso y completo que permita a operadores y consumidores ejercer su libertad de elección de forma efectiva, y a las autoridades el control y la comprobación de lo indicado en el etiquetado.

1.2. La propuesta de Reglamento se aplica en todas las fases de la comercialización de productos que sean o contengan OMG, y de los alimentos o piensos producidos a partir de OMG, incluidos aditivos y aromas.

1.3. La propuesta excluye los medicamentos de uso humano o veterinario (Reglamento (CEE) nº 2309/93 del Consejo).

1.4. Código exclusivo

A través de un Comité de Reglamentación (previsto por el artículo 10 del proyecto) la Comisión creará un sistema de formulación y asignación de códigos exclusivos a los OMG. Y mediante el mismo procedimiento adaptará el sistema (artículo 8).

1.5. Requisitos de trazabilidad y etiquetado para OMG

1.5.1. La etiqueta de los productos preenvasados que sean OMG o contengan OMG deberá llevar la indicación «este producto contiene OMG».

1.5.2. En la primera fase de comercialización se deberá mencionar que es un OMG y el código exclusivo.

1.5.3. En todas las fases posteriores se transmitirá dicha información.

1.5.4. Esta información se mantendrá durante cinco años.

1.6. Requisitos de trazabilidad de los productos producidos a partir de OMG

1.6.1. Los operadores que comercialicen productos producidos a partir de OMG transmitirán al operador receptor la indicación del alimento, ingrediente, aditivo, aroma, materia prima o aditivo de piensos producido a partir de OMG.

1.6.2. El operador deberá mantener durante cinco años la información citada.

1.7. Exenciones

1.7.1. Se prevén ciertas exenciones en el artículo 6, como, por ejemplo, que los operadores que suministran alimentos al consumidor final están exentos de la obligación de conservar los documentos sobre la identidad de éste.

1.8. La propuesta impone a los Estados miembros la obligación de adoptar medidas de inspección y control y prevé que la Comisión elabore previamente directrices técnicas sobre muestreos y análisis.

1.9. La propuesta prevé que los Estados miembros establezcan sanciones aplicables a las infracciones al proyecto.

1.10. El Reglamento tiene prevista la entrada en vigor al vigésimo día siguiente a su publicación, aunque la mayor parte de su contenido entrará en vigor a partir del nonagésimo día siguiente a la publicación en el DOCE del sistema de formulación y asignación de códigos exclusivos.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité reconoce el esfuerzo realizado por la Comisión para desarrollar tanto la propuesta de Reglamento en estudio, como la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre alimentos y piensos modificados genéticamente», que tiene una evidente conexión con la primera. El CESE reconoce que la legislación existente en la actualidad sobre comercialización y etiquetado de OMG adolece de falta de coherencia y es incompleta, por lo que acoge favorablemente que la propuesta dé un mismo tratamiento uniforme a los alimentos y a los piensos, ya que con ello se consigue mayor coherencia, claridad y seguridad tanto para los operadores como para los usuarios y para los consumidores. La legislación vigente no garantiza plenamente el derecho de los consumidores a estar informados y a elegir con conocimiento de causa.

2.2. Sin embargo, la propuesta en estudio suscita seria preocupación y dificultad de comprensión de su texto en algunos apartados como, por ejemplo, la diferenciación de productos fabricados con (ayuda de) OMG y productos fabricados a partir de OMG.

2.3. Acertadamente, el Reglamento tiene como base el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativo a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, con vistas al funcionamiento del mercado interior y respetando el nivel de protección elevado de la Unión Europea.

2.4. La Directiva 2001/18/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de OMG y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE establece el marco jurídico para la liberación intencional en el medio ambiente y la comercialización de OMG en la Comunidad con el objetivo de proteger la salud humana, animal y el medio ambiente. Esta Directiva solo permite liberar o poner en el mercado productos seguros para la salud humana, animal y para el medio ambiente tras un riguroso análisis científico y de acuerdo con las obligaciones y

procedimientos que establece. Asimismo la Directiva 2001/18/CE establece la obligación de aplicar un plan de seguimiento para poder detectar e identificar cualquier efecto directo, indirecto, inmediato, diferido o imprevisto que los productos, sean OMG, estén realizados a partir de OMG o contengan OMG, puedan producir en la salud humana, animal o en el medio ambiente después de su comercialización.

2.5. Debiendo estar ya salvaguardada la protección de la salud y del medio ambiente por la normativa marco citada, la propuesta de Reglamento en estudio debe centrarse en la regulación de la trazabilidad de los OMG y alimentos y piensos producidos a partir de OMG como herramienta para la seguridad y protección de la salud ya protegidas como hemos indicado, y en mejorar el etiquetado de alimentos y piensos modificados genéticamente.

2.5.1. Sin embargo, como señaló el Comité en su Dictamen sobre el Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental⁽¹⁾, «en el caso de daños al medio ambiente y a la biodiversidad el régimen de responsabilidad se establece con carácter de urgencia». También es necesaria una aclaración en cuanto a la responsabilidad por contaminación involuntaria con OMG de cultivos ecológicos, a los que se aplica actualmente un umbral del 0 %. La cuestión de la responsabilidad en relación con los OMG no queda aclarada ni con los reglamentos que se están examinando ni con el proyecto de directiva sobre la responsabilidad medioambiental. El Comité considera esta situación inaceptable.

2.6. La propuesta de Reglamento europeo sobre los principios generales de derecho alimentario y la Autoridad Alimentaria Europea establece las principales obligaciones relacionadas con la salud y la seguridad alimentaria, incluyendo la obligación de trazabilidad. La trazabilidad de OMG o productos derivados de OMG debe ser la misma que la establecida en el marco citado.

2.7. Los requisitos de trazabilidad propuestos necesitarán, además de un soporte documental y certificados, una serie de verificaciones y controles adicionales, tanto por parte de los operadores económicos como de las autoridades de control, lo que obligará a incurrir en costes adicionales en las materias primas y en los productos finales. Especial dificultad presentan los productos importados (sean o contengan OMG o estén producidos a partir de OMG) pero en los que los OMG no se encuentran en los productos finales. El Comité es plenamente consciente de que las propuestas requerirán el compromiso de organizaciones internacionales, autoridades nacionales y socios comerciales y de que podrá tardarse varios años en llegar a la plena aplicación práctica.

(1) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental», DO C 268 de 19.9.2000, p. 19.

2.8. Será necesaria, además, una verificación y control que exigirán recursos adicionales, económicos y humanos, a las autoridades nacionales responsables de su cumplimiento. Deberían asignarse los debidos recursos a nivel comunitario y nacional para garantizar la real aplicación y control de la legislación propuesta con el fin de evitar que se detraigan del objetivo fundamental de su misión: controlar la seguridad de los alimentos y piensos.

2.9. Para aquellos alimentos y piensos en los que el material genéticamente modificado ya no esté presente, a pesar de haber sido utilizado, las obligaciones de trazabilidad y etiquetado son difícilmente comprobables, lo que puede ser una fuente de prácticas desleales y fraude; por ejemplo: los aceites altamente refinados y los hidrolizados de maíz obtenidos a partir de materias primas modificadas genéticamente pueden sustituir a los derivados de materias primas no modificados genéticamente ya que son idénticos en su composición, características y uso.

2.10. Como consecuencia de la implantación de los nuevos requisitos se corre el riesgo de un incremento de los costes de los productos finales, que probablemente se trasladará al consumidor. Sin embargo, el Comité señala que el coste de la nueva tecnología lo deberían asumir los productores de OMG y sus productos, y no los productos tradicionales etiquetados como «sin OMG».

2.11. Los gobiernos nacionales de Europa y los órganos políticos de la Unión Europea tienen que encargarse de que también a escala internacional se apliquen requisitos estrictos para la protección de las personas y el medio ambiente. Tienen la obligación de hacer cuanto sea necesario para que en los distintos organismos internacionales —principalmente en el marco de la OCDE y de la Comisión sobre el Código Alimentario— se adopte la reglamentación pertinente. Resultado de ello será que las posibles restricciones comerciales se reducirán y, en su caso, se eliminarán por completo.

2.12. La aplicación de medidas que permitan identificar el producto sin OMG frente a los genéticamente modificados puede constituir una ventaja competitiva para las empresas que decidan orientarse hacia la calidad y puedan ofrecer al consumidor un producto transparente y que permita rastrear el origen de las materias primas que lo componen.

3. Observaciones particulares

En el apartado 7.3 («Otros gastos administrativos relacionados con la medida») parece haber un error en el cálculo de la asignación global de las misiones (capítulo A.7), puesto que si se trata de tres misiones de tres días a 1 000 EUR, la suma no puede ser 1 300 EUR como indica la propuesta.

4. Consideraciones finales

Para concluir, el Comité entiende el esfuerzo importante realizado por la Comisión para completar y aclarar el marco vigente, y formula las siguientes recomendaciones en materia de trazabilidad y etiquetado:

4.1. La utilización de los OMG ha suscitado un gran debate en la sociedad en el que se han adoptado, frecuentemente, posiciones extremistas y a menudo sin un fundamento científico serio; por ello, el CESE recomienda a la Comisión que realice una campaña de información pública para que sean conocidas las ventajas y los riesgos que entraña la utilización de los OMG tanto para la alimentación humana y animal como para el medio ambiente. Es esencial la información aportada por organismos independientes para ayudar a la gente a elegir con conocimiento de causa los alimentos que ingieren, sin olvidar los aspectos medioambientales y éticos y la tecnología con que han sido fabricados.

4.2. Las dos propuestas de Reglamento destinadas a reorganizar y mejorar en todos los niveles de la cadena alimentaria la trazabilidad y el etiquetado de productos que sean OMG o contengan OMG tienen en cuenta el principio de cautela y aumentan la transparencia como condición para la libertad de elección del consumidor. Facilitan el control de las autoridades encargadas de ejercerlo y, con vistas a la protección de las personas y el medio ambiente, brindan la posibilidad de investigar los efectos a largo plazo de la ingeniería genética en el ámbito alimentario.

4.3. La aprobación de los OMG está basada en una previa y rigurosa evaluación científica inicial que garantiza que los productos autorizados no presentan riesgos para la salud y pueden circular libremente, siempre que los consumidores hayan sido plenamente informados mediante la trazabilidad y el etiquetado, con el fin de promover la libre elección.

4.4. La utilización de los OMG es una realidad en el mundo, constatada por el hecho de haber sido utilizados en 52,6 millones de hectáreas en el año 2001, lo que supone un incremento del 19 % sobre el año anterior y confirma la tendencia constante de crecimiento, si bien es cierto que los sondeos realizados entre consumidores europeos ponen de manifiesto que una clara mayoría es contraria a los alimentos modificados genéticamente.

4.5. No obstante lo anterior, el CESE quiere llamar la atención de la Comisión sobre la importancia de realizar unas completas actividades de investigación como paso previo y

necesario antes de conceder las autorizaciones para la utilización de nuevos OMG, respetando el principio de precaución y evitando que se produzcan efectos indeseados.

Bruselas, 21 de marzo de 2002.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

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

Punto 2.5

Sustitúyase por el siguiente texto:

«Evidentemente, la propuesta de Reglamento no puede centrarse únicamente en la regulación de la trazabilidad de los OMG y los alimentos y piensos obtenidos a partir de OMG, sino que debe considerar asimismo los alimentos y piensos obtenidos con un OMG. En efecto, un enzima, como cualquier otra molécula que acelere el proceso químico de transformación, participa activamente en todas las diversas reacciones de carácter químico-molecular que resultan en la obtención del alimento y, por tanto, no cabe aplicar el principio de la equivalencia sustancial de los dos productos finales, uno obtenido de manera natural y el otro con un OMG, ya que se trata de sustancias artificiales para las que hasta el momento no hay pruebas experimentales que demuestren la posibilidad de producir alimentos idénticos no sólo desde el punto de vista organoléptico, sino también en lo que respecta a su carácter sano, el sabor, etc. Por tanto, conviene aplicar también a los productos obtenidos con OMG la norma sobre el etiquetado y trazabilidad de los OMG.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 28, votos en contra: 51, abstenciones: 14.

Punto 2.7

Sustitúyase por el siguiente texto:

«Teniendo en cuenta la voluntad de garantizar la máxima transparencia, deberían aprobarse los requisitos de trazabilidad propuestos, si bien es preciso realizar una serie de comprobaciones y controles adicionales tanto por parte de los agentes económicos como de las autoridades encargadas de la supervisión. Asimismo, conviene estudiar un sistema que garantice a los consumidores la máxima transparencia e incluya los productos importados (que sean OMG, contengan OMG o hayan sido producidos a partir de OMG o con un OMG) en cuyos productos finales no se detecten rastros de OMG.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 30, votos en contra: 59, abstenciones: 16.

Punto 4.1

Modifíquese la primera frase del modo siguiente:

«La utilización de los OMG ha suscitado un gran debate en la sociedad ~~en el se han adoptado frecuentemente, posiciones extremistas y a menudo sin un fundamento científico serio~~ caracterizado, en parte, por el miedo e incluso por la ignorancia acerca de las consecuencias potenciales;»

Resultado de la votación

Votos a favor: 50, votos en contra: 53, abstenciones: 9.

Nuevo punto 4.3.1

«El Comité considera que es una gran laguna el hecho de que la carne y otros productos animales procedentes de animales alimentados con piensos modificados genéticamente no tengan que ser etiquetados. Ello debilita notablemente la libertad de decisión que hay que conseguir para los consumidores.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 43, votos en contra: 56, abstenciones: 8.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios»

(COM(2002) 7 final — 2002/0013 (COD))

(2002/C 125/15)

El 30 enero de 2002, de conformidad con 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.

El 19 de febrero de 2002, la Mesa del Comité encargó a la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

En su 389º Pleno (sesión del 21 de marzo de 2002), y en vista de la urgencia del asunto, el Comité Económico y Social ha designado al Sr. Tosh ponente general y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. El artículo 10 (3) del Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo ⁽¹⁾ establece que las franjas concedidas a una compañía aérea no autorizarán a esa compañía aérea a reclamar la misma serie de franjas en el siguiente período equivalente, a menos que la compañía aérea pueda demostrar que las ha utilizado, tal como autorizó el coordinador, al menos en un 80 % durante el período para el que se concedieron. Si no se pudiere demostrar un 80 % de utilización de la serie de franjas horarias, todas las franjas que constituyan la serie se colocarán en el fondo de reserva, salvo que se demuestre que no han sido utilizadas por alguno de los motivos establecidos en el artículo 10 (5) (regla de «usar o perder»).

1.2. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y los acontecimientos políticos posteriores a los atentados (crisis de Afganistán) repercutieron seriamente en las operaciones de transporte aéreo de compañías aéreas y provocaron un descenso significativo de la demanda durante el resto del verano de 2001 y el periodo de programación del invierno 2001/2002.

1.3. Con el fin de garantizar que la no utilización de las franjas horarias asignadas para tales periodos de programación no cause a los operadores la pérdida de sus derechos adquiridos sobre dichas franjas horarias, parece necesario que se establezca claramente y sin ambigüedad que dichos periodos de programación se vieron afectados adversamente por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

1.4. Por consiguiente, se propone introducir un nuevo artículo 10 bis en el Reglamento en virtud del cual los coordinadores estarán obligados a aceptar la asignación de las franjas horarias para ambos periodos de programación (verano 2001 e invierno 2001/2002) de acuerdo con los derechos adquiridos.

1.5. Con esta medida se evitará la falta de uniformidad en la aplicación de las disposiciones del Reglamento en la Unión Europea y la interpretación dispar de la crisis actual por parte de los Estados miembros.

1.6. Por último, la actual propuesta para modificar el Reglamento no afecta a la propuesta de la Comisión adoptada el 20 de junio de 2001 para modificar el Reglamento ⁽²⁾ actualmente aplicable, puesto que esta última propuesta es de más amplio alcance.

2. Observaciones generales y conclusiones

2.1. El CES está de acuerdo con la propuesta de la Comisión, puesto que toma en consideración circunstancias excepcionales y aporta seguridad jurídica a los coordinadores.

2.2. De hecho, los coordinadores afrontaban un problema jurídico a no ser que se estableciese claramente y sin ambigüedades la regla de «usar o perder».

2.3. Al mismo tiempo, la propuesta permite que las compañías aéreas planifiquen con cierta seguridad.

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DO L 14 de 22.1.1993, p. 1) — Dictamen del CES: DO C 339 de 31.12.1991, p. 41.

⁽²⁾ COM(2001) 335 final de 20.6.2001, 2001/0140 (COD), Dictamen del CES en proceso de elaboración.

2.4. Por último, el CES destaca que la actual propuesta no afecta a la propuesta de la Comisión adoptada el 20 de junio de 2001. Esta última propuesta es de más amplio alcance, aspira a asegurar que la capacidad escasa de franjas horarias en

aeropuertos congestionados se gestione y se utilice eficazmente, pero sin modificar fundamentalmente el sistema actual de asignación de franjas basado en los denominados «derechos históricos» o «derechos adquiridos».

Bruselas, 21 de marzo 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 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte»

(COM(2001) 544 final — 2001/0229 (COD))

(2002/C 125/16)

El 14 de noviembre de 2001, de conformidad con el artículo 156 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Kleemann).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 21 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 54 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En su propuesta, la Comisión prevé reducir y revisar las prioridades de la red transeuropea para optimizar la capacidad de la red mediante la concentración de las inversiones en los sectores que padecen puntos de estrangulamiento. Ya se han terminado tres proyectos y se ha confirmado la importancia de algunos proyectos ferroviarios y transalpinos. Están previstos seis nuevos proyectos y tramos nuevos en dos proyectos ya existentes.

1.2. El CES ha estado asociado a todas las fases de desarrollo de la RTE-T y desde el principio ha apoyado plenamente el proyecto RTE-T y ha recomendado la utilización de criterios claros y la asignación de ayudas apropiadas.

2. Observaciones generales

2.1. El Consejo Europeo señaló en Gotemburgo la necesidad de reorientar el transporte por carretera hacia el transporte

ferroviario, el transporte fluvial y el transporte público de pasajeros. Con la presente propuesta, la Comisión responde a la solicitud del Consejo.

2.2. El aumento del tráfico en el seno de la UE se debe a diversos factores, entre los cuales la utilización creciente de automóviles particulares para fines públicos y privados supone una parte esencial del uso de los sistemas de transporte. Por una parte, la distancia entre el lugar de domicilio y de trabajo, la modificación de las pautas de consumo y el aumento considerable del tráfico ligado a las actividades de tiempo libre han dado lugar a un incremento significativo del volumen de tráfico. Por otra parte, en los últimos años, la densidad del tráfico de camiones de gran tonelaje se ha incrementado notablemente en muchas regiones y aglomeraciones urbanas. La globalización de la economía y también el funcionamiento creciente del mercado interior, junto con modos de producción y de logística diferentes, provocan entre otras cosas un cambio en la estructura económica y producen necesariamente un aumento del tráfico en todos los modos de transporte. Con la adhesión de los países candidatos, esta situación se agudizará aún más en los tramos transfronterizos, que, como también señala la Comisión, son ya ahora los puntos conflictivos más importantes.

2.3. El CES está convencido de que las exigencias de protección del medio ambiente deben ser integradas en la política de transportes, pero que sería necesario establecer para todos los modos de transporte normas medioambientales que garanticen una igualdad de trato. En materia de protección del medio ambiente se ha ignorado hasta ahora la ausencia de normas relativas a la emisión de gases -similares a las que se aplican en el transporte de mercancías por carretera- para los motores de gasóleo, las locomotoras o los buques fluviales, sobre todo en la adquisición de vehículos nuevos.

2.4. No basta con desarrollar sólo nuevas infraestructuras. Es preciso tener en cuenta también las infraestructuras disponibles y su capacidad de desarrollo. En relación con la construcción de nuevos equipamientos, los Estados miembros deben responder a una cuestión esencial: una legislación moderna en materia de ordenación del territorio y de ocupación del suelo debe tener en cuenta tanto los intereses que debe proteger como los proyectos necesarios de infraestructuras. Se requiere, pues, encontrar un equilibrio, puesto que la existencia de zonas urbanas próximas a las infraestructuras ha dado lugar a situaciones conflictivas, que por tanto se deben evitar en el futuro. En el marco de las competencias comunitarias en materia de medio ambiente, la Comisión debería recomendar que, en todo el territorio de la UE, los responsables regionales de ordenación del territorio planifiquen en el futuro, siempre que sea posible, las zonas industriales en las áreas de infraestructura y se ocupen de que las molestias por éstas producidas no sobrepasen ciertos límites en las zonas urbanas.

2.5. La Comisión observa que durante los diez últimos años la utilización excesiva del transporte de mercancías por carretera, el desarrollo espectacular del transporte aéreo y las carencias de un sistema ferroviario adaptado al transporte de mercancías, sobre todo en sus infraestructuras, han contribuido a un notable aumento de la congestión de las redes viarias, y también de la red ferroviaria y del espacio aéreo. A pesar de todos los esfuerzos hechos hasta ahora, el fenómeno de los puntos de estrangulamiento persiste en Europa. Las zonas más afectadas son los corredores internacionales en los que se acumula el tráfico transeuropeo Norte-Sur, así como sobre todas las barreras naturales como los Alpes y los Pirineos, los accesos a las grandes aglomeraciones y algunas regiones fronterizas, especialmente las fronteras con los países candidatos a la adhesión. Huelga decir que el Comité está de acuerdo con estas observaciones, a las que se añaden las enormes perturbaciones del tráfico Norte-Sur provocadas por los recientes accidentes y el consiguiente cierre a la circulación de túneles en Suiza y Austria, que hacen que los itinerarios alternativos se encuentren enormemente congestionados e influyan negativamente en la situación económica y social, sobre todo de Italia. La política suiza de transporte y las dificultades geográficas para construir soluciones alternativas a la red transalpina actual o para ampliar los tramos existentes han dado lugar a que, en razón de la planificación a muy largo plazo prevista por la ley, no se haya llevado a cabo ningún proyecto en este ámbito. Además, las fluctuaciones en el flujo de tráfico relacionadas con acontecimientos regionales (como la crisis de Yugoslavia) y las restricciones voluntariamente introducidas por la política de transportes (prohibición de circular, desvíos, etc.) contribuyen a agravar aún más los puntos de estrangulamiento en la región alpina.

2.6. El Comité comprueba que ya en los últimos años se observa un gran cambio en los hábitos de comportamiento.

2.6.1. Las empresas ferroviarias nacionales han tenido que aprender, además de la separación entre la gestión de la red ferroviaria y su explotación, que debían mejorar su oferta de servicios con horarios adaptados a la demanda. En nuestra economía, la división del trabajo y la descentralización en múltiples centros (dentro del espíritu de «centros rentables») se han convertido en la norma en Europa gracias a los rápidos avances de la tecnología de la información.

2.6.2. La diversificación de las prácticas de consumo como consecuencia de una mejor información a los consumidores, el declive continuo de las grandes familias con raíces en un solo lugar y la aparición de los grandes centros comerciales en los alrededores de las ciudades, junto con la expansión urbana, han dado lugar necesariamente a la multiplicación de los desplazamientos en todo el continente.

2.6.3. No ha existido, ni existe, una infraestructura local alternativa a la carretera que abarque todo el territorio. No está objetivamente justificado hacer responsables a las empresas dedicadas al transporte por carretera, cuyos servicios responden a las necesidades de los clientes, de la evolución que se ha operado. Es más: paralelamente a esta evolución, las distintas políticas de transporte no han conseguido provocar en los contratistas de servicios de transporte el cambio de mentalidad deseado en favor del transporte por vía férrea. Con el abandono de la práctica del almacenado en el comercio al por mayor y en la industria («just in time»), las empresas de transporte han sufrido una gran presión en cuanto a los plazos y ello ha favorecido el transporte en camiones, en razón de su gran flexibilidad, frente al sistema de transporte ferroviario existente.

2.7. Hay que estar de acuerdo con la Comisión en que las inversiones deberían fomentar la creación de corredores transeuropeos dedicados prioritariamente al transporte de mercancías, compuestos en su mayoría por las líneas actuales recorridas prioritariamente por trenes de mercancías o incluso por líneas dedicadas exclusivamente al transporte de mercancías. En este contexto, el Comité suscribe los argumentos y las propuestas expresados por la Comisión.

2.8. El CES resalta la necesidad de tener también presente el transporte de mercancías peligrosas y de mercancías con dimensiones o peso excepcionales en la planificación y puesta en marcha de líneas destinadas principalmente al transporte de mercancías por ferrocarril. Esto es aplicable de manera general, y muy especialmente en los túneles y puentes. Al mismo tiempo que se evitan las aglomeraciones urbanas se puede lograr la disminución del riesgo.

2.9. Cuantas más conexiones existan entre los distintos modos de transporte, más fácil resultará a la hora de tomar una decisión aceptar otras alternativas. Las modificaciones propuestas en el artículo 5 tienen en cuenta este hecho sólo en parte.

3. Observaciones particulares

3.1. El CES está de acuerdo con la Comisión en que las posibilidades de ofrecer mayor capacidad mediante la ampliación de la red viaria son en parte muy limitadas. Únicamente mediante sistemas de control de tráfico y de información se puede lograr el pleno rendimiento de las actuales infraestructuras. Pero ello presupone que se pueda dirigir el tráfico hacia otros itinerarios en la medida en que éstos estén previstos en la correspondiente ordenación del territorio

3.2. Gracias a una utilización óptima de la infraestructura se puede reducir el deterioro medioambiental causado por el tráfico en algunas regiones. Pero, en este sentido, cabe preguntar —a juicio del CES— si conviene juzgar con más severidad el transporte de mercancías por carretera, sobre todo teniendo en cuenta que:

3.2.1. los distintos modos de transporte están sujetos a límites de emisiones muy diferentes;

3.2.2. la proporción del transporte de mercancías por carretera en relación con el tráfico total es, si se exceptúan algunas regiones y aglomeraciones urbanas, bastante pequeña;

3.2.3. hasta ahora no se ha efectuado una evaluación adecuada de la relación rendimiento-costes del transporte de mercancías por carretera;

3.2.4. gran parte del transporte de mercancías por carretera se destina a la distribución, y no al transporte de larga distancia, al transporte transfronterizo o al de tránsito⁽¹⁾;

3.2.5. con el establecimiento de las normas EURO 4 y 5 sobre emisiones se ha asegurado el desarrollo sostenible de la tecnología de los motores de camiones, al menos hasta 2008.

3.3. Sería conveniente que se produjera un cambio fundamental de mentalidad en el sector económico que recurre al transporte por carretera a favor del transporte multimodal, fomentando simultáneamente velocidad y precios atractivos sobre la base del principio de sostenibilidad de las alternativas. Con objeto de evitar los efectos negativos que se pueden producir en la economía, habría que tener en cuenta otros instrumentos de la política de transportes y renunciar a una política que consista simplemente en el encarecimiento del transporte por carretera sin prever medidas de acompañamiento. Además, a la luz de estas consideraciones, habría que garantizar que los pagos, impuestos, etc., corran por cuenta de los contratistas de servicios, lo que tendría como consecuencia que todos estos desembolsos previos de la empresa de transporte se reflejarían explícitamente más tarde en la factura a los clientes.

3.4. Para el CES, la cuestión fundamental que se plantea es si no habría que tomar otras medidas además de la reelaboración de la lista de proyectos, puesto que muchos de los supuestos han cambiado. Esto es aplicable especialmente al tráfico hacia y desde los países candidatos, aunque esté prevista una reelaboración en profundidad de las directrices para el año 2004.

3.5. El Libro Blanco y la propuesta de la Comisión no hacen distinciones entre transporte de personas y de mercancías. Por esa razón, no se encuentran observaciones sobre el hecho de que los aeropuertos tendrían que recibir mucho material para su propio funcionamiento en caso de enlace ferroviario. Cabe pensar no sólo en la carga por vía aérea, que siempre tiene que ser entregada o recogida por carretera en razón de la velocidad requerida, sino en combustible, repuestos, equipamiento, alimentos, mercancías, etc.

3.6. El Comité está de acuerdo con las modificaciones y ampliaciones del artículo 10 relativas a la red ferroviaria, en las que, en aras de la eficiencia de las infraestructuras, deberían incluirse no sólo los servicios de transporte aéreo, sino también las vías de navegación y la red viaria.

3.7. Los sistemas de transporte inteligentes, como los sistemas de gestión del tráfico, de información a los usuarios y de navegación y localización por satélite, tienen un potencial considerable para mejorar la capacidad y la seguridad de la red. Por tanto, la actuación de la Comunidad debe tener como objetivo lograr el máximo nivel de interoperabilidad técnica de todos los sistemas. Por razones de competitividad, se deberían fomentar claramente los sistemas aplicables a todos los modos de transporte, como Galileo (radionavegación por satélite) o, por ejemplo, el sistema de gestión del tráfico ferroviario (ERTMS). El CES es favorable a tal medida.

3.8. El CES se muestra de acuerdo con los criterios de evaluación y los métodos de selección de nuevos proyectos empleados por la Comisión. Esto también es válido para el examen de las alternativas. El Comité recomienda a la Comisión que en estos nuevos proyectos prevea fines concretos, además de centrarse en la capacidad, la seguridad y la calidad de los servicios.

3.9. El CES suscribe la modificación, adaptación y, en su caso, actualización de los mapas. Las conexiones/interfaces con las redes de transporte de los países candidatos situadas en las zonas fronterizas de dichos países deben ser, no obstante, especificadas concretamente.

3.10. El CES acoge favorablemente en sus líneas generales la introducción del análisis estratégico de adecuación al medio ambiente. Es preciso tener en cuenta que estas evaluaciones medioambientales no deben obstaculizar los proyectos previstos y planificados porque se antepongan intereses subjetivos individuales a intereses sociales y económicos generales. Es necesario fijar plazos claros y definidos para garantizar una aplicación eficaz. La Comisión está preparando guías suplementarias para apoyar la aplicación de las orientaciones.

3.11. El paso del transporte por carretera al transporte ferroviario y marítimo y el reequilibrio de los distintos modos de transporte exigen necesariamente, en línea con las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, que las compañías y operadores respectivos ofrezcan servicios de gran calidad y adaptados a la demanda.

⁽¹⁾ EU energy and transport in figures — Statistical pocket book 2001, p. 132, distance classes per cent.

4. Conclusiones

4.1. La revisión de las orientaciones pone el énfasis esencialmente en medidas para el sector ferroviario y el transporte intermodal, las cuales, no obstante, exigen urgentemente grandes inversiones. El Comité se muestra favorable en principio a estas medidas, aunque otros modos de transporte tengan mayor importancia para la industria del transporte. En este contexto, cabe señalar la conexión de las islas europeas a la RTE-T ⁽¹⁾ y la posible expansión de la infraestructura.

4.2. Teniendo en cuenta que el Libro Blanco de la Comisión sobre la política europea de transportes se manifiesta a favor de un enfoque integrado, el CES considera que la propuesta debería conceder más importancia a la combinación de medidas. Esto es especialmente válido allí donde diferentes modos de transporte pueden ofrecer sus servicios en tramos paralelos (carreteras costeras versus cabotaje costero y tráfico ferroviario).

4.3. Dado que algunos de los países fronterizos con la Comunidad son candidatos a la adhesión, el CES estima que se deben tener en cuenta estos enlaces de transporte en los planes de ordenación del territorio de los Estados miembros.

4.4. A la vista de la persistencia de las congestiones, el CES considera que únicamente con esfuerzos, decisiones, medidas y enfoques conjuntos se podrán superar y evitar con el tiempo los puntos de estrangulamiento. Los Estados miembros deberían apoyar también en lo esencial las propuestas de la Comisión en el marco de una política común de transportes y de infraestructura.

4.5. El CES apoya la estrategia de la Comisión, basada en las directrices establecidas en Essen en 1994, de concentrar toda la atención en la supresión de los actuales puntos de

estrangulamiento de los principales ejes de transporte y realizar sólo un número limitado de proyectos. Aunque la Comisión tiene prevista una revisión radical de las orientaciones en 2004, el CES considera que en la actual propuesta se debería prever ya la conexión de los países candidatos, porque las medidas de planificación deben establecerse ya desde ahora. El previsible incremento de la capacidad debe recibir la consideración adecuada en todos los modos de transporte.

4.6. Las inversiones públicas de los Estados miembros para mejorar las estaciones de clasificación y los equipos de trasbordo pueden contribuir de manera significativa a aumentar la capacidad de los terminales, ya que es en los terminales —responsables del envío y distribución final de las mercancías— donde se registran los peores puntos de estrangulamiento. Para el CES, es importante que no se olviden conexiones adecuadas y eficaces con otros modos de transporte. Sólo entonces los terminales podrán cumplir su función de distribución.

4.7. El Comité se pregunta si no sería oportuno reestructurar los proyectos a la luz de los acontecimientos políticos más recientes (países candidatos). Esto es especialmente válido en el caso de la financiación comunitaria de las redes de transporte fuera de la UE, es decir, en los países candidatos, a fin de colmar todas las deficiencias de la red futura ⁽²⁾. Nuestros corredores sólo afectan a la UE actual y casi no ofrecen conexiones hacia el territorio de los países candidatos y a través de él que puedan suponer desvíos en torno a ciertas áreas problemáticas como los Alpes. En el Libro Blanco se afirma al respecto: «aún se subestima demasiado la ausencia de redes potentes de infraestructuras de transporte para responder a este crecimiento previsible de los flujos. Se trata, sin embargo, de un parámetro fundamental de la estrategia de desarrollo económico y de integración en el mercado interior de los países candidatos». El CES comparte esta opinión y, por ello, considera que en el examen posterior de las directrices se deberán tener en cuenta estas reflexiones.

⁽¹⁾ Véase el dictamen de iniciativa del CES «Las redes transeuropeas de transportes y sus repercusiones para las regiones ultraperiféricas y las islas europeas» (TEN/086), actualmente en fase de elaboración.

⁽²⁾ La Comunicación de la Comisión COM (2001)437, de 25 de julio de 2001, trata del establecimiento de conexiones entre la RTE-T y las redes de transporte de los países candidatos.

Bruselas, 21 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Las políticas económicas de los países de la zona del euro: convergencias y divergencias, resultados y enseñanzas»

(2002/C 125/17)

El 31 de mayo de 2001, el Comité Económico y Social, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen sobre «Las políticas económicas de los países de la zona del euro: convergencias y divergencias, resultados y enseñanzas».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos del Comité sobre este asunto, aprobó su dictamen el 25 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Nyberg).

En su 389º Pleno (sesión del 21 de marzo) el Comité Económico y Social aprobó el siguiente dictamen por 90 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones.

1. Introducción

1.1. En su dictamen sobre la coordinación de las políticas económicas⁽¹⁾ como consecuencia de la UEM⁽²⁾, el Comité Económico y Social expuso la necesidad de dicha coordinación y propuso algunas posibles líneas directrices:

- En primer lugar, elegir la «tendencia» correcta de las medidas de política económica: restrictivas o expansivas.
- En segundo lugar, determinar de qué forma repercuten las diversas medidas en el resto de los países de la zona del euro. Si las economías se encuentran en la misma fase del ciclo económico, debería optarse por medidas de máxima repercusión. Si un país está «desfasado» en relación con los demás, debería elegir medidas que afectasen lo menos posible al resto de los países.
- Examinar primero conjuntamente la combinación de políticas más favorable para cada país, mientras que las medidas concretas deberán decidirlas cada uno de ellos por su cuenta.
- La incidencia de las medidas en otros niveles —por ejemplo en el impositivo— debería ocupar un segundo plano: el objetivo principal son las repercusiones en el ciclo económico.
- Cuando además del efecto deseado sobre el ciclo económico se pueda lograr un efecto positivo para otros objetivos, es obvio que deberían adoptarse las correspondientes medidas.

1.2. El Comité ha decidido elaborar un dictamen adicional para proseguir el debate sobre la coordinación de las políticas económicas. En él se analizan las políticas económicas de los doce países de la zona del euro con el fin de determinar si en

la práctica existe una convergencia o posiblemente una divergencia en algunas áreas. ¿Cómo inciden las políticas adoptadas en la situación económica de cada país? ¿Existen ya buenos ejemplos de ello después de los primeros años de UEM?

1.3. El dictamen cabe considerarlo también como parte de los estudios anuales del Comité sobre las «Orientaciones Generales de Política Económica». Dichos estudios se centran en la evolución general de la situación económica de la Unión Europea y la orientación global de las políticas. Anteriormente no ha sido posible elaborar estudios más pormenorizados sobre los distintos países.

1.4. Las cifras utilizadas en el presente estudio proceden principalmente de las distintas publicaciones de las DG de Economía y Finanzas y de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea⁽³⁾.

2. Objetivos

2.1. El Banco Central Europeo fija el objetivo de política monetaria; la tasa de inflación debe permanecer por debajo del 2 % a medio plazo. El presente dictamen no examina las medidas adoptadas por el Banco Central Europeo, sus tipos de interés ni las operaciones de mercado abierto. El punto de partida es la situación actual a raíz de las medidas adoptadas en materia de política monetaria. Pero, como es natural, uno de los principales objetivos de cualquier responsable de elaborar políticas en este terreno es mantener baja la tasa de inflación.

2.2. El objetivo en materia de presupuesto público se basa en la meta de mantener el tope del déficit en el 3 % del PIB. Ahora bien, este antiguo «objetivo» ha ido transformándose en un objetivo a medio plazo de proximidad al equilibrio o superávit. Los debates sobre política económica en la Comisión y el Consejo parecen considerarlo como un objetivo general.

(1) El presente dictamen trata de los aspectos de la política económica incluidos en el término «política presupuestaria», tanto desde el punto de vista de los ingresos como de los gastos de los presupuestos públicos.

(2) DO C 139 de 11.5.2001, p. 60.

(3) European Economy. Reports and studies, nº 3.2000, nº 3.2001 y Employment in Europe.

2.3. El límite del 60 % para la deuda pública, procedente de los criterios de Maastricht, sigue constituyendo un objetivo, aunque, debido a las reducciones de los últimos años, ahora despierta menos interés. En los tres próximos años, sólo tres países de la Unión Europea superarán ese límite de endeudamiento. Es necesario que el interés por este objetivo vaya en aumento, pues los cambios demográficos exigirán, entre otras cosas, que la carga de los intereses sea lo menor posible.

2.4. Los debates sobre la situación económica y las opciones en materia de política económica se basan en el equilibrio presupuestario y los objetivos de deuda pública. Sin embargo, parece que existe un interés cada vez mayor por el objetivo del crecimiento económico. No se ha cuantificado este objetivo. Se considera más bien como resultante de la situación económica y de la política económica. No se pone necesariamente en tela de juicio la política económica de un país por el hecho de que su crecimiento sea inferior a la media. A pesar de no ser un objetivo explícito, el crecimiento económico se considera fundamental en los estudios económicos de la Comisión. Por consiguiente, el crecimiento económico sostenible debería ser un objetivo fundamental de la política económica.

2.5. Los estudios sobre política económica suelen ignorar el empleo como variable, tanto desde la perspectiva de mantener una tasa de desempleo baja como de lograr una tasa de actividad elevada⁽¹⁾. Además de constituir un objetivo en sí mismo, una tasa alta de crecimiento económico también es necesaria para lograr un nivel bajo de desempleo y una tasa alta de actividad. En el presente dictamen no se analizan la política salarial ni sus efectos potenciales sobre el empleo y la demanda. Naturalmente, los procesos de Cardiff y Luxemburgo y los Fondos Estructurales también influyen considerablemente en el empleo. El empleo debería ser un objetivo prioritario y fundamental para la política económica. La evaluación de los distintos países en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento debería hacerse también en función de este objetivo⁽²⁾.

2.6. La consecución de un alto nivel de bienestar social, conforme al precepto fundamental de la Unión Europea⁽³⁾ de fortalecer la cohesión social, raramente se plantea como objetivo. Cabe quizá contemplarlo como un resultado final de un mayor crecimiento económico, de hecho, el resultado real que se pretende para todas las acciones políticas de las Orientaciones Generales de Política Económica y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Pero la distribución de este nuevo bienestar (al igual que otros aspectos de los sistemas sociales) no suele formar parte de los análisis. Estos efectos de la política económica son en gran medida competencia de los Estados miembros y, por consiguiente, no incluiremos el objetivo del bienestar social en nuestro análisis. En ese sentido, tampoco señalaremos con el dedo (como a menudo se hace) a los países que bajan sus impuestos sin reducir al mismo tiempo los subsidios de asistencia social.

2.7. En el presente dictamen sobre política económica el Comité no tendrá en cuenta directamente la tasa de inflación — un objetivo fundamental de la política monetaria. Por el contrario, el dictamen tendrá por objeto la tasa de crecimiento como uno de los objetivos, los objetivos relativos a las tasas de desempleo y actividad, y el bienestar social como una resultante final del crecimiento, el empleo y otros objetivos intermedios.

3. Las políticas económicas nacionales 1999-2001: una perspectiva general

3.1. La Comisión considera que debería respetarse el objetivo del PEC de un presupuesto próximo al equilibrio o en superávit. Uno de los motivos es que en el futuro los Estados miembros puedan permitir que también entren en acción los estabilizadores automáticos en el caso de una desaceleración de la economía. Pero no se ha dicho cuándo puede definirse una situación como de desaceleración.

3.1.1. La combinación de políticas a nivel nacional debería no sólo ser apropiada para la situación económica del país de que se trate, sino también ser coherente con la política fiscal global para la zona del euro.

3.2. La Comisión⁽⁴⁾ señala, con razón, la necesidad de ampliar el debate, en el sentido de no limitarse a la disciplina del PEC sino incluir también la contribución del presupuesto público al crecimiento y al empleo. Hay que felicitarle por ello, pero es difícil hallar recomendaciones en este sentido. Cuando pueden encontrarse, se refieren a menudo a países en los que están vinculadas a la estabilización presupuestaria.

3.3. Los debates se centran ahora, como corresponde, en dos elementos principales: el papel de estabilización coyuntural de la política presupuestaria; y la medida en que debería permitirse la acción de los estabilizadores automáticos. En algunos países se pasa a la etapa siguiente de la política cíclica —acciones anticíclicas discrecionales—, pero en raras ocasiones se la califica de «discrecional». Estamos ante otro ejemplo de políticas que van «de la mano». Si pueden describirse como reformas estructurales, es muy posible que aparezcan en los informes económicos de la Comisión.

3.3.1. La Comisión, en su Informe sobre las finanzas públicas, señala lo siguiente: «Los resultados presupuestarios del 2000 hubieran debido ser mejores, pero algunos Gobiernos dilapidaron parte de los inesperados “dividendos de crecimiento” en recortes fiscales o aumentos del gasto»⁽⁵⁾. Pero paralelamente cabe preguntar: ¿cuáles habrían sido las perspectivas de crecimiento para 2001 si los países no hubieran aprovechado dicha posibilidad?

(1) Tasa de participación o actividad = personas ocupadas y desempleadas en términos de porcentaje de la mano de obra potencial.

(2) PEC = Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(3) Tratado de la UE, artículo 2.

(4) COM(2001) 355 final, p. 3.

(5) Las finanzas públicas en la UEM — 2001, p. 2 (European Economy. Reports and studies, nº 3.2001).

3.3.2. Desde la misma perspectiva, se afirma que los estabilizadores automáticos pueden utilizarse cuando hay riesgo de desaceleración del desarrollo económico, pero sólo en la medida en que el país haya logrado el objetivo de proximidad al equilibrio o de superávit. El problema se agudiza cuando los países que más necesitan un estímulo económico de este tipo son los que no han logrado ese objetivo.

3.4. La Comisión está preocupada, y con razón, por el comportamiento procíclico. Se ha dado con frecuencia, especialmente en los años 90, y fue un aspecto negativo de la aplicación de los criterios de Maastricht. Actualmente, algunos países que están en desaceleración siguen una vez más lo que se puede denominar una política procíclica respetando estrictamente el PEC. No se les critica. Por otra parte, los que consideran preocupante la contracción y adoptan medidas en consecuencia recibirán críticas por no respetar el PEC. El conflicto de objetivos debería solucionarse sobre la base de la experiencia adquirida desde los años 90. La solución no debería consistir en perseguir sólo uno de los objetivos. El énfasis que se pone en los distintos objetivos es distinto entre las Direcciones Generales de la Comisión. Ello es motivo de preocupación cuando se quiere considerar la política en su totalidad.

3.4.1. La situación en 2001, con una tasa más baja de crecimiento, ha agravado los problemas. Según la Comisión, algunos países presentan riesgos inflacionistas, otros no han logrado el equilibrio presupuestario y el resto podría dejar que actuaran sus estabilizadores automáticos. Para todos los países —menos para dos— los posibles efectos de los estabilizadores automáticos son reducidos: un 0,1 o un 0,2 por ciento del PIB. Algunos países han adoptado medidas discrecionales. Los Países Bajos están reduciendo su superávit, lo cual también parece indicado en esta situación. Finlandia, Luxemburgo e Irlanda están reduciendo sus elevadísimos superávits. Ello puede considerarse un estímulo relativo y probablemente es inaceptable para la Comisión. Pero se trata de países pequeños, que no influyen demasiado en la tasa total de inflación. Podría ser deseable este estímulo económico para los países que tengan más problemas con la tasa de crecimiento. Finalmente, Alemania aumenta su déficit, principalmente mediante su sistema de reducción de impuestos. Aunque Alemania estará próxima al déficit máximo del 3 %, ello se explica por las continuas correcciones a la baja de los pronósticos de crecimiento.

3.5. La Comisión aplica un complicado sistema para intentar medir la política económica y la monetaria, e intenta averiguar si las políticas económicas y monetarias han sido neutras, expansionistas o contractivas durante los dos primeros años de la UEM. Se dice que la política económica ha sido neutra durante los primeros años de la UEM, pero que ha tendido a relajarse. Las condiciones monetarias comenzaron siendo moderadamente expansionistas, con tendencia al endurecimiento. Por lo que respecta a los países de la zona del euro,

sólo Finlandia experimentó una verdadera rigidez económica en 2000. En Grecia las condiciones monetarias se relajaron un tanto. La mayor parte de los demás países, cuyas condiciones monetarias eran bastante restrictivas, sufrieron un nuevo endurecimiento. En Irlanda, las condiciones monetarias condujeron a un incremento de la inflación.

3.5.1. En 2001, la situación es mucho más dispar. Finlandia, los Países Bajos, Alemania e Irlanda tienen una política fiscal de relajación. El endurecimiento de las condiciones monetarias es tan frecuente como los cambios tendentes a la relajación. Si se considera esta situación a la luz de la utilización de las capacidades, sólo Alemania, en 2001, sigue infrautilizando sus capacidades de forma significativa, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión correspondientes a la primavera. La situación ha cambiado, entre otras cosas a raíz de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, en el sentido de una reducción de la demanda y de una creciente infrautilización de las capacidades en la mayor parte de los países, lo que ha originado reacciones, como la reducción de los tipos de interés.

4. Impacto económico

4.1. Impacto económico global

4.1.1. La evaluación de las repercusiones de la política económica en el crecimiento económico debe realizarse en múltiples niveles. No puede realizarse en relación con una sola medida, aunque sea dominante. Hay que analizar y valorar el conjunto del paquete de medidas en su composición y en sus interacciones. Sólo puede llegarse a una evaluación concluyente si se incluye en el análisis el momento en el que las medidas producen efectos. La Comisión ha intentado hacer cálculos sobre dicha base. Ha llegado a la conclusión de que los cambios relativos a los gastos tienen un impacto más rápido en los presupuestos públicos que las acciones en el ámbito fiscal.

4.1.2. Las acciones por el lado de la demanda de la economía se traducirán más rápidamente en cambios que las aplicadas por el lado de la oferta. El hecho de que la respuesta a los cambios fiscales sea más lenta se explica en parte por el hecho de que los recortes fiscales pueden incidir tanto en la demanda como en la oferta.

4.1.3. Es necesario tener en cuenta todos estos aspectos para lograr una política económica equilibrada. A modo de ejemplo, un recorte fiscal podría producir efectos indeseados en el nivel de empleo. Asimismo, es posible que una reducción de la cuota para asistencia infantil o una mejora en la disponibilidad de los servicios de asistencia infantil tenga un efecto menor de lo esperado. Por otra parte, la combinación de estas dos acciones podría tener una mayor incidencia que la suma de sus efectos por separado.

4.1.4. Otro aspecto que complica la elaboración y la evaluación de la política económica es la diferencia entre el presupuesto de las administraciones públicas, incluidos todos los niveles de gobierno, y los presupuestos generales del Estado. Por regla general, el Gobierno y el Parlamento sólo tienen influencia directa en estos últimos. En algunos países se han celebrado acuerdos para alinear los presupuestos a otros niveles con los generales del Estado. Como es natural, el problema es más complejo en los Estados federales. Lo que interesa al BCE y a la Comisión son los presupuestos generales.

4.1.5. Se dice a menudo que al fijar la política monetaria se aumenta la carga sobre la política económica. Las fluctuaciones en la situación económica ahora tienen que tratarse única y exclusivamente mediante medidas de política económica. Pero, por otra parte, antes de la política monetaria común de la UEM los efectos externos de las medidas de política económica eran mayores. Los efectos podrían desaparecer no sólo a través del comercio y de una mayor inflación, sino también a través de unos tipos de interés más altos y a través de tipos de cambio volátiles. Por consiguiente, puede decirse que la política monetaria común no sólo amplía el alcance de la política económica sino que también mejora su eficacia.

4.2. *Crecimiento y logros económicos*

4.2.1. Evaluar el impacto de una medida económica es complicado, pues existen dos factores determinantes: las medidas propiamente dichas y la situación económica, principalmente el crecimiento, que a su vez depende en parte de la confianza de los consumidores y los productores. La cosa no plantea ningún problema si el pronóstico de crecimiento económico para el año siguiente resulta acertado. En este caso, es posible, después de evaluar los efectos de dicha tasa de crecimiento, adoptar por adelantado una decisión sobre una política económica expansiva, neutra o contractiva. En 1999 y 2000, los Gobiernos tendieron a subestimar el crecimiento económico. En un contexto en el que los resultados se evalúan en función de la mejora del equilibrio presupuestario y de la reducción de la deuda pública, ello colocará a los Gobiernos bajo una luz más favorable que la que merecerían sobre la base de las acciones gubernamentales. En un año como 2001, en el que la tasa de crecimiento de la mayor parte de los países será inferior a lo esperado, las políticas podrían ser juzgadas como adecuadas o resultar demasiado contractivas.

4.2.2. Además, la tasa de crecimiento depende mucho de las políticas que se lleven a cabo en la práctica. Una política que disminuya el poder adquisitivo reducirá el consumo y, en definitiva, el crecimiento. Este tipo de interdependencias hace realmente muy difícil evaluar las políticas.

4.2.2.1. La Comisión realiza encomiables esfuerzos por separar los efectos del crecimiento de los efectos de las medidas políticas. El hecho de que la reducción del déficit global fuese más rápida de lo previsto fue principalmente consecuencia de

un crecimiento mayor de lo esperado. Además, los efectos derivados del pago de intereses públicos menores y los efectos de los estabilizadores automáticos se separan de los efectos de las medidas discrecionales. En esas condiciones, los efectos de las medidas discrecionales equivalen solamente al 0,1 % del PIB. Los problemas de medición son ingentes si se intenta evaluar por separado el efecto de cada acción. En España, por ejemplo, la rebaja de la contribución social correspondió al 0,1 % del PIB solamente. ¿Cómo podría evaluarse por separado el efecto de este cambio en el PIB, teniendo en cuenta que se adoptó junto con otras muchas medidas?

4.2.3. Además, las cifras admiten conclusiones dispares con vistas a las políticas. La Comisión comprueba que los tres países que sistemáticamente tienen un déficit alto no han mejorado su situación durante los años de buen crecimiento. Sin embargo, no se comenta explícitamente que esos mismos países figuraban entre los de tasa de crecimiento más baja y por lo tanto se encontraban en una situación en la que podría parecer justificado un estímulo económico. Si no hubieran utilizado las posibilidades de estimular sus economías durante dichos años, actualmente su situación económica sería peor pero, por otra parte, tendrían más posibilidades de contrarrestar dicho problema. La evaluación de las políticas es más difícil si se tienen en cuenta tanto la naturaleza como la oportunidad de las medidas.

4.2.4. La mayor parte de los países han reducido su deuda pública en los últimos años. Pero si se tiene en cuenta que las tasas de crecimiento fueron altas, no cabe hablar de una hazaña gloriosa. Consideremos el ejemplo de Bélgica, con una reducción de 5,5 puntos porcentuales en 2000, de los cuales 4,5 pueden atribuirse al cambio matemático del valor de la deuda como porcentaje del PIB cuando la tasa de crecimiento es más alta. No existen cifras que reflejen qué proporción de la reducción de la deuda de los países de la zona del euro se debe en la práctica a un pago real de la deuda. La Comisión comenta la reducción de la tasa española de endeudamiento en 2000, de la cual 2,5 de los 2,7 puntos porcentuales se atribuyen a la tasa de crecimiento; pero nos gustaría que la Comisión nos proporcionara cifras semejantes para todos los países.

4.3. *Estabilizadores automáticos*

4.3.1. Cuando el déficit presupuestario es inferior al 3 % del PIB (o más bien cuando se alcanza el equilibrio presupuestario) se plantea la cuestión de si se puede permitir que los estabilizadores automáticos actúen libremente. Pero ¿qué proporción de la estabilización coyuntural puede venir de los estabilizadores automáticos? ¿Es posible mejorarlos?

4.3.2. Existe una opinión generalizada según la cual el efecto de los estabilizadores automáticos ⁽¹⁾ es máximo cuando el problema estructural (crisis o choques) está en el lado de la demanda. Por ejemplo, algunos impuestos progresivos y subsidios de desempleo tienen un efecto estabilizador tanto en caso de contracción económica como de recuperación, contrarrestando las repercusiones sobre la renta personal. Son muy eficaces en las crisis que afectan al consumo y menos eficaces en las crisis relacionadas con las inversiones o la demanda externa. Se dice que las crisis en el lado de la oferta tienen efectos opuestos en la inflación y en la producción. Por ejemplo, una subida en el precio del petróleo aumentará la inflación y disminuirá la producción. Es difícil hallar un estabilizador automático que sea, en ese caso, al mismo tiempo expansivo y contractivo.

4.3.3. También existen grandes diferencias de un país a otro en cuanto a la sensibilidad del presupuesto público a los cambios coyunturales. Una economía cuyo sector público se vea muy afectado por los cambios coyunturales vía los estabilizadores automáticos también tiene la posibilidad de avanzar más a través de los cambios resultantes de la política económica. La sensibilidad es en ambas direcciones: del ciclo económico y de las acciones de política económica. Los países pertenecientes a esta categoría disponen a menudo de sistemas de seguridad social avanzados.

4.3.4. Ello nos lleva a afirmar que es imposible formarse una opinión general sobre el uso de los estabilizadores automáticos. La Comisión ha efectuado cálculos para hallar niveles de déficit y superávit presupuestario a los que aspirar a lo largo de los ciclos; dichos niveles difieren según los países. Cuanto más volátil es la economía, mayor es el superávit exigido. Después de fijar dichos niveles mínimos, se han establecido nuevos niveles que permitirían a los estabilizadores automáticos funcionar libremente.

4.4. Inversiones

4.4.1. Muchas clases de gasto público pueden tener efectos positivos tanto en el crecimiento como en el empleo. Es el caso de los gastos «tradicionales», por ejemplo, educación, salud, transferencias regionales y política social. Su cantidad y calidad sientan las bases para una economía moderna en crecimiento. A pesar de su importancia, la atención se centra principalmente en la investigación y en las inversiones, tanto privadas como públicas. Las conclusiones de Lisboa, seguidas en Estocolmo, reflejaron el deseo político de mejorar estas políticas. Ha transcurrido demasiado poco tiempo, no sólo para que puedan verse los resultados del crecimiento y del empleo, sino también para se hayan adoptado todas las medidas apropiadas. La búsqueda de indicadores adecuados para estas acciones constituye un primer paso que todavía no se ha dado.

4.4.2. Existen grandes diferencias entre los Estados de la zona del euro en lo que respecta tanto a los gastos en materia de investigación y desarrollo como a la inversión. A pesar de estas diferencias, difícilmente se podrá negar que todos los países deberían llevar a cabo políticas que aumenten la parte del PIB destinada a dichos gastos. Aunque no podemos evaluar el impacto de las medidas recientes, las experiencias anteriores demuestran claramente la eficacia de las medidas en estos campos. Los elevados gastos en tecnología de la información (formación, redes, uso) y la investigación en este campo, por ejemplo en los EE.UU. y los países nórdicos, son paralelos a unas tasas cada vez mayores de crecimiento y empleo.

4.4.3. Un problema estadístico es que las estadísticas sobre inversiones solamente tienen en cuenta las inversiones en activos físicos. Convendría reelaborar las estadísticas a fin de incluir las inversiones en capital humano. La medición plantea un problema enorme, pues obliga a hallar una línea divisoria entre los gastos «ordinarios» de educación y los gastos de educación y formación que aumentan la capacidad de producción. Una posibilidad consistiría en considerar inversión en capital humano todos los costes de educación y formación en que incurran las empresas (aunque se puedan pagar en parte con fondos públicos).

4.4.4. El grueso de las inversiones son privadas, y éstas son las principales determinantes del desarrollo. Pero, volviendo a las inversiones públicas en activos físicos, también importantes para el crecimiento y como complemento de las inversiones privadas, hay una complicación en relación con la aplicación del PEC. Un país que destine un alto porcentaje de su PIB a inversiones públicas —lo que es recomendable— tendrá más problemas para alcanzar el equilibrio presupuestario, pues deberá reducir más sus demás gastos públicos para contrarrestar los gastos «extras» en inversiones públicas, siempre que éstos no se financien fuera del presupuesto y escapen así a la evaluación del PEC. En este caso, los criterios de convergencia de la UEM pueden tener el efecto de reducir las inversiones públicas. Durante la década de 1990, las reducciones en inversiones públicas en activos físicos representaron hasta $\frac{1}{3}$ de la reducción de los déficit presupuestarios públicos, con la consiguiente reducción de su porcentaje del PIB del 2,9 % (1991) hasta un nivel de sólo el 2,3 % (1999) ⁽²⁾. Y esto es aún más absurdo desde el punto de vista económico porque dichos gastos aumentarían la tasa de crecimiento y en definitiva facilitarían el cumplimiento de los objetivos del PEC.

4.5. Modificaciones del sistema fiscal

4.5.1. Pocos cuestionan los efectos positivos de la investigación y las inversiones; en cambio, no siempre se aceptan con carácter general los resultados que tienen las modificaciones de los sistemas fiscales para el crecimiento y el empleo. El sistema fiscal influye en la voluntad de trabajar, ahorrar e invertir. Los efectos no se deben sólo al nivel de impuestos sino también a su composición. Más abajo se dan algunos ejemplos; pero, como afirma la Comisión, hasta la fecha los resultados han sido desiguales. Generalmente, puede decirse

⁽¹⁾ Sobre el debate relativo a los estabilizadores automáticos, véase el dictamen del CES en el DO C 139 de 11.5.2001, p. 60.

⁽²⁾ Formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas de la UE15, EUROSTAT.

que los efectos tardan mucho tiempo en aparecer —un par de años— y los cambios tienen que ser muy substanciales para afectar nuestro comportamiento.

4.5.2. (Además, los cambios en los sistemas fiscales deben considerarse en un sentido más amplio que incluya también los sistemas de prestaciones. La interacción entre impuestos y prestaciones hay que verla como un todo a la hora de examinar la incidencia en el empleo y el crecimiento. Por otra parte, el intento de aumentar el empleo mediante cambios en el sistema de impuestos y prestaciones exige pasar al mismo tiempo de medidas pasivas a medidas activas en el ámbito del mercado laboral para que pueda aumentar la tasa de actividad.)

4.5.3. En el presente dictamen no podemos analizar el problema del envejecimiento de la población en su integridad, pero queremos subrayar que implica un énfasis cada vez mayor en la reducción de la deuda. En el caso de algunos países, se puede decir que ello ha dificultado el paso a políticas más anticíclicas.

4.5.4. En los años que precedieron a la tercera fase de la UEM, el endurecimiento de la política económica fue muy pronunciado. La política restrictiva se ha mantenido, pero en un menor grado, dado que dicha necesidad disminuye cuando los presupuestos están casi equilibrados y las reformas empiezan a dar resultado. En la mayor parte de los países, los cambios han implicado tanto recortes del gasto como recortes fiscales, reduciéndose de este modo el tamaño relativo del sector público. En algunos países, los cambios fiscales han adoptado la forma de cambios en el sistema de recaudación de impuestos o en la base impositiva, de modo que ha aumentado la recaudación sin un aumento de los tipos impositivos. Ello ha redundado en sistemas impositivos más justos.

4.6. Empleo

4.6.1. Para hallar estadísticas sobre tendencias en materia de empleo hay que consultar publicaciones como «Employment in Europe». Ello demuestra que la idea de incluir el empleo en las conclusiones de las cumbres no ha calado en todos los servicios de la Comisión. A la hora de evaluar las políticas económicas de los países de la zona del euro no se tienen realmente en cuenta los efectos sobre el empleo.

4.6.2. España, Bélgica e Irlanda experimentaron una disminución del desempleo de más de un punto porcentual anual durante el período 1999-2000. Bélgica e Irlanda lo lograron pese a que no partieron de un nivel de empleo especialmente alto. Ocho de los doce países no lograron alcanzar un posible objetivo de - 1 punto porcentual al año, mientras que otros tres (Austria, Luxemburgo y Portugal) se quedaron a mitad de camino, pero ya tenían los niveles de desempleo más bajos ⁽¹⁾.

4.6.3. En cambio, si se mira la evolución de la tasa de actividad, el aumento más rápido se registró en los Países Bajos, Irlanda, Luxemburgo y España. Los menores aumentos se registraron en Austria, Alemania y Francia. No existe una relación clara entre los cambios en la tasa de actividad durante estos años y el punto de partida de la misma. Deben buscarse otros muchos factores para explicar los distintos resultados.

4.6.4. España parece haber obtenido los mejores resultados en estos años a pesar de haber empezado con el mayor nivel de desempleo y una tasa de actividad baja. Austria ha obtenido los peores resultados, aunque partió de una baja tasa de desempleo y de una alta tasa de actividad ⁽¹⁾. Las diversas tendencias pueden tener causas dispares, pero parece haber una convergencia por lo que respecta a estos aspectos de los mercados laborales.

4.6.5. Puestos a buscar las razones de estas diferencias, la tasa de crecimiento aparece como una explicación natural. También podemos ver que las tasas de crecimiento altas y bajas están fuertemente vinculadas a la evolución favorable del empleo.

4.6.6. Pero las evoluciones a veces contradictorias de los mercados laborales nacionales requieren un estudio más profundo de las razones que explican los buenos y malos resultados de dichos mercados. La explicación se encuentra en parte en las medidas de política económica discrecionales de los doce países. Un documento complementario del grupo de estudio, en el que se describen las políticas económicas país por país, permite concluir que dichas medidas parecen diferentes para cada país.

5. Recomendaciones incoherentes

5.1. Si se tienen en cuenta otras políticas, y no solamente las Orientaciones Generales de Política Económica, se ve que las recomendaciones de 2001 para algunos países no son coherentes con la política expansiva que justificarían unas tasas de crecimiento más bajas. En su evaluación general de la situación económica (monetaria y coyuntural), la Comisión se interesa sobre todo por los países con recalentamiento de la economía y presión inflacionista. No se preocupa abiertamente por aquellos otros en los que la demanda no es suficiente para que surja un crecimiento económico aceptable. Lo mismo puede afirmarse por lo que respecta a la mayor parte de los Gobiernos. Puede decirse que, en general, la política económica respalda la política monetaria común en los períodos de fuerte crecimiento, pero existe peligro de conflicto entre ambas políticas en períodos de bajo crecimiento. Esto nos plantea grandes preocupaciones sobre la actual situación económica y las correspondientes recomendaciones en materia de política económica.

⁽¹⁾ Luxemburgo es un caso especial; el buen desarrollo de su mercado laboral afecta en gran medida a sus países vecinos.

5.2. Solamente se tienen en cuenta las repercusiones de la política de un país en la situación general de la zona del euro, pero rara vez en los demás países. Y parece tratarse más de una relación matemática, en la que se suman las cifras nacionales de inflación etc., que de un cálculo económico de las relaciones reales entre las doce economías. Esto se ve por ejemplo en el caso de Irlanda. La recomendación del Consejo de Economía y Finanzas a Irlanda de llevar a cabo una política menos expansiva es defendible si se examina la propia economía irlandesa. Sin embargo, los efectos de ese exceso de expansión en la zona del euro son insignificantes. La economía irlandesa es tan pequeña que no influirá de forma perceptible en el objetivo de inflación. El comercio irlandés está muy orientado hacia países situados fuera de la zona del euro (como el Reino Unido) de tal modo que el impacto comercial en los demás países de la zona del euro también es despreciable.

5.3. En años de elevado crecimiento es fácil conseguir buenos resultados en materia de desempleo y de tasa de empleo, porque estas cifras van emparejadas con las tasas de crecimiento. Cuando el crecimiento es bajo, la situación es mucho más complicada. Con un crecimiento por debajo del 3 % no aumentará automáticamente el empleo, y hacer continuamente hincapié en el equilibrio presupuestario entraña claramente el riesgo de que la política adoptada acarree un mayor nivel de desempleo. Por lo tanto, los debates sobre política económica deben centrarse también en las tasas de crecimiento y el desarrollo del empleo. Actualmente, las tendencias económicas reales son tan claras que hay que reflejar este cambio en los documentos de la Comisión y decisiones del Consejo.

5.4. Puesto que una parte de los objetivos de los PEC está incluida en el Tratado, las recomendaciones que emanan de los mismos tienen más peso que los objetivos que simplemente se aprueban en las reuniones del Consejo. Esta diferencia en el fundamento jurídico no debería tener tanta repercusión en las políticas realmente recomendadas. Las acciones recomendadas deberían estar basadas más en argumentos económicos, que en consideraciones políticas.

6. Un nuevo marco para los objetivos

6.1. Los informes de la Comisión y las decisiones del Consejo dan claramente la impresión de que la estabilidad de los precios, el equilibrio presupuestario y la reducción de la deuda constituyen los principales objetivos. Con vistas a extraer las enseñanzas de los primeros años del euro, consideramos importante intentar cumplir el conjunto de objetivos del PEC para poder elaborar una combinación de políticas que tome en consideración todos los objetivos de la política económica.

6.2. El efecto del crecimiento sobre estos objetivos está cuidadosamente calculado. Lo que falta es el impacto de la política económica en el crecimiento y el empleo. Esa parece la principal razón por la que nuestras recomendaciones suelen inclinarse más bien del lado expansivo. Cabría recomendar una reducción del superávit presupuestario o un mayor déficit si se quisiera tener en cuenta tanto la política fiscal como el crecimiento y el empleo. Por lo tanto, el objetivo a medio plazo de un crecimiento del 3 % como mínimo mencionado en las conclusiones de las cumbres también podría incluirse en las Orientaciones Generales de Política Económica y en el PEC.

6.3. En Lisboa se estableció un objetivo a largo plazo para el empleo: la disminución del desempleo para alcanzar el pleno empleo. Por lo que respecta a la tasa de empleo, los objetivos fijados fueron del 70 % para los hombres y del 60 % para las mujeres. Dichos objetivos a largo plazo deberían reflejarse en el PEC como objetivos a medio plazo destinados a estimular políticas que permitan alcanzar los objetivos a largo plazo.

6.4. Tras algunos años de experiencia práctica del PEC, puede ser el momento de evaluar las experiencias adquiridas hasta la fecha y de perfeccionar esta base de la política económica en los países de la zona del euro. Además de las anteriores propuestas, el Comité desearía subrayar algunos principios de flexibilidad aplicables a las recomendaciones políticas anuales:

- los objetivos deberían considerarse como objetivos a medio plazo, de manera que los resultados correspondientes a cada año se evalúen en consecuencia;
- siempre deberían tenerse en cuenta consideraciones relacionadas con los ciclos económicos;
- las evaluaciones a corto plazo para cada Estado miembro siempre deberían depender de su proximidad a los objetivos a largo plazo;
- asimismo, deberían tener en cuenta la evolución demográfica de cada Estado miembro.

7. Observaciones finales

7.1. Como observación general, urge coordinar mejor la política económica y reforzar el diálogo macroeconómico; también se necesita una mayor flexibilidad en las recomendaciones políticas relativas al PEC. Pero se deben señalar asimismo algunos buenos ejemplos nacionales de cumplimiento simultáneo de los requisitos de los objetivos de equilibrio presupuestario, reducción de la deuda, tasa de inflación, crecimiento y empleo. Asimismo, la política coherente perseguida debería aspirar también a reformar los sistemas de pensiones a fin de tener en cuenta el envejecimiento de la población y la financiación de las inversiones públicas en ámbitos fundamentales, de conformidad con lo establecido en la cumbre de Lisboa.

7.2. De ello se desprende obviamente que las medidas para mantener una tasa de crecimiento alta podrían ser más eficaces para la reducción de la deuda que las medidas realmente destinadas a pagar la deuda mediante aumentos importantes del superávit presupuestario. Por consiguiente, una política de alto crecimiento es la mejor política de reducción de la deuda.

7.3. Algunos de los ejemplos pueden clasificarse como reformas estructurales, con un efecto de larga duración, mientras que otros son más bien medidas anticíclicas. En Grecia, la medida de lucha contra el fraude fiscal, por ejemplo mediante un impuesto negativo sobre la renta parece haber sido eficaz. Los recortes fiscales en Alemania, tanto del impuesto sobre la renta como del impuesto de sociedades, pueden considerarse buenos ejemplos de acciones anticíclicas, aunque éste no fuera su objetivo original. En Bélgica, los límites de gastos y el acuerdo con los entes regionales y locales han tenido una gran incidencia en el equilibrio presupuestario. La fórmula neerlandesa de distribución de los efectos de crecimiento en el presupuesto público entre las reducciones fiscales y las reducciones de la deuda pública es interesante. Aunque quizás justa desde el punto de vista distributivo, se podría poner en tela de juicio como medida de estabilidad para el ciclo económico. En general, la política presupuestaria finlandesa parece adecuada para mantener la política restrictiva necesaria, a pesar de las fuertes modificaciones de ingresos y gastos, en una situación de condiciones de dinero barato y de alto crecimiento.

7.3.1. Algunos países han introducido cambios en los sistemas impositivos para reducir la evasión fiscal y aumentar las bases impositivas. Estas medidas no solamente han resultado eficaces, sino que también han implicado una convergencia a la hora de configurar los sistemas impositivos. Estos tipos de cambios son muy importantes y deberían continuar.

7.3.2. Varios países han introducido reducciones en diversos tipos impositivos. Debido a las altas tasas de crecimiento, dichas reducciones no han acarreado una disminución de la recaudación de impuestos. Al contrario, las recaudaciones han seguido aumentando. Con tasas de crecimiento más bajas, dichos aumentos difícilmente se mantendrán y se convertirán

probablemente en disminuciones. Es posible que el efecto de estas reducciones de los tipos impositivos sobre la demanda ya se haya producido, pero los efectos sobre la oferta aún tardarán un cierto tiempo en materializarse. Desafortunadamente, podrían hacerlo en un marco económico en el que fuese el lado de la demanda el que hubiera que apoyar. Ello resalta los graves problemas de coordinación y oportunidad que plantean los cambios fiscales.

7.3.3. Paralelamente a la probable convergencia de las bases impositivas y la disminución de las posibilidades de evasión fiscal, actualmente parece producirse un desplazamiento real de los gravámenes sobre las rentas del trabajo y sobre la renta hacia otros impuestos. Existe una tendencia leve pero clara a la convergencia de los sistemas impositivos, tanto en la estructura de los sistemas como en los tipos.

7.4. Algunos países han introducido topes de gastos en una u otra forma. Dichos topes pueden solucionar algunos problemas, por ejemplo, ayudar a reducir la tendencia automática a aumentar el gasto público cuando se dispone de más recursos públicos. Por así decirlo, el sistema es «a prueba de elecciones», pues los topes se determinan a menudo previamente y por unanimidad. Al mismo tiempo, pueden crear otros problemas, como recurrir sistemáticamente a cambios en el lado de los ingresos cuando se necesitan acciones anticíclicas, pues el lado de los gastos se fija de antemano para varios años. También resulta más inflexible cuando cambian algunos de los principios fundamentales sobre los que se basan los topes.

7.5. Estos son algunos de los «buenos ejemplos» existentes: algunos de ellos son específicos de un determinado país, otros son bastante generales. Hay que subrayar que el hecho de que sean válidos en un país no quiere decir que lo sean necesariamente en todos los demás. La situación económica de un país puede ser tan diferente, que lo que es eficaz en él podría resultar ineficaz o indeseable en otro. Por lo tanto, los ejemplos de políticas mencionados en el presente dictamen y las observaciones para su utilización en uno o varios países deberían debatirse en todos los países de la zona del euro, pero su aplicación en la práctica debe depender de la situación de cada país.

Bruselas, 21 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El futuro de la PAC»

(2002/C 125/18)

El 31 de mayo de 2001, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «El futuro de la PAC». El 4 de septiembre de 2001, de conformidad con el último párrafo del artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el balance intermedio de la PAC en el marco de la Agenda 2000.

Sobre la base de estas dos decisiones, la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2002 (ponente: Sr. Ribbe; coponente: Sr. Geraads).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 21 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 91 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Observaciones preliminares

1.1. La «Declaración de Laeken» del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2001 señala expresamente la historia llena de éxitos de la Unión Europea, que tuvo sus inicios con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y, más tarde, con la Política Agrícola Común (PAC). El Comité subraya que la Política Agrícola Común es la única política dirigida y gestionada a nivel comunitario. Por este motivo, ocupa un lugar preponderante en la construcción europea. La Declaración de Laeken señala asimismo que Europa afronta actualmente nuevos desafíos, que también exigen enfoques diferentes que en años anteriores.

1.2. Las decisiones de la Agenda 2000, aprobada en marzo de 1999 en el Consejo Europeo de Berlín, son suficientes hasta finales de 2006. Solamente pueden efectuarse pequeñas adaptaciones a los reglamentos vigentes en la denominada revisión intermedia, en los años 2002 y 2003. Así, la agricultura puede acogerse hasta finales de 2006 a condiciones seguras.

1.3. No obstante, después de 2006 deberían poder realizarse modificaciones en la Política Agrícola Común (PAC). Ya en la actualidad se evidencian las correspondientes necesidades derivadas, entre otras cosas,

- de la inminente ampliación de la Unión
- de las próximas negociaciones en la OMC (con una creciente presión liberalizadora)
- de los problemas económicos, sociales, ecológicos y regionales que siguen sin resolverse
- del debate sobre el desarrollo sostenible y la aplicación del modelo agrícola europeo
- de dar satisfacción a las demandas cambiantes para la agricultura.

1.4. También los acontecimientos de los años 2000 y 2001 (como la crisis de la EEB, el escándalo de las dioxinas y el trágico panorama que presenciaron los ciudadanos en el marco de la lucha contra la fiebre aftosa) han contribuido muy especialmente a una polémica crítica, desconocida hasta la fecha por su intensidad y repercusión en la sociedad, sobre la manera de gestionar la agricultura y la política agrícola.

1.5. Tanto la encuesta del Eurobarómetro llevada a cabo en primavera de 2001 como la encuesta relámpago encargada por la Comisión Europea de noviembre de 2000 evidencian que ha resultado perjudicada la confianza de los ciudadanos europeos en la Política Agrícola Común. La crisis de confianza de los consumidores europeos tuvo, sin embargo, casi siempre su origen, no directamente en los agricultores, sino, por ejemplo, en sectores tributarios, en particular, en el de la alimentación animal. Aun así, han sido los agricultores quienes se han visto afectados en primer lugar por el efecto negativo de ellas derivado. Los agricultores se enfrentan de manera creciente a la posibilidad de quedar al margen de la sociedad.

1.6. Esta circunstancia debe combatirse con urgencia, ya que el mantenimiento y desarrollo ulterior de una agricultura en la Unión marcada por la existencia de explotaciones agrarias familiares ⁽¹⁾, orientada hacia el principio de sostenibilidad y la multifuncionalidad (el «modelo agrario europeo» ⁽²⁾) es la clave de una producción de alimentos en cantidades suficientes, de alta calidad y diferenciada por regiones, para el mantenimiento de la diversidad y riqueza de los paisajes tradicionales europeos y el desarrollo de las zonas rurales.

⁽¹⁾ El término «bauerlich» utilizado por el ponente no se refiere a las dimensiones de las explotaciones, sino a la manera en que éstas se gestionan y se conciben: orientada hacia la preservación de la explotación y de los puestos de trabajo cualificados y variados, pensando en términos de generaciones, vinculada al municipio y a la región, organizada en ciclos entrelazados y complementarios lo más cercanos posible a la explotación, responsabilización con respecto a la naturaleza y los animales.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Una política de consolidación del modelo agrario europeo», DO C 368 de 20.12.1999, pp. 76-86.

1.7. Por lo tanto, es un objetivo especial para el CES utilizar de manera positiva la necesidad de reforma surgida de las citadas necesidades políticas, pero también de los debates políticos, y desarrollar una política que perdure en el futuro y así ofrezca una perspectiva interesante a los agricultores y a todas las personas interesadas en la agricultura o por ella afectadas. Deberá aprovecharse el creciente interés que muestran muchos ciudadanos y organizaciones por la forma de producción agrícola para garantizar políticamente de manera duradera el «modelo agrario europeo» como condición importante para la multifuncionalidad.

1.8. Esto significa que las distintas exigencias que se plantean a la agricultura deberán vincularse entre sí lo antes posible para que no vuelvan a surgir nuevos debates sobre la reforma de la agricultura europea dentro de un plazo relativamente corto. Los debates permanentes sobre la reforma son perjudiciales, conducen a irritación, descontento e incertidumbre tanto dentro de la profesión como de la sociedad.

1.9. El CES, como representación de la sociedad civil organizada, se enfrenta como casi ningún otro órgano a las distintas exigencias de la agricultura y a los debates sobre agricultura. Por lo tanto, ya ha decidido —ante el próximo debate sobre la reforma— prestar una contribución especializada mediante un dictamen de iniciativa, que deberá profundizarse con nuevos dictámenes (como, por ejemplo, sobre la OMC, la ampliación o sobre organizaciones comunes de mercados específicas. Este dictamen está dirigido ante todo a la reforma después de la Agenda 2000 y al proceso inminente de revisión intermedia.

1.10. Con el presente dictamen, el CES quisiera dar curso también a la petición formulada por el Parlamento Europeo para que exprese su posición sobre la PAC en general y sobre el funcionamiento de la Agenda 2000.

2. Los avatares de 45 años de PAC

2.1. Los fundamentos de la PAC en el Tratado

2.1.1. En el artículo 39 del antiguo Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 1957 se establecieron los objetivos de entonces de la Política Agrícola Común:

- incrementar la productividad agrícola,
- garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola,
- estabilizar los mercados,

- garantizar la seguridad de los abastecimientos,
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

2.1.2. Con el paso de los años se han puesto cada vez más de relieve necesidades casi siempre motivadas por la política financiera y de mercado para la adaptación de la PAC. La política ha reaccionado al respecto en cada ocasión.

2.1.3. A medio plazo, también revisten especial importancia para la PAC al menos los artículos siguientes del Tratado CE:

- Artículo 6 (Integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en las políticas de la Comunidad, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible)
- Artículo 152 (Garantía de un alto nivel de protección de la salud humana al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad)
- Artículo 153 (Garantía de un alto nivel de protección de los consumidores)
- Artículo 158 (Reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo dentro de la Comunidad)
- Artículo 174 (La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, con los objetivos, entre otros, de la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, que se basa, entre otros, en los principios de cautela y de acción preventiva y en el principio de «quien contamina paga»).

2.2. Distintas fases de la PAC con distintas exigencias

2.2.1. En los inicios de la PAC, el aumento de la productividad y de la producción cuantitativa de las explotaciones agrarias constituían el centro de interés de la política agrícola y, por lo tanto de sus instrumentos. Entonces preocupaba sobre todo procurar una producción de alimentos suficiente, fomentar el cambio estructural en la agricultura que entonces era absolutamente necesario por motivos económicos y, al mismo tiempo, liberar también mano de obra para el sector industrial en expansión, así como para el sector de los servicios. Se logró acabar relativamente pronto con el desabastecimiento de importantes productos agrícolas que también seguía existiendo en la CEE de entonces.

2.2.2. Los instrumentos de decisión iniciados por la UE afectaban al apoyo de determinados precios de producción internos y a la protección ante las importaciones baratas (en forma de derechos de importación) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A escala nacional había que añadir sobre todo los incentivos a la inversión en explotaciones y las modificaciones de la estructura agraria para optimizar la producción (como, por ejemplo, concentraciones parcelarias).

2.2.3. Una vez alcanzado en algunos sectores el objetivo del abastecimiento cuantitativo a precios asequibles⁽¹⁾, hubo que seguir ocupándose en estos sectores de la cuestión de cómo hacer frente a las cantidades cada vez mayores que ya no podían colocarse en el Mercado Común. La causa del exceso de producción era, por una parte, la expansión de la producción europea y, por otra parte, la pérdida de cuotas de mercado originada por las importaciones. Puesto que el aumento del consumo dentro de la UE sólo era posible de manera limitada, se hizo hincapié en las exportaciones. Debido a unos precios que, en la mayoría de los casos, se situaban muy por encima del nivel correspondiente al mercado mundial, el grueso de las exportaciones sólo podía efectuarse con subvenciones. Las restituciones a la exportación se convirtieron, junto con las intervenciones en forma de almacenamiento, en un importante instrumento de la política agrícola.

2.2.4. Como consecuencia de una serie de efectos negativos que se manifestaban (en particular, formación de grandes cantidades almacenadas en el interior a costes elevados) se adoptaron nuevas modificaciones e innovaciones en los instrumentos. Se realizó, por ejemplo, mediante la introducción de sistemas de cuotas (como en el caso de la leche y el azúcar), un control de la oferta en determinados sectores.

2.2.5. A mediados de los años ochenta puede observarse un mayor debate sobre cuestiones sociales y de política medioambiental dentro de la PAC, que también desembocó por primera vez en acciones políticas concretas.

2.2.6. Los programas voluntarios de retirada de tierras introducidos entonces apenas pudieron resolver, como tampoco lo hicieron las otras «medidas de extensificación» decididas entonces (como el fomento de la agricultura ecológica), ni los crecientes problemas ecológicos ni el problema del desbordamiento de los costes de la regulación del mercado. No obstante, pueden considerarse como precursores de las primeras acciones que deberán compaginar los objetivos económicos con los ecológicos. Por consiguiente, ya hace alrededor de quince años la PAC planteaba cuestiones que actualmente desempeñan un papel cada vez más importante desde el aspecto de la sostenibilidad. Junto a los progresos en materia de productividad en la agricultura europea, también la evolución de los mercados mundiales (en particular, la competencia de los productores norteamericanos fuertemente subvencionados y la aparición de nuevos países exportadores a escala internacional, como Brasil y Argentina), contribuyen a que la Unión Europea tenga excedentes en algunos sectores de producción. De esta manera se hizo más relativo el éxito perseguido por las acciones de extensivización.

2.2.7. También puede señalarse que estos programas, entonces relativamente pequeños, han suscitado una evolución importante. Por ejemplo, después de que la UE fomentase económicamente la agricultura ecológica y crease un marco normativo importante con el reglamento ecológico, este sector

se ha desarrollado enormemente. El número de explotaciones agrícolas que producen con arreglo a los métodos de la agricultura ecológica pasó de 9 521 (en 1988) a 28 868 (en 1993) y a 124 462 (en 2000)⁽²⁾.

2.2.8. En el debate sobre las consecuencias sociales y ecológicas de la PAC, se trataba al menos de las dos cuestiones siguientes:

- si el cambio estructural que se estaba produciendo tendría consecuencias negativas para la viabilidad de las regiones y del medio ambiente; y, en caso afirmativo, cuáles serían
- si los recursos financieros facilitados por Bruselas llegarían a los destinatarios «adecuados».

2.2.9. Resultaba cada vez más evidente que el desarrollo de la productividad iniciado y seguido con éxito con los instrumentos tradicionales de la PAC tropieza no sólo con límites económicos, sino también biológicos, ecológicos, éticos y sociales, afectaba a las regiones y plantea temas relacionados con los consumidores. Quedaba claro que, para la agricultura, que está vinculada a la superficie y tiene que ver con «factores de producción» vivos, deben aplicarse criterios de desarrollo diferentes a los del sector industrial.

2.2.10. Puede señalarse

- que con muchas de las modificaciones de la política agrícola se alcanzaron por completo los objetivos correspondientes; la PAC se convirtió, en cierto modo, en el motor de la integración de Europa, sobre todo en la ampliación hacia el Sur;
- que en todos los avances de la reforma se han producido fuertes discrepancias políticas sobre la correspondiente nueva orientación de la PAC;
- que siempre se han encontrado y se siguen encontrando nuevos «ámbitos problemáticos» que han suscitado nuevos debates sobre la reforma. Así, en la actualidad, las cuestiones del desarrollo sostenible y de la ampliación hacia el Este se sitúan también en el centro de interés. Debe considerarse que la adopción de la PAC por los países candidatos a la adhesión en algunos ámbitos puede ocasionar dificultades que no serán fáciles de superar.

2.3. *La reforma de 1992*

2.3.1. La reforma de 1992 representa un paso importante en la PAC, y sus decisiones deben examinarse en el contexto de la Ronda del GATT que entonces se estaba desarrollando y que más tarde concluyó.

2.3.2. Las medidas decididas en 1992 se referían sobre todo

- a la reducción de los precios de producción garantizados⁽³⁾
- a su compensación mediante compensaciones directas de los precios

(1) El CES señala que no debe equipararse «precios asequibles» con «baratos».

(2) Cifras correspondientes a los quince países de la UE. En algunos Estados miembros cabe señalar aumentos muy por encima de la media.

(3) Pese a la disminución de los costes de producción, esto no condujo sin embargo a la reducción de los precios a los consumidores.

- a la introducción de retiradas de tierras obligatorias
- a la reducción de las restituciones a la exportación (volumen y presupuesto) y la reducción de la protección frente al exterior (con miras al GATT).

2.3.3. La reforma de 1992 puede señalarse como un éxito desde los puntos de vista que entonces eran decisivos para la reforma:

- el problema de que la eliminación de excedentes de producción de mantequilla, leche en polvo, cereales o incluso frutas y hortalizas (incluida su destrucción), sólo fuera posible a costes muy altos, pertenece ya en gran parte al pasado; hoy se exportan cada vez más productos agrarios de la UE a mercados fuera de la Unión sin restituciones a la exportación⁽¹⁾.
- en los años posteriores, se redujeron de forma masiva tanto los elevados costes de intervención⁽²⁾ como el porcentaje de las restituciones a la exportación⁽³⁾ del total de los gastos⁽⁴⁾. Más adelante, no hubo de garantizarse tanto las rentas de los agricultores mediante los instrumentos tradicionales, ya que se garantizaron más bien mediante la introducción de las nuevas compensaciones a los precios⁽⁵⁾.

2.3.4. Al mismo tiempo se introdujeron las denominadas «medidas complementarias», bajo las cuales se agruparon, entre otros, también los programas de medio ambiente agrícola. No obstante, el porcentaje de esta parte de la reforma de 1992 orientada especialmente a hacer extensiva la producción se limitó a justo el 5 % de los gastos correspondientes al FEOGA-Garantía.

2.3.5. Una ojeada a los debates celebrados con miras a la reforma de 1992 muestra, además, que ya entonces no se llevaban a la práctica asuntos que enriquecían de manera adicional los debates. El entonces Comisario de Agricultura MacSharry formuló entonces como nuevo objetivo de la política agrícola:

- la conservación de un número suficiente de agricultores para preservar el medio ambiente, el paisaje agrario y el modelo de una agricultura tradicional,
- el reconocimiento de dos funciones importantes de los agricultores: producción y prestaciones de protección del medio ambiente en relación con el desarrollo rural,
- un desarrollo del medio rural orientado en este sentido, que abarque también el fomento de otras formas de actividad agrícola, no sólo en el sector agrario.

(1) En total, un 70 % en 2001.

(2) En el sector de los cultivos herbáceos, que actualmente constituye alrededor del 40 % de todos los gastos del FEOGA, del 63,4 % (en 1991) al 5,1 % (en 1999) del total de los gastos.

(3) En el sector de los cultivos herbáceos, del 38,9 % (en 1991) al 4,9 % (en 1999) del total de los gastos.

(4) En 1991 correspondió todavía el 91 % de los gastos del FEOGA-Garantía a restituciones y acciones de almacenamiento, mientras que en el año 2001 fue sólo el 21 % de las acciones tradicionales de protección del mercado.

(5) En el sector de los cultivos herbáceos, el porcentaje de compensaciones a los precios (incluida la retirada de tierras) pasó del 0,8 % en 1991 al 89,3 % en 1999.

2.3.6. Según las propuestas de entonces de la Comisión, las organizaciones de mercado debían establecerse de nuevo, de modo que fomentasen la extensivización y los modos de producción compatibles con el medio ambiente⁽⁶⁾. Las ayudas directas a la renta introducidas debían graduarse con arreglo a puntos de vista sociales y regionales. Lo mismo debía hacerse con todas las demás disposiciones cuantitativas, como, por ejemplo, las cuotas y las retiradas de tierras. El pago para los cultivos herbáceos debía pasar a ser dependiente de la introducción de modos de producción compatibles con el medio ambiente.

2.3.7. Como es sabido, no se llegó entonces a una graduación y la correspondiente vinculación de las nuevas ayudas directas a las rentas.

2.4. La Agenda 2000

2.4.1. Con mayor rapidez de la esperada, tras la reforma de 1992 se examinaron e introdujeron nuevas reformas.

2.4.2. En primera línea de las reflexiones se situaban, entre otras:

- una mayor orientación de la producción agrícola hacia el mercado y un refuerzo de la competitividad en los mercados internacionales mediante la aproximación de los precios de la UE a los precios del mercado mundial;
- un refuerzo de la posición de la UE para las nuevas negociaciones de la OMC, entre otras cosas, reduciendo las restituciones a la exportación, y la mayor transformación de los apoyos al mercado en pagos directos;
- la preparación para la ampliación de la UE;
- una mayor inclusión de los objetivos medioambientales en la PAC;
- la agrupación de las distintas acciones de la política estructural agrícola y los programas de fomento en una política de desarrollo integrada para el medio rural (segundo pilar de la PAC).

2.4.3. La reforma de la Agenda 2000 se efectúa respetando los acuerdos de Marrakech. Sus objetivos son varios:

- mantener la preferencia comunitaria de los principales productos agrícolas a pesar de la disminución de los derechos de aduana,
- recuperar cuotas de mercado en nuestro mercado interior, entre otras cosas para los cereales en la alimentación animal,
- aprovechar oportunidades en los mercados mundiales cuya tendencia no sea bajista entre 2000 y 2007,
- integrar los objetivos medioambientales en la PAC,
- articular una política de desarrollo rural identificándola mediante un segundo pilar.

(6) Las ayudas directas se calcularon basándose en la productividad histórica de cada país.

2.4.4. También en los prolegómenos se hicieron observaciones críticas sobre la forma del reparto de los recursos del FEOGA. «La Comisión reconoció (...) que el sistema de subvención agraria (...) se destinaba, en gran parte, a una pequeña minoría de explotaciones»⁽¹⁾, lo que conducía una vez más dentro de la Comisión a reflexiones sobre una nueva orientación de la distribución de los fondos en relación con su necesidad por explotaciones y regiones.

2.4.5. Así llegaron nuevamente a la mesa de negociación algunas de las reflexiones básicas de la reforma de 1992 para la integración de nuevos aspectos sociales y ecológicos, en una forma parcialmente modificada. Por ejemplo, la propuesta consistente en introducir límites máximos en los pagos directos a las explotaciones. La Comisión planeaba, entre otras cosas, procurar un reparto «equitativo» de los recursos de apoyo mediante una modulación obligatoria, orientada hacia el bienestar de la explotación y de sus trabajadores. También debía introducirse la vinculación obligatoria de las ayudas directas a las condiciones medioambientales.

2.4.6. En las negociaciones sobre la Agenda 2000 se debatieron como nunca se había hecho antes cuestiones de los tres pilares de la «sostenibilidad» con la vista puesta en una consideración equivalente de economía, ecología y responsabilidad social. Mientras que en el Consejo, tras numerosas rondas de negociación, por fin pudo llegarse a un acuerdo sobre un paquete de medidas con respecto a la nueva orientación de muchas organizaciones de mercado (pilar económico), siguieron identificándose importantes diferencias en los planteamientos ecológicos y sociales⁽²⁾.

2.4.7. Por ejemplo, la Comisión no encontró la aprobación en el Consejo con su propuesta de una modulación obligatoria o del mantenimiento del límite máximo de 90 animales por explotación para la prima especial por toros. Lo mismo sucedió con la propuesta de la Comisión de suprimir las primas por el maíz almacenado en silos⁽³⁾. De esta manera, se mantuvo la desventaja de otras plantas forrajeras como, por ejemplo, la alfalfa o el trébol, cuyo fomento era importante por motivos ecológicos.

3. Valoración de las modificaciones de las últimas décadas en la política agrícola

3.1. Las reformas de 1992 y las efectuadas en el marco de la Agenda 2000 han mejorado, entre otros aspectos, la competitividad internacional de la agricultura europea. El problema de los excedentes se resolvió en gran medida al simplificarse, por una parte, el acceso al mercado mundial y, por otra parte, al resultar más interesante la alimentación animal con cereales europeos. Mediante las decisiones adoptadas en el denominado primer pilar, se desactivaron considerablemente muchos de los «problemas de mercado» conocidos hasta entonces.

(1) Informe Anual 1996 del Tribunal de Cuentas Europeo, DO C 348 de 18.11.1997, punto 3.30.

(2) Por eso tampoco cambia nada el hecho de que con el 2º pilar, que representa alrededor del 10 % de los gastos agrícolas, se fortaleciese el desarrollo rural.

(3) Incentivos criticados por el Tribunal de Cuentas Europeo desde el punto de vista ecológico. Véase el Informe especial nº 3/98 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la aplicación por parte de la Comisión de la política y la actuación de la Unión Europea en el ámbito de la contaminación de las aguas, DO C 191 de 18.6.1998.

3.2. La nueva reducción de las ayudas a los precios efectuada con la Agenda 2000 sólo se compensó parcialmente mediante el aumento de los pagos directos del primer pilar («pagos compensatorios de los precios»). La presión económica sobre muchas explotaciones agrícolas se ha incrementado fuertemente. Se ha incrementado la zona de tensión entre las nuevas exigencias sociales (sostenibilidad, multifuncionalidad) con respecto a la producción agrícola y las necesidades económicas derivadas para los agricultores del aumento incesante de la competencia.

3.3. Mientras tanto, los pagos directos a las explotaciones agrícolas han adquirido una función sumamente importante. Su volumen financiero es actualmente más elevado que el de los elementos tradicionales de la política agrícola, como las restituciones a la exportación, las intervenciones y el almacenamiento, y, en términos generales, los pagos directos a los agricultores podrían encontrar una mayor aceptación en la sociedad que las ayudas indirectas a través de los antiguos instrumentos. En total, existen desde entonces tres formas distintas de pagos directos a los agricultores:

- los «pagos compensatorios a los precios» (procedentes del primer pilar)
- las denominadas primas compensatorias, que se pagan en las zonas desfavorecidas (segundo pilar)
- los pagos directos, que se abonan a los agricultores para obtener resultados concretos en el marco del programa de medio ambiente agrícola (también del segundo pilar).

3.3.1. El sistema de los pagos directos vinculados a las tierras y a los animales del primer pilar está estrechamente vinculado a la lógica del pasado de apoyo a los precios. Desde su establecimiento, debe compensar las pérdidas ocasionadas a los agricultores por el antiguo sistema de apoyo a los precios.

3.3.2. Partiendo de esta lógica, resulta totalmente comprensible que sobre todo se beneficien las explotaciones y regiones que también se beneficiaban en mayor medida de sistemas anteriores de apoyo a los precios. Este hecho lleva a menudo a la opinión pública a criticar que un alto porcentaje de los pagos directos vaya a parar a un número relativamente bajo de explotaciones y haya conducido a una concentración en determinados cultivos herbáceos⁽⁴⁾. Sin embargo, no se debe dejar de tener en cuenta que los Estados miembros tenían la posibilidad de ejercer cierta influencia, mediante la denominada modulación o mediante el establecimiento de límites máximos en el caso de los toros, para el reparto de estos pagos directos.

3.3.3. El CES considera que debe examinarse minuciosamente la cuestión de si el actual sistema satisface realmente lo mejor posible las cuestiones de futuro planteadas actualmente por la sociedad sobre la sostenibilidad, la multifuncionalidad y la preservación de una agricultura extensiva, y si esto puede hacerse compatible de manera perdurable con las normas de la OMC.

(4) En el caso de los cultivos herbáceos, alrededor del 40 % de todos los pagos directos van a parar a tan sólo el 3 % de las explotaciones agrícolas.

3.3.4. No sucede lo mismo con los pagos directos que se abonan desde el segundo pilar. Aquí se trata de la compensación económica de desventajas naturales que efectivamente existen y de resultados concretos obtenidos en materia de medio ambiente. Así pues, son un elemento importante, pero también mejorable para la integración de la protección del medio ambiente en la PAC.

3.3.4.1. Puede considerarse como un inconveniente el hecho de que con estos pagos directos solamente se compensen las desventajas y las cargas suplementarias, pero no se proporcione a menudo ningún incentivo directo real para anteponer métodos extensivos a procedimientos de producción intensivos o elementos importantes de la protección del consumidor en el marco del modelo agrario europeo (como el fomento de la seguridad alimentaria, de la trazabilidad y de la garantía de calidad).

3.3.4.2. Sólo en unos pocos Estados miembros se creó a través de programas medioambientales un incentivo suficiente para pasarse a procedimientos de producción más extensivos que también fuese adoptado por numerosos agricultores. Un estudio de la Comisión llega al resultado de que, por lo general, las acciones medioambientales para la agricultura arraigan mejor en las zonas con problemas desde el punto de vista agrícola, mientras que, en cambio, casi no repercuten en las regiones con agricultura intensiva, puesto que allí los incentivos económicos para los agricultores son demasiado pequeños.

3.4. Mediante el sistema de los pagos directos del primer pilar resultan perjudicados como antes numerosos cultivos importantes tanto desde el punto de vista ecológico como del de la economía regional, como, por ejemplo, los cultivos herbáceos para forraje o incluso los pastos, en comparación con los cultivos protegidos anteriores, puesto que para ellos no están previstos pagos directos.

3.5. El reconocimiento de que puede llegarse a conflictos entre un desarrollo de la productividad empresarial más razonable y necesario debido a las condiciones existentes y las exigencias de la economía regional, ecológicas, éticas y de protección de los animales, pero también a exigencias relevantes para los consumidores, se ha hecho muy evidente en los últimos años. La PAC aún no ha reaccionado a este respecto para que estos conflictos ya puedan considerarse resueltos. Esto es, aún no ha podido encontrarse un verdadero equilibrio entre los tres pilares de la sostenibilidad.

3.6. Esto tampoco se logró con la Agenda 2000, aunque se hayan intensificado las «medidas de acompañamiento» introducidas en 1992 (programas de repoblación, de jubilación anticipada, programa de medio ambiente agrícola) y se hayan agrupado con medidas de apoyo ya en parte conocidas de los Fondos Estructurales para la «política en favor del medio rural», el denominado «segundo pilar de la política agrícola». De este modo se inició una nueva era en la PAC, aunque se plantea la cuestión de si las acciones del actual primer pilar están coordinadas de manera que complementen óptimamente los objetivos de política regional, ecológicos y sociales que deberán alcanzarse especialmente con las acciones del segundo pilar.

El CES ha acogido en principio siempre favorablemente la revalorización del «desarrollo rural» por parte de la política, aun cuando este segundo pilar sólo representa hasta ahora el 10 % del total del presupuesto agrícola y actualmente no está mejor dotado económicamente que la suma de las anteriores «medidas de acompañamiento» y las ayudas correspondientes a los objetivos 5a y 5b de los Fondos Estructurales a finales de los años noventa. Deben ampliarse las medidas en el marco de una política de desarrollo integrada para el medio rural como complemento razonable a algunos instrumentos irrenunciables, aunque a veces necesitados de revisión, ya que están adquiriendo una importancia creciente para garantizar la multifuncionalidad de la agricultura. El Comité señala que tanto las medidas del primer pilar como los instrumentos del desarrollo rural deben contribuir a la preservación y el desarrollo de la multifuncionalidad y corresponder a los tres pilares de la sostenibilidad (económico, social y ecológico); ni el primer ni el segundo pilar de la PAC deberán concentrarse exclusivamente en uno de los aspectos de la sostenibilidad.

3.7. En la próxima revisión intermedia de la Agenda 2000 no sólo deberá abordarse la cuestión de si en los distintos sectores con organización de mercado se han alcanzado realmente los objetivos establecidos en cuanto a la estabilización de los mercados y presupuestaria. El CES considera que debería responderse antes a una serie de otras preguntas, a fin de aclarar de qué manera la PAC va a tomar en consideración las nuevas exigencias. Estas cuestiones revisten una importancia elemental para el desarrollo futuro de la PAC después del año 2006. Para el CES, estas cuestiones son, entre otras, las siguientes:

- ¿Podrían mejorarse las rentas para la mayoría de los agricultores?
- ¿Podría mediante la reforma frenarse la destrucción de puestos de trabajo⁽¹⁾ en la agricultura y en las zonas rurales? En caso afirmativo, ¿en qué proporción? ¿Es éste en realidad un objetivo de la PAC?
- ¿Se ha modificado mediante las reformas el reparto de las ayudas a los agricultores? En caso afirmativo, ¿de qué manera?
- ¿Hasta qué punto se han utilizado en los Estados miembros las «exigencias de la protección del medio ambiente» («cross compliance») del artículo 3 del Reglamento n° 1259/1999, así como la «diferenciación» («modulation») del artículo 4? ¿Con qué resultado?
- ¿En qué medida ha respondido la producción agrícola a las nuevas exigencias? ¿Responden los criterios a los que está vinculada la adjudicación de los cometidos a las necesidades que se derivan del «modelo agrícola europeo» y del debate sobre la sostenibilidad?

⁽¹⁾ Actualmente, aproximadamente cada dos minutos se pierde un puesto de trabajo en la agricultura en la Europa de los quince.

- ¿Qué se ha logrado en cuanto a la solución de los problemas medioambientales y de protección de la naturaleza pendientes, y en cuanto a la superación de las diferencias regionales existentes?
- ¿Está equilibrado el reparto de los cometidos entre los pilares primero y segundo y entre los sectores dentro del primer pilar ⁽¹⁾?
- ¿Existe un equilibrio suficiente entre las regiones y entre los productores?
- ¿Son concebibles medidas adicionales con las que pudiera lograrse la valoración de la especificidad, la calidad, la relevancia de numerosos productos agrícolas para el medio ambiente, la protección de los animales y para las regiones? ⁽²⁾
- ¿Se aplicarán de manera realmente eficaz para el desarrollo rural los recursos del segundo pilar? ¿Qué eficacia real han tenido las distintas partes de los programas? ¿Contribuyen, por ejemplo, los programas de retiradas de tierras al «desarrollo rural»? ¿No entran parcialmente en conflicto las medidas de repoblación forestal con los esfuerzos de mantenimiento de paisaje?
- ¿De qué manera podría desarrollarse más el instrumento de las primas compensatorias para las regiones desfavorecidas, reconocido como muy importante?
- ¿Por qué se produce entre los Estados miembros, y también dentro de las regiones de distintos Estados miembros una utilización tan distinta, por ejemplo, de los recursos del segundo pilar para las acciones de medio ambiente agrícola ⁽³⁾?

4. Las exigencias actuales y futuras con respecto a la agricultura

4.1. A pesar de que la PAC se encuentra en un proceso de transformación permanente y de que en el pasado se han superado numerosos desafíos, es evidente que aún quedan por afrontar tareas decisivas, que atañen tanto a la política como a los distintos consumidores, cuya actitud es a menudo contrapuesta a las exigencias formuladas, como, por ejemplo, de una mayor regionalización o de un mayor respeto del medio ambiente.

4.2. Las expectativas y exigencias de la sociedad con respecto a la agricultura han variado.

4.3. La política y la sociedad ven hoy con otros ojos la producción agrícola. En los últimos quince años se ha hecho

- (1) Por ejemplo, el 40 % de los fondos del FEOGA-Garantía se destina al sector de los cultivos herbáceos, mientras que el 4 % se destina al sector hortofrutícola.
- (2) Por ejemplo, ¿No deberían remunerarse en el futuro las agrupaciones regionales de productores cuando éstas se dediquen a utilizar determinadas variedades aclimatadas a las regiones, aunque sean menos «productivas»?
- (3) Mientras que, por ejemplo, en Austria y Finlandia alrededor de la mitad de todos los recursos del presupuesto agrícola de la UE que allí se destinan a la agricultura proceden del segundo pilar, en Bélgica y los Países Bajos representan menos del 5 %; en Alemania existen diferencias importantes en la aplicación del programa de «desarrollo rural» entre el Sur y el Norte.

evidente que se exige cada vez más dentro de la PAC la dimensión ecológica del debate sobre la sostenibilidad, así como cuestiones de desarrollo regional, empleo y calidad de los puestos de trabajo o de protección de los animales y de los consumidores. En toda Europa se concede una mayor importancia a la calidad del paisaje y del proceso de producción. A la agricultura europea no se le asigna un mero papel de producción, sino un «papel multifuncional» en el medio rural.

4.4. Los agricultores afrontan actualmente cometidos adicionales que, en primer lugar, les cuestan dinero y hasta ahora no les han producido nada, ya que los precios de mercado para los productos agrícolas no incluyen las prestaciones de la agricultura en el marco de la multifuncionalidad.

4.5. En cuanto a la situación de las rentas de la agricultura, actualmente debe observarse en general que la discrepancia entre el desarrollo de los precios de producción y de los precios al consumidor es enorme y que la brecha se abre cada vez más. No obstante, también dentro de la agricultura pueden observarse diferencias extremas en las rentas, que no pueden justificarse exclusivamente por las diferencias de cualificación, esfuerzo o espíritu empresarial. Algunas cadenas de comercialización han fomentado una evolución funesta de los precios con ofertas de «dumping» en el sector de la alimentación. Precios de mercado que están parcialmente por debajo de los precios de producción limitan fuertemente el margen de acción y de decisión de los agricultores para lograr una mayor sostenibilidad y multifuncionalidad. En muchas regiones y sectores de la agricultura, las rentas de los agricultores ya no tienen relación alguna con el trabajo efectuado.

4.6. Debido a las difíciles condiciones económicas, los agricultores se ven obligados a participar en todas las transformaciones imaginables (legales) de la productividad para equilibrar los precios (de producción) reales y de hecho en disminución con costes de explotación que aumentan al mismo tiempo.

4.7. Un factor que complica la situación es que los agricultores europeos no sólo compiten entre sí en unos mercados a veces saturados, sino que la OMC impone constantemente la liberalización del comercio mundial de los productos agrarios. Los requisitos y las condiciones de producción difieren entre la UE y otras regiones. Fuera de Europa, los productos agrarios se producen a menudo con costes mucho más bajos, entre otras cosas:

- porque pueden existir mejores condiciones climáticas o formas de explotación más ventajosas desde el punto de vista estructural;
- porque se puede producir con métodos incompatibles con los valores de producción europeos (normas de protección del medio ambiente, de los animales o de los consumidores o normas sociales menos exigentes, empleo de métodos de aumento de la producción prohibidos en Europa);
- porque, con frecuencia, los precios del mercado mundial están sujetos a múltiples influencias y son falseados a la baja mediante la concesión de ayudas, garantías o avales a la exportación.

4.8. Y, así, surge cada vez más el conflicto entre, por una parte, el necesario desarrollo de la productividad de las explotaciones y, por otra, los intereses del medio ambiente, la protección de los animales y los intereses de los consumidores.

4.9. Este duro forcejeo en torno a cada una de las negociaciones de reforma, y también el persistente debate sobre nuevas y necesarias medidas muestran claramente que en la UE hay en realidad un conflicto permanente de objetivos y que se pretenda lograr la cuadratura del círculo. Pero esto no es posible ahora ni lo será en el futuro

- querer contar con una agricultura capaz de producir de acuerdo con las condiciones del mercado mundial (con frecuencia falseadas) y, en lo posible, sin ayudas financieras,
- pretender satisfacer al mismo tiempo todas las expectativas relativas a la producción (calidad, seguridad, protección de los recursos naturales, bienestar de los animales, etc.), asumiendo al mismo tiempo los costes europeos ⁽¹⁾,
- y garantizar además un mercado de trabajo moderno y atractivo que contribuya a proteger a los trabajadores dependientes y se caracterice por un alto nivel de puestos de trabajo y de seguridad, así como por un alto nivel de formación y de cualificación profesional ulterior.

4.10. Al juzgar las reformas realizadas hasta ahora, o cuando se inicien las deliberaciones sobre la nueva estructura de la PAC, todos los interesados deberán ser conscientes de este conflicto de objetivos, que en realidad no ha sido resuelto hasta la fecha. Incluso muchos responsables de la toma de decisiones no parecen suficientemente conscientes de estas complejas relaciones.

4.11. Por consiguiente, la principal misión para el futuro consiste en buscar vías que puedan ayudar a lograr la sostenibilidad en la agricultura, así como la multifuncionalidad. El modelo agrícola europeo sólo podrá funcionar cuando se logre un nuevo equilibrio entre los pilares económico, social y ecológico de la sostenibilidad.

4.12. Deberá ser una vía que también ofrezca a los agricultores, y, en particular, a la futura generación de agricultores, a los jóvenes agricultores, una perspectiva atractiva y estable desde el punto de vista económico. En este contexto, el Comité señala las orientaciones contenidas en su dictamen aprobado recientemente ⁽²⁾, así como su apoyo a la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, Comité de las Regiones y Comité Económico y Social sobre los jóvenes agricultores, hecha el 6 de diciembre de 2001.

4.13. El CES destaca la importancia de preservar estas distintas funciones en la agricultura europea. En teoría se puede concebir el modelo liberal, consistente en que los alimentos necesarios se compren a terceros países productores, ya que esto sería supuestamente «más económico», aun cuando, por supuesto, sería contrario al principio de seguridad del suministro. No obstante, la cultura agrícola, los paisajes, los puestos de trabajo, todo lo que se entiende por multifuncionalidad, ¡no puede importarse!

4.14. La conservación del modelo agrícola europeo y su extensión a los nuevos Estados miembros costará mucho dinero, probablemente más del que se estima actualmente en la directriz agrícola. Ante presupuestos más reducidos y los esfuerzos de muchos ministros de hacienda por reducir el gasto público, la cuestión de la motivación de la transferencia de dinero público a y en la agricultura desempeñará un papel decisivo. La «sostenibilidad como cuestión de futuro» puede ser la clave para mantener la aceptación social de una transferencia de dinero a largo plazo a la agricultura.

5. Reflexiones sobre la evolución futura de la PAC

5.1. Algunas ideas fundamentales

5.1.1. Europa ha optado por fomentar una «agricultura multifuncional». Las prestaciones que se esperan del agricultor europeo son, entre otras, las siguientes:

- producir alimentos en cantidad suficiente ⁽³⁾, de alta calidad y más seguros;
- producir en una estructura agraria integrada en el entorno rural y que respete las necesidades regionales;
- producir con métodos acordes con las condiciones medioambientales (protección del medio ambiente);
- frenar la despoblación del campo;
- preservar puestos de trabajo;
- criar animales sin hormonas ni antibióticos;
- velar por el bienestar de los animales;
- preservar los cultivos agrícolas y el patrimonio rural;
- proteger los paisajes valiosos;
- mantener la biodiversidad.

⁽¹⁾ Un trabajador agrícola brasileño gana quizá 50 euros al mes.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Nueva economía, sociedad del conocimiento y desarrollo rural. Perspectivas para los jóvenes agricultores», DO C 36 de 8.2.2002, p. 29.

⁽³⁾ El Comité recuerda, por ejemplo, su Dictamen sobre la «Reactivación de un plan de proteínas vegetales a escala comunitaria», DO C 80 de 3.4.2002.

5.1.2. Estas prestaciones superan el simple objetivo de una producción de alimentos y, en esta medida, la agricultura tampoco es directamente comparable con otros sectores de la economía.

5.1.3. Para retribuir esta producción «de calidad» o las consiguientes prestaciones existen únicamente dos posibilidades, es decir, dos formas de que los agricultores puedan cubrir los costes en los que han incurrido:

- el precio de los productos, o
- transferencias públicas directas de ingresos (o una combinación de ambos).

5.1.4. Mientras no sea posible cubrir los costes derivados de tener en cuenta la multifuncionalidad (externos) con los precios al consumo, serán necesarias las transferencias de ingresos a los agricultores que cumplan los criterios de multifuncionalidad todavía por definir.

5.1.5. Habrá que velar también por que la cuantía de las transferencias de ingresos aumente

- cuando se impongan prestaciones suplementarias a la agricultura;
- cuando bajen los precios al productor, debido, entre otras cosas, a la presión de un mercado mundial falseado o de los intermediarios.

5.1.6. La retribución de prestaciones suplementarias concretas que se esperan de la agricultura en forma de pagos directos podría ser una base socialmente aceptada de las medidas de apoyo a la renta destinadas a la agricultura europea. Los agricultores europeos ya no sólo serían subsidiados para producir alimentos de forma continua y a precios razonables (ayudas a la producción), sino porque su competitividad en un mercado mundial liberalizado resulta perjudicada por satisfacer los deseos expresados por la sociedad en el sentido de una producción sostenible y multifuncional en el entorno rural y debido a que aporta importantes contribuciones sociales y territoriales (preservación de puestos de trabajo, explotación de zonas periféricas de escasa productividad) (retribución por aplicar el modelo de producción deseado). El objetivo debería ser preservar una producción extensiva, compatible con el medio ambiente y orientada hacia la calidad, que puede hacer necesario realizar esfuerzos y acciones especiales en algunos sectores de producción.

5.1.7. De este modo, la sociedad europea reconocería que el agricultor ocupa una posición singular como productor de alimentos más sanos y seguros, conservador del paisaje, protector del patrimonio cultural y por su compromiso con la biodiversidad y la región.

5.1.8. Esto significa, por supuesto, que, en el marco del debate sobre el futuro de la PAC, deberán revisarse todos los instrumentos de política agrícola utilizados hasta ahora con arreglo a este nuevo planteamiento y, por lo tanto, en función de su compatibilidad con el «modelo agrícola europeo». Habrá que experimentar con nuevos instrumentos y modelos.

5.1.9. Básicamente, en el futuro también deberán emplearse los instrumentos de la PAC que han demostrado su eficacia, aunque es obvio que habrán de ser desarrollados y adaptados a unas condiciones diferentes.

5.2. Pagos directos

5.2.1. Los pagos directos tendrán una importancia creciente en la medida en que los costes «externos» derivados de la multifuncionalidad no entren en la fijación de los precios, sino que deban pagarse por la sociedad.

5.2.2. El Comité se adhiere expresamente al principio de una concepción funcional de los pagos directos y la garantía sostenible de este instrumento de la PAC de importancia creciente. Esto no entra en contradicción en modo alguno con el requisito de que, para cada tipo de pago directo y en aras de su aceptación general, es necesario un fundamento suficiente.

5.2.3. Y así se plantea la pregunta de hasta qué punto se habrían modificado los pagos directos realizados hasta ahora. No cabe duda de que importantes grupos sociales se harán mayor eco de la cuestión de la orientación y la motivación actuales de los pagos directos del primer pilar y de una vinculación obligatoria con exigencias de la multifuncionalidad. La política deberá plantearse el debate de los mismos.

5.2.4. Una vinculación adecuada de la concesión de pagos directos con las prestaciones en materia de multifuncionalidad podría así ser un punto decisivo de debate para el futuro. Del cumplimiento de la normativa vigente no puede inferirse un derecho a la financiación pública. No obstante, deberá examinarse si, en vista de las distintas normas y condiciones de producción mundiales, debe discreparse de este principio para garantizar la multifuncionalidad de la agricultura europea.

5.2.5. El CES señala que la multifuncionalidad no sólo significa responder a las exigencias ecológicas y de protección de la naturaleza. También significa, entre otras cosas, sostenibilidad, cuidado del paisaje, explotación de zonas desfavorecidas, abandono e introducción de determinadas técnicas de producción, cuidado adecuado de los animales, y también significa responder a las exigencias en materia de calidad y seguridad.

5.2.6. El CES pide a la Comisión que estudie si en el futuro

a) es concebible un sistema de pagos directos de varias fases, que se ajuste de forma diferente a los agricultores en ejercicio

- que en su producción incorporen normas europeas medioambientales y de protección de los animales armonizadas y establecidas de manera uniforme, que vayan más allá de la práctica de terceros países, con la cual se compensen las desventajas competitivas derivadas de las normas europeas más exigentes,
- que, en una segunda fase, vaya dirigido a los agricultores que con su producción cumplan nuevos criterios de la multifuncionalidad establecidos de manera vinculante que vayan más allá de la buena práctica profesional⁽¹⁾ y tomen en consideración aspectos como, por ejemplo, una superficie mínima para la cría de animales o la preservación de elementos paisajísticos,
- con el que, además, de forma análoga a los actuales programas del medio ambiente agrícola, no sólo deban compensarse los resultados concretos, sino también ofrecerse los incentivos adecuados para la introducción de formas de economía multifuncionales.

y si

b) el primer pilar de la PAC podría completarse mediante nuevas formas de apoyo, con arreglo a las cuales cada Estado miembro (considerando el principio de subsidiariedad y dentro de un marco que excluya distorsiones de la competencia) pueda aumentar el apoyo a aquellas explotaciones que quieran realizar esfuerzos adicionales en materia de garantía de la calidad, protección del medio ambiente y garantía del empleo.

5.2.7. El CES es consciente de que una posible vinculación de todos los pagos directos a determinados cometidos (ecológicos, sociales y territoriales) constituye un cambio determinante para la situación del sector, especialmente debido a que de ella debería resultar una redistribución importante entre empresas, regiones e incluso entre los Estados miembros. Sin embargo, el CES cree también que esta vinculación es la justificación social para mantener «de forma sostenible» las transferencias de fondos.

5.2.8. El examen debería aclarar hasta qué punto sería conveniente que en el futuro las explotaciones cuya producción hubiese estado o esté sujeta a una organización común de mercado no fuesen las únicas que pudieran aspirar a estas

ayudas, sino que esta retribución social se otorgase en general por la utilización de métodos de producción multifuncionales y, por consiguiente, se hiciese extensiva a todos los ámbitos agrarios⁽²⁾.

5.2.9. Son necesarios estudios más minuciosos, que el Comité solicita a la Comisión, sobre si podría alcanzarse el objetivo de que a todos los agricultores que practiquen una agricultura multifuncional⁽³⁾ de acuerdo con los criterios que se fijen se les otorgue un pago directo en forma de una prima única por superficie independiente de los cultivos plantados — tal y como señalaron en el debate distintas partes. Eventualmente, pueden resultar útiles las experiencias adquiridas por la Comisión de la aplicación del Reglamento (CE) n° 1244/2001 (Reglamento por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común). Al mismo tiempo, deberán tenerse en cuenta las peculiaridades de los cultivos especiales (como, por ejemplo, el aceite de oliva).

5.2.10. Además, para responder a las cuestiones planteadas en los puntos 3.7 y 5.2.6, debería efectuarse una valoración de cómo se modificaría la distribución de los pagos directos en una prima por superficie única frente al actual sistema y qué repercusiones tendría esto sobre los distintos sectores, regiones y explotaciones.

5.2.11. También debería evaluarse

- si así puede esperarse realmente una mayor aceptación política y social en la sociedad,
- si de esta manera se respondería mejor a la garantía de la multifuncionalidad de la agricultura europea en todas las regiones,
- si la propia administración puede simplificarse.

5.2.12. Para resolver el conflicto actual entre las exigencias medioambientales y la agricultura, la Comisión debería incluir en sus estudios la cuestión de si una posible prima por superficie debería concederse también a las superficies no productivas o sólo parcialmente productivas desde el punto de vista de la explotación agraria (por ejemplo, las zonas protegidas en virtud de la Directiva relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres, o las zonas de anidamiento, los linderos del bosque, etc).

5.2.13. Los pagos directos se efectúan actualmente tanto a partir del primer pilar como del segundo. En las acciones del segundo pilar, deberán efectuarse cofinanciaciones a través de los Estados miembros. El CES recomienda que en los próximos debates sobre la reforma se examine si pueden lograrse una mayor aceptación y coherencia en caso de que se eliminase, al menos parcialmente, esta forma de financiación diferente y qué otras posibilidades existen para resolver el problema identificado en la cofinanciación del segundo pilar.

(1) La cría de animales que se realiza en determinadas regiones europeas con independencia de la superficie tiene lugar en el marco de la buena práctica profesional. Con la prima niveladora, que actualmente sigue estando limitada a 2,0 cabezas de ganado por ha de superficie de forraje, ya se reduce el apoyo a las empresas correspondientes a 2,0 cabezas de ganado (en 2002 a 1,9 y posteriormente, quizás a 1,8 cabezas de ganado por ha), pero no se excluye a estas explotaciones, que sin duda no pueden señalarse como «multifuncionales», de forma general de la ayuda.

(2) Podría resolverse así el perjuicio resultante del sistema actual, por ejemplo, a los pastizales, pero también al cultivo de «productos de saneamiento», como, por ejemplo, leguminosas y trébol.

(3) Por ejemplo, la ganadería extensiva (máx. 2 cabezas de ganado por ha.), el mantenimiento de una determinada sucesión de cultivos, conservación o creación de elementos paisajísticos o el mantenimiento de un determinado porcentaje de superficie (por determinar) con elementos paisajísticos o formas de cultivo «extensivas» definidas regionalmente.

5.3. Futuro del desarrollo rural (segundo pilar de la PAC)

5.3.1. Las zonas rurales no sólo tienen importantes funciones relacionadas con la superficie, sino también, y sobre todo un papel existencial fundamental que desempeñar para la población desde el punto de vista económico, social y cultural.

5.3.2. Las zonas rurales derivan su naturaleza inconfundible y su originalidad de la diversidad de los recursos regionales. La sostenibilidad como responsabilidad ante las generaciones futuras es un imperativo prioritario que también debe encontrar un complemento forzoso sobre todo en una subsidiariedad expresa de la acción. El medio rural y la agricultura están estrechamente vinculados desde el punto de vista funcional. Por lo tanto, la política del medio rural exige una cooperación armonizada de distintas políticas. Los instrumentos del segundo pilar deben, por consiguiente, acompañarse también en el futuro de acciones destinadas más allá del sector agrícola. Se trata sobre todo también de las infraestructuras técnicas y sociales, que revisten una importancia fundamental y son un requisito para desempeñar las diversas funciones del medio rural.

5.3.3. Bajo la influencia de una mayor liberalización del mercado, están produciéndose movimientos de concentración que no sólo van en detrimento de las regiones con debilidades estructurales, sino que además ponen en tela de juicio planteamientos importantes del modelo agrario europeo (como, por ejemplo, los ciclos regionales). En el Libro Blanco del comercio presentado por la Comisión Europea ⁽¹⁾, se afirma que, «a largo plazo, se corre el riesgo de una concentración extrema de la distribución en Europa, con lo que un puñado de grandes cadenas dominaría todo el mercado al por menor (...). En el sector de la distribución, una concentración así podría llegar a reducir la gama de productos en oferta, la variedad de sistemas de venta y el número de tiendas (sobre todo en los centros urbanos y las zonas rurales) y alteraría la relación entre pequeños productores y minoristas». En los últimos años, las grandes cadenas comerciales han ganado muchísimo poder de mercado, lo que ha conducido a una fuerte concentración de la industria de transformación que reduce cada vez más la producción bruta de la agricultura, con independencia del origen de las mismas. Sus exigencias en materia de capacidad de transformación de los productos conduce con frecuencia a normas que van en detrimento de la diversidad conocida por la agricultura en el pasado, así como por las regiones.

5.3.4. Deberá ser un cometido de la PAC y de la política regional contrarrestar activamente este proceso para combatir la despoblación de las zonas rurales con debilidades estructurales. Se trata en particular de lograr efectos duraderos en materia de política de empleo para la población de las zonas rurales. El uso sostenible de los recursos regionales con arreglo a estrategias de desarrollo endógenas exige en las regiones con carencias estructurales un complemento en forma de normas compensatorias solidarias en materia de política regional.

5.3.5. El segundo pilar de la PAC deberá compensar mediante un paquete coordinado de pagos compensatorios las múltiples prestaciones de la agricultura en el marco de la multifuncionalidad, apoyar una diversificación de las actividades agrícolas para ampliar la base de rentas y, con el apoyo de ayudas a la inversión, fortalecer la competitividad de las regiones. Debido a las funciones específicas de los distintos instrumentos de desarrollo rural (segundo pilar), éstos no podrían sustituir a los instrumentos de la PAC, sino complementarlos de manera sustancial e indispensable. Las normas introducidas sobre todo con la última reforma de la política agrícola de la UE en materia de medio ambiente, higiene y protección de los animales exigen una coordinación y coherencia a escala de la UE para garantizar requisitos y relaciones de competencia equivalentes; no obstante, también requieren un examen para aclarar si realmente son necesarias todas las medidas adoptadas que se han revelado parcialmente obstruccionistas para determinados sectores.

5.3.6. El programa de desarrollo rural en el marco del FEOGA tiene sin duda una función clave. El CES señala, no obstante, que, para un desarrollo en conjunto positivo del medio rural, también deberán introducirse adecuadamente acciones de los Fondos Estructurales. Las estrategias de futuro para el medio rural también exigen una amplia innovación. Por ello es necesario seguir desarrollando iniciativas comunitarias como, sobre todo, Leader + e Interreg, y tomar en consideración estas experiencias en la política destinada al medio rural.

5.4. Regulación de la oferta — Organizaciones comunes de mercado

5.4.1. Las opiniones en torno al tema de la regulación de la oferta son relativamente dispares, como se ha visto, por ejemplo, en el debate sobre las cuotas lecheras. Con vistas a la globalización, y en particular a la ampliación de la UE, las regulaciones cuantitativas son consideradas perjudiciales y cuestionadas no sólo por los economistas expertos en agricultura, los gobiernos y los Estados miembros de la UE, sino en parte también por los agricultores.

5.4.2. En cierta medida, la existencia de unas condiciones de mercado estables es una condición fundamental para que las explotaciones agrarias puedan cumplir también los requisitos en materia de producción en grado satisfactorio. Es probable que una agricultura orientada exclusivamente hacia la competencia no pueda adaptarse nunca al reparto de tareas que implica la multifuncionalidad.

5.4.3. Dado que los mercados agrarios son por su naturaleza inestables y muy sensibles a las oscilaciones de los precios, y puesto que el poder de mercado de que disponen los agricultores para regular las cantidades es muy reducido, las limitaciones de la oferta o el estímulo de la oferta, mediante regulaciones cuantitativas, pueden tener una función importante para estabilizar una producción agrícola sostenible.

(1) DO C 279 de 1.10.1999, p. 74.

5.4.4. Esto se ve muy claramente en el caso de la leche. Un desmantelamiento sin alternativas de la reglamentación sobre cuotas lecheras, tal como piden algunos Gobiernos de los Estados miembros, llevaría sin duda a una concentración de la producción lechera en las zonas favorecidas, lo que tendría las correspondientes repercusiones no sólo sobre el medio ambiente, sino también sobre el poder económico de las regiones con condiciones desfavorables. En especial las zonas de pastizales, de gran valor para la conservación del medio ambiente, están destinadas a una utilización sostenible para la cría de rumiantes.

5.4.5. De cualquier forma, el desmantelamiento sin alternativas de la reglamentación sobre cuotas lecheras podría estar en flagrante contradicción con todo lo que se ha dicho en relación con la multifuncionalidad, el modelo agrario europeo y la explotación intensiva.

5.4.6. Por lo tanto, el Comité considera indispensable para celebrar un debate cualificado con motivo de la revisión intermedia que se realicen estudios sobre cuáles serían las consecuencias para la economía regional del abandono de las cuotas lecheras y otros sistemas de cuotas, qué medidas compensatorias (¿con qué fundamento aceptable para la sociedad?) podrían adoptarse, cuánto costarían y de qué manera general puede preservarse de manera sostenible y generalizada la explotación de pastizales.

5.5. Protección exterior/exportaciones

5.5.1. La UE es el mayor importador de productos agrícolas del mundo. La UE tiene una población que representa el 6 % de la población mundial, pero su porcentaje en el conjunto de las importaciones es aproximadamente del 20 % (sin incluir el comercio intracomunitario).

5.5.2. El CES es consciente de que, en las futuras negociaciones de la OMC, la UE se verá confrontada con las exigencias de algunos países y grupos de países para que desmantele de forma sustancial o total los aranceles, o bien para que abra por completo sus fronteras.

5.5.3. Garantizar una agricultura estructurada en torno a las explotaciones agrarias familiares que desempeñe las tareas multifuncionales deseadas por algunos sectores de la sociedad no es posible con las actuales condiciones de mercado.

5.5.4. Por ello, el CES confía en que en principio la política comercial mundial sea capaz de proteger a sus sociedades, zonas económicas, productores y consumidores de aquellos productos que no se obtengan con arreglo a las reglas propias, reconocidas y aplicadas, de producción sostenible o que no se ajusten a las normas establecidas (por ejemplo, la carne con hormonas, las baterías de gallinas ponedoras, los productos genéticamente modificados y la BST en la producción de leche).

5.5.5. El CES recuerda que en otros sectores de la economía se aceptan de forma natural las normas correspondientes; a nadie se le ocurriría importar al mercado europeo vehículos industriales sin catalizador.

5.5.6. Una protección exterior, entendida de forma que garantice también la denominada preferencia comunitaria para los productos sensibles de la agricultura europea, constituye uno de los fundamentos irrenunciables de la PAC. Su desmantelamiento, ya sea por causa de los compromisos asumidos en la OMC o, de facto, por las regulaciones de las zonas de libre comercio, pondría en entredicho elementos esenciales de la PAC y, con ello, en último extremo la multifuncionalidad de la agricultura europea.

5.5.7. El CES se declara favorable a que

- se negocie no sólo sobre nuevos desmantelamientos en la protección exterior, sino también sobre la creación de condiciones de competencia más leales imponiendo obligatoriamente una normas sociales y medioambientales mínimas para todos los Estados miembros de la OMC;
- en las próximas etapas de la liberalización se proceda de manera diferenciada de acuerdo con las diferentes situaciones y las necesidades de cada sector de la producción;
- las denominadas «non-trade-concerns» (cuestiones de carácter no comercial) sean incluidas en las negociaciones de la OMC, tal como es necesario para salvaguardar el carácter multifuncional de la agricultura de la UE;
- no se obligue, en virtud de las normas de la OMC, a introducir en el mercado productos sobre cuya seguridad existan dudas justificadas (para ello es preciso hacer las correspondientes precisiones en el acuerdo del sistema de preferencias generalizadas (SPG));
- se negocien reglamentaciones que eviten que las estrictas normas comunitarias, tanto en el ámbito de las nuevas biotecnologías (genómica) como en materia de protección de los animales, se conviertan en papel mojado debido a las importaciones de terceros países que no se ajusten a normas tan estrictas. Hay que evitar los riesgos de confusión y la posible desorientación de los consumidores mediante definiciones claras y disposiciones sobre etiquetado.

5.5.8. La declaración de la Secretaria de Estado norteamericana Ann Venemann de que «el acuerdo de Doha ... (ha) hecho avanzar las medidas ecológicas de Europa —como prácticas comerciales ilícitas— y también (hemos) logrado mantener bajo control la aplicación del principio de precaución» demuestra lo básicamente diferentes que son en su conjunto, por una parte, las valoraciones de Doha, y, por otra, también los resultados. Esto se ha logrado en duras negociaciones. No obstante, el CES espera aquí una posición negociadora consecuente por parte de la Comisión, puesto que, entre otras cosas, los cultivos y el paisaje como resultado de un «modelo agrario europeo» no son bienes comercializables, sino parte del patrimonio social que debe proteger la política. Este patrimonio debe defenderse por lo menos de manera tan intensa como, por ejemplo, los EE.UU. defienden los intereses exportadores de sus grandes empresas como Microsoft, etc.

5.6. Restituciones a la exportación

5.6.1. En su Dictamen sobre una política de consolidación del modelo agrario europeo, el CES dio a conocer sus posiciones fundamentales sobre las exportaciones agrarias, que obviamente siguen siendo válidas en estos momentos.

5.6.2. En particular, afirmaba que el objetivo debe ser que se reduzca en la medida de lo posible todo tipo de medidas de apoyo a las exportaciones. Señaló claramente que, aunque no hay duda de que en el apartado 2 de su artículo 10, el Acuerdo sobre la agricultura de la OMC considera que los créditos y garantías a la exportación, utilizados sobre todo por EE.UU, son subvenciones a la exportación, no se establece disciplina alguna. Ello constituye un problema fundamental para la competitividad internacional de la agricultura europea que habrá que resolver.

5.6.3. Los agricultores, que en el futuro producirán de manera creciente de conformidad con los principios de una agricultura sostenible y multifuncional, se verán no sólo

sometidos a la presión de las posibles importaciones de productos que no respondan a estos criterios, sino que surgirán obviamente nuevas dificultades en determinados sectores para vender en los mercados mundiales productos obtenidos con costes mucho más elevados.

5.6.4. Al mismo tiempo, hay que tener muy claro que también los productos de calidad (por ejemplo, quesos, vinos, etc.) pueden reportar (buenos) beneficios en los mercados mundiales, incluso sin las restituciones a la exportación.

5.6.5. Cada agricultor es y será libre de decidir cómo y qué produce, y para qué mercados, dentro del respeto de la legislación y obligaciones vigentes. No cabe duda de que los recursos públicos, cada vez más escasos, y también las reglas de la OMC que se adopten en el futuro, harán necesaria una revisión de la política de exportaciones agrícolas de la UE. En ella la apertura de «mercados de calidad» (sin subvenciones a la exportación) por contraposición a los mercados de masas (por ejemplo, el apoyo a la exportación de cereales a precio rebajado a China) desempeñará un papel cada vez más importante, lo que naturalmente tendrá repercusiones para el conjunto de las ayudas y reglamentaciones de política agrícola vigentes.

Bruselas, 21 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo»

(2002/C 125/19)

El 26 de abril de 2001, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Malosse).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 21 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 81 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Las necesidades de las PYME

1.1. Una constatación

1.1.1. Durante decenios, el interés de los juristas y de las autoridades europeas se ha centrado casi exclusivamente en las empresas de dimensiones importantes, que se consideraban los protagonistas esenciales de la integración comunitaria. Actualmente todos reconocen que son las pequeñas y medianas empresas (PYME) las que desempeñan un papel fundamental en el entramado económico europeo, del que constituyen más del 90 % del parque empresarial y $\frac{2}{3}$ del empleo. Por lo tanto, resulta ilógico que a la hora de adoptar un estatuto europeo de sociedad sólo se mantenga la forma más adecuada para las grandes empresas: la sociedad que puede acudir al ahorro público. Tampoco estaría justificado que, en un momento en que la Comisión Europea prevé acabar con las dobles imposiciones mediante un mecanismo de base imponible única del impuesto de sociedades, sean nuevamente las grandes y medianas empresas, a través del estatuto de Sociedad Europea (SE), las que se beneficien de este dispositivo.

1.1.2. Tal y como ha solicitado el Consejo Europeo de Feira, mediante la adopción de una «Carta europea de la pequeña empresa», ahora es importante favorecer la cooperación entre PYME en Europa. En un estudio publicado en octubre de 1997 por la Comisión Europea para el período 1989-1995 (Centre de recherche sur le droit des affaires de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris —CREDA—, «Propositions pour une société fermée européenne», bajo la dirección de J. Boucourechliev, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. Véase en particular en esta obra el artículo de S. Urban, U. Mayrhofer y P. Nanopoulos «Analyse des rapprochements d'entreprises en Europe», pp. 11 y ss.), se constata que las sociedades comunes son proporcionalmente más numerosas entre PYME que en las agrupaciones protagonizadas por grandes empresas. No obstante, este movimiento se ve frenado por la existencia de numerosos obstáculos y procedimientos largos y costosos, que penalizan sobre todo a las PYME.

1.2. La introducción de un instrumento adecuado para las PYME

1.2.1. La única estructura jurídica europea supranacional que existía hasta ahora era la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE), estructura que puede prestar servicios específicos a las PYME, pero que sólo representa una respuesta imperfecta.

1.2.2. La Sociedad Europea (SE), cuyos estatutos acaban de aprobarse definitivamente ⁽¹⁾, está en gran medida inspirada en las normas relativas a las sociedades anónimas y ha sido concebida para las grandes empresas. Aunque constituye un avance indiscutible, la SE, cuyo origen se remonta a hace más de treinta años, responde a un concepto antiguo, y sus fundamentos se resienten mucho por este motivo: lentitud y complejidad, inadaptación al mundo de la PYME, dificultad para incorporar los avances sociales. En su informe sobre el último proyecto de reglamento del Consejo sobre el Estatuto de la Sociedad Europea (SE), el Parlamento Europeo señala que éste «no tiene suficientemente en cuenta a las PYME, mientras que las PYME europeas son importantes creadoras de empleo y constituyen el motor de una gran parte de la economía europea» (Informe H.P. Mayer).

1.2.3. Además, el esfuerzo de armonización está dirigido sobre todo a las sociedades anónimas, mientras que la legislación aplicable a las sociedades de responsabilidad limitada o a las empresas individuales sigue estando muy marcada por el Derecho nacional.

1.2.4. La propia Comisión Europea es consciente de esta situación, ya que el 4 de septiembre de 2001 confió a un grupo de expertos en Derecho de sociedades un mandato relativo a las normas paneuropeas de las OPA en un primer momento, y, más tarde, sobre las prioridades clave para la modernización del derecho de sociedades, entre las que se incluye la posible necesidad de nuevas formas jurídicas (como, por ejemplo, una Sociedad privada europea que interesaría especialmente a las pequeñas y medianas empresas).

⁽¹⁾ Véase el DO L 294 de 10.11.2001.

1.2.5. El Comité Económico y Social Europeo ha insistido asimismo en dictámenes recientes en la necesidad de una forma jurídica europea para las PYME. Así, en el dictamen de iniciativa sobre «Economía social y mercado único» de 2 de marzo de 2000 ⁽¹⁾ se afirma que «La posibilidad de fundar este tipo de formas jurídicas también debería estar al alcance de las personas físicas y de las pequeñas empresas que desean tomar parte en la cooperación transfronteriza a fin de fortalecer su propia competitividad». Además, en el dictamen adicional sobre la «Carta Europea de la Pequeña Empresa» ⁽²⁾, aprobado el 28 de noviembre de 2001, se insta a elaborar un «estudio sobre un estatuto europeo de la sociedad privada».

1.2.6. En resumidas cuentas, esta idea ya ha sido defendida por varias organizaciones europeas de empresarios, y un grupo de trabajo, compuesto por juristas de distintas nacionalidades, profesionales en ejercicio y universitarios, ya ha procedido a la redacción de un proyecto muy elaborado (Véase el estudio ya citado del CREDA, publicado por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Este estudio fue prolongado por los trabajos de la Cámara de Comercio e Industria de París y del Movimiento de Empresas de Francia, en el marco de un grupo de expertos y de representantes de jefes de empresa de distintas nacionalidades: «La société privée européenne: une société de partenaires», septiembre de 1998).

1.2.7. Por eso, se impuso una reflexión sobre un estatuto europeo de sociedad accesible a las PYME, en la perspectiva de facilitar sus intercambios en el seno del mercado único, permitir a empresas de distintos países poner en común sus recursos, pero también, en el caso de creación de una nueva empresa o de cambios de estatutos, dar desde el principio una envergadura europea al proyecto. Este estatuto único parece tanto más necesario cuanto que la ampliación va a aumentar aún más las disparidades entre las legislaciones nacionales.

1.2.8. En esta perspectiva, el Comité Económico y Social Europeo celebró una audiencia pública el 22 de octubre de 2001, en la que participaron más de veinte organizaciones europeas interesadas por dicho asunto, así como expertos y juristas. Esta audiencia permitió constatar que se hacía sentir realmente la necesidad de un estatuto para las PYME, en particular para fomentar la cooperación transfronteriza, pero también para evitar una nueva discriminación de las PYME, que no podrían beneficiarse de un estatuto europeo más bien destinado a las grandes empresas. Los participantes expresaron sus deseos sobre las modalidades de este tipo de proyecto, insistiendo sobre todo en la simplicidad, la necesidad de hacer atractivo el estatuto mediante el acceso a facilidades reales y su apertura a todas las formas de empresas. Subrayaron sus ventajas:

1.2.8.1. ventaja política: el desarrollo de la cooperación económica transnacional y transfronteriza favorece la integración europea;

1.2.8.2. ventaja en cuanto a la simplificación: cabe señalar, entre otras cosas, la propia existencia de un estatuto único europeo, de trámites administrativos simplificados, la posibilidad de una declaración fiscal única;

1.2.8.3. ventaja económica: se reforzará la competitividad y la notoriedad de las PYME que han optado por este estatuto, mediante la introducción de una «etiqueta» europea. Además, dicho estatuto podría resultar atractivo para inversiones extranjeras en Europa.

2. Por un estatuto europeo de la PYME

2.1. Las PYME se encuentran discriminadas en la actualidad, ya que, por lo general, no podrán beneficiarse de un estatuto europeo como las grandes empresas. Además, no sería realista esperar una armonización rápida de las legislaciones nacionales debido sobre todo a su enorme disparidad y a la ampliación de la Unión. La introducción de un instrumento único simplificado, complementario de la SE, parece, pues, la vía más eficaz para suprimir los obstáculos al desarrollo de una actividad transnacional por parte de las PYME.

2.2. Parece oportuno que el Comité, como portavoz de los agentes económicos y sociales, abra el debate en el nivel institucional. El presente dictamen de iniciativa propone algunas pistas de reflexión para la elaboración de un estatuto europeo adaptado a las PYME, y señala las directrices que, en opinión del Comité, deberían servir de marco a los trabajos en profundidad que deberán realizarse posteriormente.

3. Los objetivos fundamentales

3.1. Un estatuto europeo para las PYME debería favorecer el espíritu empresarial, la creación de nuevas actividades e incitar a la colaboración transfronteriza en el seno del Mercado Único. Con este fin, la estructura que sería conveniente crear debería satisfacer los objetivos fundamentales siguientes:

3.1.1. ser libremente y fácilmente accesible tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas;

3.1.2. ser simple, flexible y modulable en función de los distintos deseos de los socios;

⁽¹⁾ DO C 117 de 26.4.2000.

⁽²⁾ DO C 48 de 21.2.2002.

3.1.3. ser evolutiva para adaptarse a los cambios de estructura de la sociedad y a las transformaciones de su entorno;

3.1.4. constituir una estructura de empresa realmente europea, esto es, que no se vincule a los derechos de las sociedades nacionales. Sin embargo, no debería reivindicar ningún privilegio, ni régimen de favor.

3.2. La sociedad europea para las PYME respondería claramente a un planteamiento complementario de la SE:

3.2.1. Por su dimensión europea: El estatuto estaría destinado a las actividades que impliquen un hecho europeo en su sentido más amplio, esto es, la existencia de dos socios nacionales de dos o más Estados miembros, o bien simplemente una actividad económica existente o proyectada a escala europea, esto es, que traspase el marco de un único Estado miembro. En ambos casos, y a diferencia de las fusiones entre grandes empresas, la cooperación entre PYME responde casi siempre a un proyecto de ampliación y desarrollo, o incluso de creación de nuevas actividades.

3.2.2. Por su naturaleza: se trataría de una sociedad que no pudiese hacer un fomento oficial del ahorro, al contrario que la SE.

3.2.3. Por su concepción: la nueva sociedad se fundamentaría en la libertad contractual; sería una sociedad con un fuerte *affectio societatis*. Debería dejarse la máxima flexibilidad a los socios para organizar sus relaciones y, de manera más general, el funcionamiento de la sociedad. A título de ejemplo y de orientación, podría resultar útil proponer estatutos tipo.

3.2.4. Por su régimen jurídico: se trataría de una auténtica sociedad de Derecho europeo y las remisiones a los derechos nacionales serían limitadas y especificadas.

3.2.5. Por sus destinatarios: no parece conveniente, en aras de la flexibilidad, fijar un límite máximo de trabajadores asalariados para poder beneficiarse de un estatuto europeo de la PYME. Por supuesto, las empresas a las que iría dirigido serían las pequeñas y medianas empresas, con arreglo a la recomendación de la Comisión de 1996 en proceso de revisión. El estatuto se adaptaría a todas las pequeñas empresas o sociedades unipersonales.

3.2.6. Por la dimensión social: el reglamento remitiría en general a los principios del derecho del lugar de ejercicio de la actividad de los trabajadores asalariados. Además, para la participación de los trabajadores, sería conveniente prever las directrices siguientes:

3.2.6.1. En materia de información y consulta transfronteriza, el estatuto debería inspirarse en la Directiva europea en curso de adopción⁽¹⁾, y prever así un dispositivo por encima del umbral de 50 trabajadores.

3.2.6.2. En cuanto a la participación transfronteriza en la gestión de la empresa, el Comité sugiere adoptar una actitud realista y pragmática, que, basándose en las correspondientes normas aplicables a la Sociedad Europea, preserve los derechos adquiridos, evitando sin embargo un sistema demasiado complicado.

3.2.6.3. Dicho trámite se inscribiría en la prolongación de la dinámica alimentada por el Libro Verde «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas», adoptado el 18 de julio de 2001⁽²⁾. Además, las disposiciones sobre la participación de los trabajadores serían percibidas como una baza para la integración europea, que sólo podrá reforzar la etiqueta europea conferida por el nuevo estatuto.

3.2.7. Por su estatuto fiscal: no puede contemplarse a priori ninguna ventaja permanente. En cambio, en el marco de la estrategia propuesta por la Comisión Europea en su Comunicación «Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales»⁽³⁾, las empresas que opten por el estatuto europeo podrían ser las primeras beneficiarias del mecanismo de base imponible consolidada única del impuesto, que constituiría un instrumento de simplificación que permitiese también evitar las imposiciones múltiples. En efecto, la Comisión Europea prevé una fase piloto en beneficio de las PYME o de las empresas que hayan optado por el estatuto de Sociedad Europea. Además, el Comité emitirá pronto un dictamen sobre esta comunicación.

4. Las posibles modalidades de un estatuto europeo para las PYME

El proyecto podría articularse alrededor de las pistas siguientes, que deberán ser objeto de un examen en profundidad en concertación con los medios interesados.

4.1. El derecho aplicable

El proyecto establecería un claro reparto del ámbito de competencias de las distintas fuentes de derecho: el reglamento, los estatutos y el Derecho nacional.

(1) Posición común (CE) n° 33/2001, de 23 de julio de 2001, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea (DO C 307, de 31.10.2001).

(2) COM(2001) 366 final.

(3) COM(2001) 582 final.

4.1.1. En las materias que regiría (en particular, modos de constitución, capital, sede social, registro, responsabilidad de los directivos), el reglamento debería ser completo y mantenerse independiente de los derechos nacionales, que no podrían invocarse, ni siquiera con carácter subsidiario. Esto es muy importante para asegurar el carácter unitario y, por consiguiente, europeo, del texto, la claridad y la seguridad que la forma debe aportar a los socios y a los terceros.

4.1.2. El reglamento debería también preservar la libertad contractual de los socios, cuyo ámbito debería definir explícitamente (en particular, organización y funcionamiento de la sociedad, régimen de los títulos). Algunas materias deberían estar cubiertas imperativamente por los estatutos. Para evitar los riesgos de omisión, la autoridad encargada del registro verificaría que figuren todas las estipulaciones que deberían así incluir los estatutos.

4.1.3. Por supuesto, la sociedad europea para las PYME queda sujeta, al igual que las sociedades nacionales, a las normas generales de los Estados miembros: Derecho mercantil, fiscal, penal, procedimientos de insolvencia y de suspensión de pagos.

4.2. *Las disposiciones generales*

La sencillez y una gran flexibilidad de funcionamiento serían los dos preceptos por los que se regiría el proyecto.

4.2.1. La Sociedad podría estar constituida por una o varias personas físicas o jurídicas, nacionales o no de un Estado miembro. El capital mínimo podría fijarse en 15 000 EUR y dividirse en acciones, sin excluir otras posibilidades. Cada socio sólo se comprometería hasta el importe que suscribiese.

4.2.2. El lugar que se dejaría a la libertad contractual sería importante, a reserva de la protección de los derechos de las minorías y de terceros, que estaría regida por el reglamento. Serían así los estatutos los que definirían los derechos de los socios, la organización y el funcionamiento de la Sociedad, los poderes de sus órganos, así como las condiciones de transferencia de títulos. Sin embargo, el reglamento impondría obligaciones mínimas, como la enumeración de las materias sujetas a una decisión colectiva de los socios.

4.2.3. La representación de la sociedad frente a terceros se basaría en normas conformes a la primera Directiva europea en materia de Derecho de sociedades.

4.2.4. La sede social se situaría en el interior de la Unión Europea y correspondería al lugar de la administración central de la sociedad. Podría trasladarse a otro Estado miembro, sin disolución ni creación de una nueva persona jurídica.

4.2.5. Serían posibles la cesión forzada y la salida de un socio, que deberían estar reguladas por los estatutos, así como el precio de rescate o de cesión de los títulos. Los estatutos podrían prever asimismo la no proporcionalidad con respecto al importe del capital suscrito de los derechos pecuniarios y no pecuniarios de los socios, o incluso la inalienabilidad temporal de los títulos. En estos ámbitos, el pacto social sólo podría modificarse por unanimidad.

5. **Dispositivos de acompañamiento que deberán preverse**

Si bien no es concebible, sin exponerse a distorsiones de la competencia, prever privilegios con relación a los estatutos nacionales, podría ser interesante, para hacer que la fórmula resulte más atractiva, prever:

5.1. disposiciones de creación uniformes, simplificadas, rápidas, y poco onerosas (podría incluso imaginarse la gratuidad del registro);

5.2. un dispositivo particular de información y de apoyo técnico y financiero (por ejemplo, con la ayuda de los Euro Info Centros, de redes europeas de capital de riesgo, de «business angels», etc.);

5.3. el acceso, en caso de creación de nuevos puestos de trabajo, a distintos dispositivos de apoyo europeos (el procedimiento JEV, que puede conceder ayudas al estudio de viabilidad y a la inversión, el Fondo Social Europeo) o nacionales.

6. **La toma en consideración de otras formas de empresas**

6.1. Cabe plantearse la cuestión de la toma en consideración de otras formas de empresas, en particular las cooperativas y las empresas de la economía social.

6.2. El Comité se declara favorable a la adopción, en el plazo más breve posible, del proyecto de sociedad cooperativa europea (SCE) que fue objeto en 1993 de una propuesta modificada de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, y que responde ampliamente a las preocupaciones de los distintos sectores interesados.

6.3. No obstante, a semejanza de la Sociedad Europea (SE), el proyecto de estatuto de Sociedad cooperativa europea (SCE) puede resultar menos atractivo para empresas de pequeñas dimensiones, sobre todo en lo que se refiere al capital mínimo exigido, o nuevas formas de empresas con finalidad social que deseen desarrollar sus actividades a escala de la Unión Europea.

6.4. Este es el motivo por el cual, paralelamente a la conveniencia de un estatuto europeo para las PYME, el Comité apoya también la idea de una reflexión sobre los instrumentos jurídicos europeos que pueden satisfacer las necesidades vinculadas a la emergencia estas nuevas formas de «empresariado».

7. Conclusiones

7.1. El análisis de las necesidades confirma el interés de un proyecto de Sociedad europea para las PYME. Se tratará ante todo de ofrecer a estas últimas un estatuto europeo, a fin de

garantizar una igualdad de trato con las empresas más importantes —que se ven más afectadas por el estatuto de Sociedad Europea— así como de proponer una etiqueta europea para facilitar sus actividades en el mercado interior.

7.2. Para que resulte atrayente, el nuevo estatuto deberá evitar el riesgo de las imposiciones múltiples y ofrecer una gran flexibilidad jurídica, así como la concesión de facilidades en materia de formalidades de creación, consejo y apoyos en favor de la colaboración de empresas.

7.3. El Comité desea situar este proyecto en la perspectiva de las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa: la mejora de la competitividad europea y del espíritu empresarial, así como la creación de nuevas actividades y puestos de trabajo. Deberá favorecer asimismo una participación de los trabajadores a escala europea, factor de éxito de la integración.

7.4. Por lo tanto, el Comité insta a la introducción rápida de un estatuto europeo simplificado para las PYME, complementario de la Sociedad Europea.

Bruselas, 21 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

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”»

(COM(2001) 726 final)

(2002/C 125/20)

El 10 de enero de 2002, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Presidente de la Comisión Europea, Sr. Romano Prodi, solicitó al Comité Económico y Social, que elaborara un dictamen exploratorio sobre la «Comunicación de la Comisión — Simplificar y mejorar el marco regulador».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de marzo de 2002 (ponente: Sr. Walker).

En su 389º Pleno (sesión del 21 de marzo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 56 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La legislación desempeña un papel importante en la consecución de los objetivos de la Unión Europea, entre ellos los incluidos en el modelo social europeo. Reporta numerosos beneficios tanto al público en general como a las empresas. Las normas son necesarias para mejorar la seguridad y la salud pública, para proteger el medio ambiente, para alcanzar objetivos sociales, para asegurar la distribución universal de servicios públicos esenciales y para proteger a los consumidores. Las normas también contribuyen a promover la competencia, a establecer «igualdad de condiciones» entre las empresas, a evitar las distorsiones del mercado y a crear un entorno de seguridad jurídica en el que las administraciones públicas, las empresas y los consumidores puedan operar adecuadamente. La legislación también desempeña un papel en la conciliación de los intereses, a veces en conflicto, de las distintas partes interesadas.

1.1.1. Sin embargo, estas ventajas tienen un precio. La última encuesta de opinión del sector realizada para la Comisión Europea (Comisión Europea, Cuadro de Indicadores del Mercado Interior nº 9, noviembre de 2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market) muestra que las empresas europeas podrían ahorrar al menos 50 000 millones de EUR gracias a una mejor calidad de la reglamentación. Esto equivale a una reducción del 15 % en los costes de conformidad soportados por las empresas. Por extrapolación, esto sitúa el total de los costes de conformidad de las empresas en una cifra superior a los 330 000 millones de EUR al año. Además, este ahorro estimado se ha calculado tomando como base el statu quo. Como afirma la propia Comisión: «Un entorno normativo de mejor calidad no dejaría de fomentar una nueva dinámica económica cuyos beneficios serían sin duda superiores».

1.1.1.1. Estos costes representan, de hecho, una carga adicional para las empresas. Como sucede con cualquier otro impuesto, éste se repercute inevitablemente sobre el

consumidor en la forma de precios más elevados. Los ciudadanos necesitan tener la certeza de que reciben un valor por su dinero. En la actualidad, está claro que no es ése el caso.

1.2. Pero hay más: las cifras citadas más arriba no tienen en cuenta el efecto de los costes de la regulación en las administraciones públicas ni los costes de las ineficiencias económicas derivadas de una regulación deficiente, es decir, precios más elevados y productos y servicios de menor calidad como consecuencia de un nivel más bajo de competencia e innovación. Sobre esta base, la Comisión ha calculado que los costes de una regulación de baja calidad para la sociedad podrían ser del orden del 10 % del PIB. Por tanto, no resulta sorprendente que la Comisión describa un entorno normativo de mejor calidad como una ventaja destacable. Una regulación de alta calidad también serviría para devolver la confianza en la administración y en las instituciones en general.

2. Progresos hasta la fecha

2.1. El Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 fijó entre las prioridades más importantes de la Comunidad la tarea de simplificar y mejorar el entorno reglamentario. En el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, la Unión Europea se propuso 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. En Lisboa, y en Santa Maria de Feira en junio de 2000, se estableció claramente el importante papel que debe desempeñar una mejor regulación para lograr este objetivo. La solicitud de una estrategia para proseguir la acción coordinada de simplificación del entorno reglamentario fue nuevamente confirmada y ampliada por los Consejos Europeos de Estocolmo y Gotemburgo.

2.1.1. El Consejo Europeo de Lisboa solicitó específicamente que se estudiara en el año 2001 la cuestión de la simplificación tanto en el ámbito de las instituciones europeas como en el de los Estados miembros. Hasta ahora, el resultado ha sido decepcionante. No hay muchos indicios de progresos importantes en los Estados miembros, en tanto que la Comisión lleva doce meses de retraso. Dichos retrasos son especialmente lamentables en vista de la inminente ampliación, cuyos plazos prevén la admisión de diez países candidatos a tiempo para su participación en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004.

2.2. En el intervalo entre las cumbres de Edimburgo y de Lisboa no se avanzó mucho en la mejora del entorno reglamentario. En 1995, el Informe Molitor estableció dieciocho recomendaciones generales. El Comité suscribe estas propuestas y lamenta que hasta ahora se haya hecho tan poco para aplicarlas.

2.3. En mayo de 1996 se lanzó la iniciativa SLIM («Simpler Legislation for the Internal Market» — Simplificación de la legislación en el mercado interior) con el objetivo de identificar modos para simplificar la legislación del mercado interior; sin embargo, los resultados han sido bastante limitados. Su aplicación ha sido fortuita e ineficaz y su repercusión no ha sido muy amplia. Uno de los motivos radica en que, a menudo, el Consejo y el Parlamento han sido incapaces de hacer el seguimiento de las propuestas de la Comisión destinadas a modificar los instrumentos legislativos. En demasiados casos, los Estados miembros no han llevado a cabo las acciones que eran necesarias. Un estudio reciente sobre los resultados de la quinta fase de la iniciativa SLIM (Comisión Europea, Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión Europea, Simplificación de la legislación en el mercado interior, SEC(2001)) indicaba que sólo cinco Estados miembros habían tomado medidas para simplificar la legislación nacional basándose en las directivas o reglamentos comunitarios revisados durante la quinta fase, y en la mayor parte de estos casos no se había podido identificar o cuantificar el ahorro de costes para los usuarios. Ello demuestra claramente la necesidad de mejorar el método de evaluaciones a posteriori.

2.4. Desde el Consejo de Lisboa se han dado varios pasos para acelerar el ritmo de la simplificación. El Comité Económico y Social Europeo emitió un Dictamen de iniciativa sobre la materia en octubre de 2000 ⁽¹⁾ y un dictamen de seguimiento en noviembre de 2001 ⁽²⁾. En noviembre de 2000 los Ministros de Administraciones Públicas de cada país crearon un Grupo consultivo de alto nivel encargado de asesorar sobre todos los aspectos de este problema. En noviembre de 2001, el Grupo presentó su trabajo, el Informe Mandelkern. En diciembre de 2001, la Comisión publicó una Comunicación ⁽³⁾ para el Consejo de Laeken destinada a simplificar y mejorar el marco regulador.

2.5. La Comunicación de la Comisión destinada al Consejo Europeo de primavera en Barcelona ⁽⁴⁾ incluye la recomendación de que el Consejo Europeo debería respaldar una acción continuada para completar, a más tardar en junio de 2002, un plan de acción para mejorar y simplificar el entorno regulador.

3. La Comunicación de la Comisión para el Consejo de Laeken

4. El Informe Mandelkern

5. Dictámenes del Comité Económico y Social

5.1. En un Dictamen del Comité de octubre de 2000 ⁽⁴⁾ se subrayaba la «urgencia de iniciar un proceso de simplificación de la reglamentación en el mercado único, mejorando la calidad de sus normas y la eficacia de su transposición, así como las libertades y las responsabilidades de los protagonistas de la sociedad civil».

5.1.1. El Comité solicitaba al Consejo Europeo de Estocolmo que adoptara, a propuesta de la Comisión, un plan plurianual de simplificación con objetivos, prioridades y métodos, en el que se asignaran presupuestos y medios de seguimiento y de control. La ejecución de este plan se debería verificar cada año en el Consejo Europeo de primavera, basándose en un informe de la Comisión.

5.1.2. En el Dictamen se proponía que este plan previera la adopción de códigos de conducta por parte de las instituciones comunitarias para garantizar que éstas contribuyan a simplificar las normas, no a complicarlas. Según el dictamen, la Comisión debía dar ejemplo e instar a los Estados miembros y a sus administraciones a que adopten también sus propios códigos de conducta. El Comité quiso dar ejemplo estableciendo su propio Código de Conducta en el Dictamen.

⁽¹⁾ DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

⁽²⁾ DO C 48 de 21.2.2002.

⁽³⁾ COM(2001) 726 final de 5.12.2001.

⁽⁴⁾ COM(2002) 14 final.

5.1.3. El Dictamen también recomendaba que la Comisión encomendase las evaluaciones de impacto a un organismo externo que reuniera las cualificaciones y criterios de independencia necesarios.

5.2. El Dictamen del Comité de noviembre de 2001⁽¹⁾ profundizaba en esta idea de un organismo experto independiente encargado de supervisar el proceso regulador. El Dictamen presentaba las siguientes propuestas concretas para la mejora del marco regulador:

- se debería crear un organismo de revisión de la legislación que controle la revisión de la normativa existente y establezca las orientaciones aplicables a la elaboración de nuevas normas. Dicho organismo estaría encargado, asimismo, de realizar evaluaciones a posteriori de los efectos de la legislación. La composición de dicho organismo debería incluir a representantes de la Comisión, de los organismos nacionales y de las empresas;
- deberían fijarse objetivos específicos para lograr reducir el volumen legislativo como, por ejemplo, reducir el número total de reglamentos y directivas en un 20 % en un plazo de cinco años;
- el período de vigencia de todas las nuevas normas y de todas las normas existentes que se prorroguen debería ser limitado; al final de dicho período las normas quedarían automáticamente derogadas, a menos que se volvieresen a prorrogar expresamente;
- se debería eximir a las PYME, y en particular a las microempresas, del cumplimiento de algunas normas o de ciertos capítulos de algunas normas. Dicha exención podría estar sujeta a una escala móvil, beneficiándose de la mayor exención las microempresas que empleen a menos de diez personas;
- debería simplificarse el acervo comunitario, elaborando un «acervo de base» y creando una cierta apariencia de orden externo y racionalización mediante un proceso de codificación conforme al modelo sueco;
- debería mejorarse la accesibilidad del acervo mediante una revisión del Diario Oficial y la puesta a disposición en línea del acervo;
- deberían buscarse alternativas a la legislación, siempre que ello sea posible;
- todas las propuestas legislativas deberían someterse a la «prueba del interés público»;
- deberían aprovecharse plenamente los avances en el ámbito de la tecnología de la información y de las comunicaciones para reducir los costes del cumplimiento de las normas;

- en el futuro, los análisis de impacto que realice la Comisión de las propuestas legislativas deberían incluir un informe en el que se examinen las posibles alternativas no legislativas.

5.2.1. El Comité reitera ahora estas propuestas y considera que deberían conformar la base de un enfoque sistemático y exhaustivo para lograr una legislación mejor en todos los niveles.

5.3. El Dictamen señalaba que existe una jerarquía legislativa de reglamentos y directivas europeos, legislación comunitaria traspuesta al Derecho de los Estados miembros, leyes y decretos nacionales, ordenanzas, normativas de agencias, disposiciones regionales y locales y convenios colectivos. Cuanto más se desciende en la jerarquía, mayor es el volumen de legislación, menores son la transparencia y la responsabilidad y mayor es su grado de complejidad, conflictividad y arbitrariedad.

5.4. En el Dictamen también se señalaba que la legislación marco es, por su propia naturaleza, más flexible y otorga una mayor libertad a las empresas dentro de límites predeterminados, pero con el riesgo de desplazar simplemente el proceso regulador hacia un nivel inferior y de crear mayores divergencias entre el clima regulador de los diversos Estados miembros. La aplicación del principio de subsidiariedad entraña el mismo riesgo.

5.5. En el Dictamen se subrayaba «la necesidad de acelerar fuertemente el proceso de simplificación antes de la ampliación». El Comité desearía reiterar la importancia de este aspecto. Para cuando haya sido ultimado el Plan de acción para la mejora y simplificación del marco regulador, en junio de 2002, suponiendo que se respete dicho plazo, quedarán dos años escasos antes de la fecha prevista para la entrada de la primera oleada de nuevos Estados miembros.

6. Observaciones generales

6.1. El Comité coincide con la Comisión en que la tarea de simplificación del marco regulador requiere un enfoque que englobe a varias agencias y una cooperación y coordinación estrechas entre todos los agentes involucrados pertenecientes tanto a la Unión como a los Estados miembros.

6.1.1. A pesar de la buena intención de la Comisión en el sentido de hacer frente de forma eficaz a este problema, el Comité tiene serias dudas de que exista una voluntad política suficiente en todos los niveles como para desarrollar esta labor con el grado necesario de determinación. El historial de cooperación, o de falta de cooperación, entre las administraciones de los Estados miembros en otros ámbitos como, por ejemplo, el fraude fiscal, no augura precisamente el éxito de esta labor a menos que detrás haya un poderoso impulso unificador.

(1) COM(2002) 14 final.

6.1.1.1. La Comisión tiene toda la razón al afirmar que es necesario inculcar nuevos hábitos y nuevos métodos de trabajo y desarrollar una nueva cultura administrativa y política. Esto ya reviste suficiente dificultad en el nivel europeo; pero la dificultad aumentará a medida que se descienda en la jerarquía legislativa. En concreto, debería desaconsejarse la práctica de las administraciones de algunos Estados miembros de permitir que agencias anónimas y en gran medida autónomas tengan facultades reglamentarias.

6.2. El Comité aprueba el plan de la Comisión de simplificar y reducir el volumen del acervo comunitario, de conformidad con las recomendaciones hechas por el Comité en sus dos Dictámenes. En particular, el Comité acoge favorablemente la intención de la Comisión de lograr una reducción del 25 % en el volumen de textos existentes antes del final de su mandato actual. El Comité considera que se debe fijar una fecha límite para completar este proceso para antes del fin del siguiente mandato en 2010. Ello debería servir para mejorar la calidad de los textos y reducir su volumen, un aspecto de importancia igual o mayor. El Comité también se muestra de acuerdo con el plan de retirar las propuestas sobre las que no se ha legislado y que ya no son pertinentes. Sería deseable una iniciativa similar por parte de los Estados miembros.

6.2.1. El Comité considera que el proceso de simplificación exige la aplicación de unos criterios sobre los que basar las decisiones como, por ejemplo, unos criterios sociales y medioambientales. Éstos deberían acordarse en un proceso en el que participaran todas las partes interesadas.

6.3. El Comité acoge favorablemente el compromiso de la Comisión de reforzar e intensificar el proceso consultivo. El Comité considera que la mejor manera de hacerlo es extender las consultas a un público lo más amplio posible. En concreto, el Comité considera que se deben establecer procedimientos para ampliar el proceso de consulta con los representantes de las pequeñas empresas y otros sectores sociales actualmente poco representados. Además del proceso consultivo formal con determinados interlocutores, la Comisión debería invitar a todas las partes interesadas a que dieran su opinión. Las consultas deberían ser, de hecho, una opción del consultado. Este proceso debería realizarse antes de la publicación de la propuesta legislativa y se deberían establecer plazos claros para el envío de observaciones.

6.3.1. Se podría mejorar enormemente la transparencia del proceso consultivo si la Comisión, en el momento de elaborar una propuesta, publicara un listado de las observaciones recibidas y una explicación del grado en que hayan sido tenidas en cuenta.

6.4. El Comité coincide con la Comisión en que la correulación, si se aplica adecuadamente, es una forma de lograr flexibilidad y una mayor eficacia, y acepta la opinión de la Comisión de que ello no constituye un intento de soslayar las

prerrogativas del legislador ni de esquivar la regulación. Ésta fue también la conclusión a la que llegó una audiencia sobre correulación celebrada por el Observatorio del Mercado Único en mayo de 2001.

6.5. El Comité aprueba la intención de la Comisión de establecer una red legislativa interna para promover ejemplos de buenas prácticas, y admite que sería necesario establecer una red interinstitucional paralela para supervisar la calidad legislativa de los textos. El Comité considera que, en el futuro, sus dictámenes también deberían comentar la calidad legislativa de las propuestas de la Comisión.

6.6. El Comité coincide con la Comisión en la necesidad de que los Estados miembros se comprometan a transponer fielmente y en los plazos previstos los actos comunitarios. El Cuadro de Indicadores del Mercado Interior de la Comisión (nº 9, noviembre de 2001) indica hasta qué punto esto no está siendo así. El Comité considera muy importante mejorar la situación en este sentido.

6.7. El Comité apoya en líneas generales las recomendaciones del Informe Mandelkern.

7. Análisis del Impacto de la Legislación

7.1. El Comité toma nota de que la Comisión se propone realizar estudios previos de sus proyectos de propuesta para determinar cuáles deben ser sometidos a un análisis de impacto detallado. El Comité opina que el sistema actual de evaluación del impacto tiene algunos puntos débiles y coincide con el European Policy Centre («Regulatory Impact Analysis: improving the quality of EU regulatory activity», European Policy Centre, septiembre de 2001) en que todas las actividades reglamentarias o legislativas de la Comisión, del Consejo o del Parlamento Europeo deben ser sometidas a un Análisis del Impacto de la legislación (AIL).

7.2. El AIL engloba toda una gama de métodos destinados a evaluar de forma sistemática el impacto positivo y negativo de la legislación propuesta y vigente. Este análisis no es lo mismo que el análisis coste-beneficio, ni tampoco pretende reemplazar la toma de decisiones por parte de los responsables políticos o de los representantes democráticamente elegidos. El análisis se basa en los principios del análisis de riesgos, pero funciona dentro de un marco que reconoce que no existen opciones libres de riesgo.

7.2.1. El Análisis del Impacto de la Legislación (AIL) no menoscaba la soberanía de los encargados de tomar las decisiones políticas y, al mismo tiempo, sirve para mejorar el flujo de información relevante destinada a las personas encargadas de tomar las decisiones legislativas. El AIL no altera de ninguna manera el equilibrio entre las instituciones europeas.

7.3. Conceptualmente, el análisis se basa en cinco pilares:

- Justificación: Clara identificación de un problema específico y justificación convincente del valor y eficacia probable de la intervención reglamentaria.
- Consulta: Consulta amplia y transparente a todas las partes interesadas para identificar los costes y beneficios de las propuestas de reglamentación.
- Análisis: Análisis sistemático y empírico de los costes, beneficios y alternativas, que tenga en cuenta el impacto en el «mundo real» de la estrategia de reglamentación.
- Maximización general de los beneficios netos: Foco de atención sobre la consecución de soluciones reguladoras que maximicen el bienestar general de todos los ciudadanos y partes interesadas.
- Coherencia: Utilización de procedimientos operativos comunes, normalizados y prácticos para asegurar la coherencia del análisis en todos los niveles gubernamentales.
- Responsabilidad: Comunicación clara y estructurada destinada a los legisladores sobre las consecuencias de seleccionar unas metas o estrategias específicas de la legislación.

7.4. El Comité considera que muchas de las propuestas realizadas en la Comunicación de la Comisión⁽¹⁾ deberían aplicarse con vistas a un proceso integrado de apoyo a la toma de decisiones basado en los principios del AIL.

7.5. La política de gestión de la legislación de la UE no está establecida de manera clara y sencilla. Dicha política se encuentra recogida en las directrices de política reglamentaria emitidas en 1996 por el Presidente de la Comisión Europea. Estas directrices no son obligatorias y, en la actualidad, no existe una base legal para realizar un AIL a nivel de la Unión, como tampoco existe ningún requisito legal que obligue a realizar AIL a gran escala. El Comité opina que el AIL debería ser un elemento constitutivo del proceso legislador tanto para toda la Unión como en cada uno de los Estados miembros.

7.5.1. El AIL debe ser diseñado de forma que abarque todo el proceso legislativo, desde la propuesta de la Comisión hasta la decisión del Consejo (y, en su caso, hasta la segunda lectura del Parlamento Europeo) y de forma que evalúe constantemente todas las transacciones y enmiendas.

7.5.1.1. En principio, la DG competente debería adjuntar evaluaciones previas a todas sus propuestas legislativas, para que el Comité pueda emitir dictamen sobre ellas.

7.5.2. El Comité considera que los Estados miembros deberían también introducir AIL en sus procedimientos legislativos. Cada Estado miembro debería estar obligado a llevar a cabo un AIL cada vez que transponga una Directiva comunitaria

a su legislación nacional y cada vez que notifique a la Comisión su intención de legislar en ámbitos técnicos no cubiertos aún por las disposiciones del mercado único. Ello no debería servir de pretexto para ampliar el plazo previsto para la transposición.

7.6. Así pues, el Comité coincide con el European Policy Centre en los siguientes aspectos:

- Debería existir una base legal simplificada para poder establecer en el futuro un sistema eficaz de AIL en toda la Unión Europea.
- Debería prepararse una declaración de principios orientadores.
- Debería haber una visión a largo plazo del futuro sistema de AIL en toda la Comunidad.

7.7. El Comité también aprueba las restantes recomendaciones del European Policy Centre para un plan de acción a corto plazo.

8. Otras cuestiones relativas a la reglamentación

8.1. Dejando a un lado otras consideraciones (como el desarrollo sostenible, las condiciones de vida y de trabajo, etc.), la legislación es un tema que atañe al mercado único. El mercado único está viéndose fragmentado y se están creando graves distorsiones de la competencia debido a los diversos regímenes reglamentarios creados en los Estados miembros por las variaciones en el momento de aplicación e incidencia de la transposición de la legislación comunitaria al Derecho de cada país, por las interpretaciones nacionales de los instrumentos legales de la UE, por el «relleno» de la legislación comunitaria por parte de cada uno de los países y, en último lugar, por la existencia de legislación subsidiaria creada por los organismos nacionales, los gobiernos regionales y las autoridades locales.

8.1.1. En el contexto del mercado único hay fuertes razones para aumentar la proporción de legislación comunitaria aplicada por medio de reglamentos (que requieren una aplicación uniforme en los Estados miembros), en lugar de a través de directivas (que deben ser transpuestas al Derecho de cada país, lo que conlleva numerosos retrasos y variaciones).

8.2. Existe también la necesidad de una influencia centralizadora que contribuya a limar las disparidades entre los regímenes de regulación de los Estados miembros. En los Estados Unidos existe un organismo encargado de coordinar y supervisar la legislación: la Office of Regulatory Affairs. Aunque este organismo forma parte de la Oficina de Gestión y Presupuestos de la Casa Blanca y, por lo tanto, depende del Presidente (a quien rinde cuentas), el organismo es independiente de las demás ramas de gobierno y de las agencias de regulación del país. La Oficina cuenta con amplias facultades para intervenir en las actividades de todos los organismos de regulación. Las propuestas legislativas deben ser enviadas en primera instancia a este organismo, que debe pronunciarse dentro de un determinado plazo; para dar su aprobación, podrá exigir todas las enmiendas que considere oportunas en la redacción o en el contenido de las propuestas.

(1) COM(2002) 14 final.

8.2.1. En la actualidad no existe ningún organismo comparable dentro del marco regulador europeo. La Comisión ha propuesto la creación de una red legislativa interna y de una red interinstitucional, y estas redes podrían asumir un papel parecido a nivel europeo. Sin embargo, dado que aproximadamente el 90 % de la legislación se prepara en los Estados miembros, sería necesario, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, replicar estos organismos en cada uno de ellos. También sería conveniente coordinar la labor de estos organismos en toda la Unión y para cada uno de los países, lo cual podría exigir la creación de un órgano conjunto que incluyera a representantes de las redes en los Estados miembros, la Comisión y las instituciones europeas.

8.2.2. Como alternativa, se podría crear una Oficina de Evaluación de la Legislación independiente de la Comisión e inspirada en la Office of Regulatory Affairs estadounidense. La creación de un mecanismo para el establecimiento del AIL y para controlar su aplicación debería convertirse en una prioridad a corto plazo.

8.3. Otra característica del sistema regulador de Estados Unidos es el hecho de que las agencias de reglamentación hacen «evaluaciones por homólogos» («peer reviews») del trabajo de las otras. Los instrumentos legislativos emitidos por una autoridad son sometidos a las demás agencias para su examen y para recibir críticas constructivas. Esto sirve no sólo como un proceso de revisión adicional, sino que también promueve el desarrollo de un enfoque común para la preparación de instrumentos legislativos. Es de prever que la introducción de procedimientos de evaluación por homólogos en Europa reportaría beneficios similares. Además de los organismos nacionales encargados de realizar dichas evaluaciones dentro de cada Estado miembro y de las instituciones encargadas de estas evaluaciones en el ámbito europeo, podría ser instructivo que cada Estado miembro evaluara de este modo la labor de los demás países.

8.4. La consolidación es otro de los temas que no deben dejarse de lado. La consolidación es el agrupamiento, en un único texto no vinculante, de una disposición legislativa y de todas sus posteriores modificaciones. Una vez más, los Estados miembros y la Unión Europea llevan a cabo esta labor de formas muy distintas; existen también grandes variaciones en el tiempo necesario para llevar a cabo las consolidaciones; en la mayor parte de los casos, la escala temporal parece demasiado amplia para satisfacer las necesidades de los usuarios de la legislación, quienes necesitan contar lo antes posible con un texto conciso, coherente y sencillo, pero completo al mismo tiempo.

8.4.1. Sin embargo, incluso en los casos relativamente infrecuentes en que se cumplen estas condiciones, la consolidación presenta el inconveniente de que el texto no es legalmente vinculante, por lo que las empresas y los ciudadanos no pueden apoyarse en él para conocer su posición ante la ley. La reformulación y la codificación son opciones preferibles. En diciembre de 1994 se llegó a un acuerdo interinstitucional para establecer un método acelerado de trabajo para la codificación oficial de los textos legislativos; sin embargo, dicho acuerdo no parece haber tenido mucha repercusión

hasta la fecha. Recientemente se llegó a otro acuerdo interinstitucional para lograr una utilización más estructurada de la técnica de reformulación de las leyes; este acuerdo debería facilitar la aplicación del método, pero siempre y cuando exista la voluntad de que funcione bien en la práctica.

8.5. Además del principio de proporcionalidad, es importante que las normas pasen la prueba de la practicidad. Los legisladores deben centrarse en los efectos prácticos que tendría la legislación propuesta en la actividad diaria de las empresas y en la vida normal de los ciudadanos. Por encima de todo, es necesario tener presente la «ley de las consecuencias imprevistas».

8.6. En estos tiempos de rápido desarrollo tecnológico, resulta particularmente importante que las leyes sean neutrales en lo que a las tecnologías se refiere. Es necesario asegurarse de que no se distorsiona la competencia al formular la legislación de tal manera que favorezca o discrimine unos procesos tecnológicos frente a otros, a menos que esté bien claro que dicha acción se pueda justificar en nombre del interés público. También es necesario redactar la legislación de tal manera que no quede obsoleta como consecuencia de los avances tecnológicos.

8.7. Para que el proceso de simplificación culmine con éxito es necesario que alguien se «responsabilice» de él. La experiencia ha demostrado que, para poder eliminar la inercia y la resistencia al cambio, así como la protección de lo que se considera como intereses nacionales, debe existir una fuerza impulsora en un nivel político alto, dedicada a cumplir los objetivos fijados en un intervalo de tiempo especificado.

8.8. Para que el proceso de simplificación goce de credibilidad, es importante que sea percibido como algo que proporciona ventajas tangibles y concretas en un periodo de tiempo razonable. Es preocupante que el proceso se iniciara hace casi diez años y que hasta la fecha haya logrado tan pocos resultados. No anima mucho el ejemplo de Francia, donde se halla en marcha un proceso de codificación desde hace cincuenta años aproximadamente que sólo se ha ocupado de algo más de la mitad de las leyes en vigor. El «progreso» en esa escala sólo puede servir para desacreditar por completo la tarea.

8.9. La simplificación en el nivel de la Unión Europea carece de sentido si no se realiza una actividad equiparable en los Estados miembros. Sin embargo, para impulsar el proyecto es necesario iniciar la acción en el nivel de la Unión Europea sin esperar a que actúen los Estados miembros; es de esperar que éstos sigan sin demora el ejemplo europeo. El éxito del proceso de simplificación depende de que entre la Comisión y las organizaciones responsables de los Estados miembros exista una estrecha coordinación y cooperación. El proceso de simplificación necesita contar también con el compromiso político y la participación activa de los gobiernos de los Estados miembros.

9. Conclusiones

9.1. Las consecuencias de una legislación deficiente recaen directamente en el ciudadano europeo. Los principales obstáculos para lograr un progreso real en el ámbito de la simplificación y la mejora de la legislación son la resistencia a los cambios inherente a toda burocracia de gran tamaño, como es el caso de la Unión Europea, y la insistencia de los Estados miembros en aferrarse a sus costumbres, tradiciones y prácticas nacionales. Sólo se podrá vencer estas fuerzas si se establece una cultura completamente nueva a nivel nacional y europeo. Para lograrlo, será preciso llegar a un nivel de cooperación entre las instituciones nacionales y europeas que todavía no se ha alcanzado. A su vez, esta tarea sólo podrá realizarse por medio de un elevado grado de compromiso político, tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros.

9.2. La política de simplificación debe dirigirse hacia una mayor armonización y coordinación entre los regímenes reglamentarios de los Estados miembros y de la Unión Europea. A pesar de que la Comisión es la fuerza impulsora de los

cambios políticos en Europa, un 90 % de la legislación sigue creándose en los Estados miembros. La simplificación no llegará a convertirse en una realidad a menos que todos ellos trabajen codo con codo.

9.2.1. Los progresos en la simplificación exigen, además, la confianza de los ciudadanos en el método y los objetivos de aquélla; si los ciudadanos ven claramente las ventajas y beneficios, y si están convencidos de que los cambios en la legislación servirán para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, serán más propensos a ver todo el proceso bajo un prisma favorable. A su vez, ello tendrá una influencia positiva en el grado de compromiso político.

9.3. En este asunto, Europa no tiene al tiempo de su lado. La simplificación y la mejora de la legislación son pasos esenciales que Europa tiene que dar para prepararse para la ampliación. Tanto a nivel europeo como al de los Estados miembros hay que actuar de forma inmediata si se quieren conseguir resultados dentro de unos plazos que están acortándose rápidamente.

Bruselas, 21 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada»

(2002/C 125/21)

El 31 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 sobre «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada»

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Pariza Castaños; coponente: Sr. Melícias).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 21 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Integración y ciudadanía

1.1. Durante los años sesenta y setenta, en los que la inmigración fue promovida por los Estados europeos receptores, prevaleció la idea de la temporalidad de las migraciones que se producían en Europa. Pero ante la evidencia del establecimiento estable de las poblaciones inmigradas, las instituciones públicas han ido asumiendo que el destino de los inmigrantes es, mayoritariamente, su integración en nuestra sociedad. Este debe ser el concepto que presida, sin ningún tipo de reticencias, las nuevas políticas ⁽¹⁾ de inmigración ⁽²⁾.

1.2. La Comunicación de la Comisión Europea sobre política comunitaria de inmigración señalaba que las perspectivas económicas y de evolución demográfica de Europa hacen de la inmigración un factor fundamental y una necesidad para nuestro desarrollo. Por lo tanto, las políticas públicas deben adecuarse al hecho de que la sociedad europea actual y futura es una sociedad con gran presencia de personas inmigradas, y por lo tanto son necesarias políticas claras y eficaces de integración social de la población inmigrada. Nos referimos al conjunto de la población inmigrada, no sólo a la inmigración por motivos laborales, sino también a la reagrupación familiar, refugiados y personas acogidas a otras forma de protección humanitaria.

1.3. Hay que definir bien el concepto de integración para que sea útil en todos los países de la Unión Europea, pues los conceptos sobre integración social (no sólo los referidos a los inmigrantes y refugiados) cambian según las diferentes prácticas y tradiciones culturales.

1.4. El concepto de integración que proponemos en este Dictamen se define como «integración cívica» y está basado, fundamentalmente, en la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea es una base sólida y positiva que debe guiar a la nueva legislación europea así como a las legislaciones nacionales.

1.5. El referente principal de la integración cívica que proponemos no está en el tratamiento que deba darse a los aspectos culturales, sino en el concepto de ciudadanía. La diversidad cultural tendrá un tratamiento específico en cada país, de acuerdo con el modelo que se haya ido desarrollando para ello, pero no debe alterar el principio de equiparación de derechos y deberes. Dicho de otro modo, las pautas culturales de los inmigrantes, sean cuales fueren, no reducen su condición de personas que deben tener los mismos derechos y los mismos deberes que el resto de la población.

1.6. Los derechos de los inmigrantes no pueden cuestionarse sobre la base de la diversidad cultural. El Comité rechaza por completo cualquier planteamiento que niegue derechos a los inmigrantes por causa de sus diferencias culturales. La libertad religiosa, por ejemplo, es un derecho que tienen los inmigrantes, como lo tienen los demás ciudadanos. Todos los derechos fundamentales de las personas, así como todos los derechos que las leyes garantizan, son también derechos de los inmigrantes, independientemente de sus rasgos culturales. Al igual que los derechos, tampoco los deberes legales pueden ser eludidos con argumentos culturales. Los inmigrantes no pueden eludir el respeto a las leyes y la aceptación de las normas de la sociedad por razones culturales. Los inmigrantes han de respetar los valores democráticos de las sociedades europeas e incorporarse a los cauces democráticos para su integración social.

⁽¹⁾ Véase al respecto la Comunicación de la Comisión COM(2000) 757 final.

⁽²⁾ El concepto de inmigración que se utiliza en este Dictamen incluye también, en algunas circunstancias, a las minorías de origen étnico.

1.7. Los aspectos culturales son muy importantes. La diversidad cultural es una característica propia de la Europa democrática y pluralista. La inmigración procedente de países terceros aporta mayores elementos a nuestra diversidad, enriqueciendo culturalmente nuestras sociedades. La cultura no puede ser entendida como algo inamovible, sino que debe verse como algo en permanente evolución que se enriquece con las más variadas aportaciones. Con esta visión dinámica de nuestro desarrollo cultural deberán integrarse las aportaciones culturales que hacen las personas inmigradas.

1.8. El Comité, por tanto, quiere resaltar la contribución positiva de la inmigración para el desarrollo cultural de Europa, y rechaza con energía todo planteamiento fundamentalista que hable de «riesgo de contaminación cultural» o de «defensa de las esencias culturales europeas frente a rasgos culturales extraños». Tales planteamientos son contrarios a los principios del pluralismo democrático y perniciosos para el avance sociocultural de las sociedades europeas.

1.9. La integración social está muy relacionada con las políticas de inmigración y asilo. El proceso de integración social ha de comenzar en el mismo momento en el que se produce la inmigración, por tanto, es de gran importancia la forma como se realiza la entrada y los derechos que al inmigrante o al solicitante de asilo se le conceden desde el primer momento. La utilización de vías irregulares de entrada y la inserción laboral en la economía sumergida son barreras para la integración social. En este sentido, es importante elaborar políticas de inmigración que hagan accesibles las vías legales de entrada y definan con amplitud los derechos de las personas inmigradas. Sobre estas cuestiones la Comisión ha elaborado proyectos de Directivas⁽¹⁾ y el Comité los correspondientes dictámenes⁽²⁾.

1.10. Las personas inmigrantes deben adoptar una actitud positiva, favorable a la integración, para lo que es conveniente el conocimiento de la lengua, las leyes y las costumbres del nuevo país de residencia.

1.11. El conocimiento de las lenguas de los países de acogida es un aspecto fundamental para la integración de las personas inmigradas, por lo que se debe ofrecer a estas personas la oportunidad de estudiarlas.

2. El camino recorrido por las instituciones europeas en políticas de integración social de los inmigrantes

2.1. La Comisión Europea, de acuerdo con las previsiones del Tratado de la Unión y en el marco político definido en el Consejo de Tampere, está desarrollando una intensa actividad

política, adoptando diversas iniciativas legislativas que el Comité valora de manera positiva. Sin embargo, estamos comprobando que, en el Consejo, los trabajos se desarrollan con mucha lentitud y con planteamientos políticos demasiado restrictivos. El Consejo Europeo de Laeken se ha comprometido a dar un nuevo enfoque y un impulso mayor a la política común en materia de asilo e inmigración. El Comité desea que este compromiso se traduzca en progresos concretos dentro del Consejo, y en un decidido apoyo a las iniciativas de la Comisión.

2.2. Las instituciones públicas de los Estados de la Unión Europea han ido desarrollando, en las últimas décadas, políticas de integración social para las poblaciones inmigradas. Estas políticas sufrieron importantes retrasos debido a los supuestos iniciales sobre la temporalidad de las migraciones.

2.3. Las instituciones comunitarias, por su parte, llevan también años desarrollando políticas favorables a la integración social de las poblaciones inmigradas. Éstas se han concretado en iniciativas favorables a la inserción laboral, educativa, etc., así como en las políticas desarrolladas en el terreno de la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación.

2.4. La Comunicación de la Comisión Europea de 1994⁽³⁾, sobre políticas de inmigración y de asilo, ya señaló que la integración social debía ser uno de los tres ejes centrales de la política de inmigración (los otros dos eran la cooperación con los países emisores y el control de los flujos). Las propuestas que la Comunicación de la Comisión⁽⁴⁾ sobre la nueva política de inmigración realiza para la integración social de los nacionales de terceros países, se basan en la equiparación de derechos, el avance hacia la libre circulación, el desarrollo de medidas para mejorar su situación económica y sociocultural, y las medidas contra la xenofobia y la discriminación racial.

2.5. Las iniciativas comunitarias desarrolladas en este terreno han sido diversas, pero cabe mencionar el programa Integra dirigido a la integración en el mercado laboral de los colectivos con riesgo de exclusión, que ha permitido desarrollar gran número de proyectos centrados en la inmigración, así como el actual programa Equal⁽⁵⁾ que persigue objetivos similares. También ha de hacerse mención a la Estrategia Europea de Empleo, definida en la Cumbre de Luxemburgo de 1997, por sus planteamientos de lucha contra la discriminación en el terreno laboral.

(1) Véase al respecto la propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia en el DO C 332 E de 27.11.2001, y la Directiva sobre el estatuto de refugiado en el DO C 62 de 27.2.2001.

(2) Véase al respecto el Dictamen aprobado por el CES el 16.1.2002 y el Dictamen del CES en el DO C 193 de 10.7.2001.

(3) Véase al respecto la Comunicación de la Comisión COM(94) 23 final y el Dictamen del CES en el DO C 393 de 31.12.1994.

(4) Véase al respecto la Comunicación de la Comisión COM(2001) 757 final y el Dictamen del CES en el DO C 260 de 17.9.2001.

(5) Véase al respecto el Dictamen del CES en el DO C 75 de 15.3.2000.

2.6. La lucha contra la xenofobia y la discriminación, aspecto de enorme importancia para la integración social, ha sido desarrollada por las instituciones comunitarias, especialmente a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Están ya en vigor dos directivas, una sobre igualdad de trato de todas las personas independientemente de su origen étnico, y otra sobre igualdad de trato en el trabajo, así como un programa de acción para su desarrollo, que constituyen una base sólida para el desarrollo de políticas antidiscriminatorias. Sin embargo, el Comité constata con preocupación los retrasos injustificables que se están produciendo en la transposición de las directivas a las legislaciones nacionales en algunos Estados miembros.

2.7. Es muy importante la creación en 1997 del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, como instrumento de la Unión Europea encargado de elaborar análisis y propuestas para hacer más eficaz el combate contra el racismo y otras formas de discriminación en todo el espacio de la Comunidad.

2.8. Si bien hay una apuesta clara a favor de la integración social por parte de las instituciones públicas, lo cierto es que las políticas desarrolladas hasta el momento son claramente insuficientes. La discriminación que sigue sufriendo la población inmigrada, que se manifiesta en aspectos tan importantes como su situación de desventaja en el acceso al trabajo; la segregación en el espacio urbano y en otros aspectos de la vida social; los conflictos de convivencia que aparecen por distintos puntos de la geografía europea; etc., son claras muestras de la insuficiencia de lo que hasta ahora se ha hecho en este terreno.

2.9. Las políticas de integración social deben recibir un impulso importante en el que se impliquen todas las instituciones, las nacionales, las regionales y las locales. En este nuevo impulso también debe implicarse decididamente la sociedad civil organizada, pues sólo así se logrará dotar de la eficacia que tales políticas necesitan. El Comité Económico y Social afirma su voluntad de contribuir decididamente al desarrollo de nuevas políticas de integración social y a asociar a las mismas a la sociedad civil europea.

3. Las políticas para la integración

3.1. Las políticas para la integración de los inmigrantes deben ser desarrolladas por las instituciones públicas y privadas, con amplia participación e implicación de las organizaciones sociales. Tales políticas han de dirigirse a la eliminación de los obstáculos que sufren los inmigrantes en el acceso a bienes, servicios y cauces de participación en nuestra sociedad; a la inserción laboral, al acceso a la vivienda, a la formación básica, profesional y universitaria, etc.

3.2. Estas políticas de integración también se han de dirigir a la sociedad receptora para reducir las actitudes sociales discriminatorias y favorecer la comunicación y la avenencia

entre inmigrantes y sociedad receptora, fomentar el intercambio cultural, el conocimiento mutuo y la mutua participación en los más diversos espacios sociales. Por lo tanto, las políticas de integración deben incluir actuaciones dirigidas tanto a la población inmigrante como a la población autóctona.

3.3. Las políticas favorables a la integración social de los inmigrantes no deben conducir a una atención social segregada de los mismos. Deberán existir algunas actuaciones públicas que se realizan específicamente para las personas inmigradas, pero en su mayoría deberán ser actuaciones tendentes a que los inmigrantes utilicen los cauces y servicios ordinarios, y accedan a los bienes que ofrece la sociedad en condiciones de igualdad con el resto de la población.

3.4. El impulso político que requiere la integración de los inmigrantes se debe reflejar en un incremento de los presupuestos de las administraciones públicas. Es necesario que en todos los niveles institucionales —Unión Europea, Estados y niveles regional y local— se elaboren planes de actuación para la integración. Se debe reconocer que lo hecho hasta ahora es claramente insuficiente, pues no podemos considerar satisfactorios los actuales niveles de integración social de las poblaciones inmigradas. Esta petición de mayor esfuerzo a los Estados miembros en políticas de integración la hacemos extensiva a los países candidatos a la ampliación de la Unión Europea.

3.5. El Comité está elaborando un dictamen⁽¹⁾ sobre el método abierto de coordinación para las políticas de inmigración.

3.6. *Un Programa Marco Comunitario*

3.6.1. Para promover nuevas políticas de integración social se requiere una iniciativa europea lo más rápida y amplia posible, integrada en el conjunto de las políticas comunitarias. En el ámbito comunitario, es necesario que la Comisión Europea tome la iniciativa de elaborar un amplio Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes y refugiados. El programa ha de servir de motor para que las demás instituciones, a todos los niveles, incrementen sus políticas de integración. Este Programa Marco debe contar con la más amplia implicación de las organizaciones de la sociedad civil, y para ello, el Comité Económico y Social Europeo puede desempeñar un papel muy importante.

3.6.2. Las políticas públicas han de abarcar desde la primera acogida de las personas inmigradas hasta su plena y efectiva equiparación en derechos y deberes con el resto de la ciudadanía. Ello implica desarrollar actuaciones en múltiples espacios. En este Dictamen no podemos referirnos a todas, pero sí señalaremos algunas de las que nos parecen más importantes.

⁽¹⁾ Véase al respecto el Dictamen «Método abierto de coordinación en materia de inmigración y asilo».

3.6.3. La primera acogida debe contar con los medios necesarios que permitan que cuando una persona inmigrada se instale en cualquier localidad europea, lo haga en condiciones integradoras. El Comité ha elaborado un dictamen ⁽¹⁾ sobre el proyecto de directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los inmigrantes por motivos económicos proponiendo que la inmigración económica tenga condiciones favorables de acogida. El Comité también ha analizado las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo ⁽²⁾. El Comité ha propuesto en los Dictámenes que se promuevan actuaciones para un alojamiento digno; servicios de asesoramiento sobre los asuntos legales que conciernen a los nacionales de terceros países; servicios de información en distintas lenguas; cursos de idioma a los que toda persona recién llegada pueda acceder; servicios de orientación para el empleo; etc.

3.6.4. La inserción laboral es, sin duda, uno de los ejes de la integración social, ya que sin ella no hay inserción en otros muchos terrenos de la vida social. Las políticas de empleo deben considerar la nueva política de inmigración y facilitar el acceso al empleo de las personas inmigradas ⁽³⁾.

3.6.5. La vivienda y el entorno urbano ponen de manifiesto la situación real de integración o de exclusión social. En muchas localidades la vivienda y el entorno urbano son indicadores alarmantes de la intensidad de la degradación y de la exclusión social de la población inmigrante, no solo para quienes su residencia es reciente, sino también para quienes su residencia es de larga duración.

3.6.6. El pleno acceso a la educación, y que ésta se imparta en condiciones no discriminatorias y de calidad, constituye otro aspecto de enorme trascendencia para el presente y el futuro de la integración social de las poblaciones inmigradas. Mediante los instrumentos europeos que sean adecuados, las autoridades correspondientes reconocerán los títulos académicos y calificaciones profesionales adquiridas en el país de origen evitando cualquier tipo de discriminación.

3.6.7. La sanidad y los demás servicios sociales públicos deben ser accesibles para las personas inmigradas en igualdad de condiciones que para el resto de la población. Ello implica eliminar toda situación discriminatoria y adaptar los servicios y las prestaciones para esta atención igualitaria.

3.6.8. Se necesitan programas de actuación a todos los niveles, para proteger a las personas inmigrantes del racismo, la xenofobia, la violencia y cualquier forma de discriminación. Es imprescindible que los poderes públicos, las empresas, las instituciones privadas, los interlocutores sociales y el conjunto de la sociedad civil se asocien a estos programas de manera preventiva. Prevenir estos problemas sociales es, sin duda, la mejor manera de evitar su desarrollo.

3.6.9. Fomentar entre los europeos la comunicación entre las diferentes culturas y los valores positivos de la pluralidad cultural, debe ser una de las tareas de las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. La integración cultural de los inmigrantes y sus descendientes deberá hacerse respetando la diversidad de sus valores y tradiciones culturales, tratando de que la interculturalidad sea la forma de desarrollo cultural aceptada con normalidad por la sociedad de acogida.

3.6.10. La participación ciudadana debe contar con los mecanismos adecuados para abrirse a la población inmigrada. La vida asociativa, cultural y ciudadana en general, debe ser accesible a las personas inmigradas en igualdad de condiciones que el resto de la población. Este objetivo debe abordarse desde distintas vertientes. Por una parte, es necesario que las asociaciones existentes en la sociedad receptora acojan a las personas inmigradas: las asociaciones de vecinos, las asociaciones del mundo de la educación, las organizaciones patronales, los sindicatos, los partidos y movimientos políticos, las entidades deportivas, las entidades profesionales, las ONG, etc., deben contar con la participación de las personas inmigradas. Para ello, las propias asociaciones deben eliminar cualquier actitud de discriminación, así como promover actuaciones que favorezcan la participación igualitaria de las personas inmigrantes.

3.6.11. En el diseño de las actividades ciudadanas, sean culturales, deportivas, religiosas, festivas, etc., debe tenerse en cuenta la actual composición de la población de nuestras comunidades, de manera que las personas inmigradas puedan encontrar una cómoda participación en esas actividades.

3.6.12. Las organizaciones de la economía social son organizaciones muy positivas para la integración social de las personas inmigrantes. La participación igualitaria junto a los demás ciudadanos facilita el diálogo y la interacción entre todas las personas.

3.6.13. La integración de las personas inmigradas requiere políticas y actuaciones sostenidas en el tiempo, para evitar las situaciones de exclusión y de segregación social que hoy se producen en numerosas localidades europeas y que afectan a los descendientes de familias inmigradas. Personas que son nacionales de los Estados miembros, descendientes de segunda y tercera generación se ven sometidas en algunas ocasiones a trato discriminatorio de carácter xenófobo y racista.

⁽¹⁾ Véase al respecto el Dictamen aprobado por el CES el 16.1.2002.

⁽²⁾ Véase al respecto el Dictamen CES en el DO C 48 de 21.2.2002.

⁽³⁾ Véase al respecto el Dictamen del CES sobre las directrices para el empleo para el año 2002 en el DO C 36 de 8.2.2002.

3.7. Sistema de observación y evaluación de los resultados

3.7.1. Junto con el Programa Marco Comunitario, debe establecerse un sistema de observación que permita evaluar los resultados que van obteniéndose en el desarrollo de las políticas de integración social. Este sistema que debe contar con indicadores cualitativos y cuantitativos para el análisis de los resultados; ha de definir objetivos precisos y planes de actuación concretos, con recomendaciones para las instituciones públicas y la sociedad civil, tanto a nivel comunitario como en cada uno de los Estados miembros.

3.7.2. El sistema de observación y evaluación que proponemos ha de formar parte del Método Abierto de Coordinación que el Consejo aprobará para la política europea de inmigración.

3.7.3. El sistema propuesto ha de contar con la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, y particularmente con la implicación del Comité Económico y Social Europeo.

4. El papel de la sociedad civil en la integración social

4.1. El trabajo y las relaciones laborales

4.1.1. Disponer de los recursos económicos adecuados es una condición imprescindible para que las personas no caigan en la exclusión social. El trabajo es la manera más común a través de la cual se obtienen los recursos económicos y se desarrollan las capacidades profesionales. Además, el trabajo constituye un vínculo fundamental en las relaciones sociales entre las personas, tanto en el trabajo autónomo como en el asalariado.

4.1.2. Facilitar a las personas inmigrantes el acceso a la formación profesional, al trabajo y a las prestaciones sociales correspondientes, es básico para lograr la integración social. Sin embargo, no se puede hablar de integración en el trabajo si las personas inmigrantes se ven sometidas a situaciones de discriminación.

4.1.3. En términos generales, la población inmigrada tiene más dificultades que los nacionales para constituir y gestionar una empresa, así como para acceder en igualdad de condiciones al mercado de trabajo y para alcanzar un empleo de calidad. Es cierto que alcanzar un empleo de calidad es una dificultad que afecta a diversos grupos sociales y a numerosas personas; sin embargo, para los inmigrantes esta dificultad se acrecienta notablemente, no sólo para las personas de baja calificación profesional, sino también para los más cualificados. Los colegios profesionales deben promover el ejercicio de la actividad profesional de las personas inmigradas en igualdad de condiciones que el resto de los profesionales, sin ninguna discriminación.

4.1.4. Los servicios públicos de empleo, en colaboración con los interlocutores sociales, deben incorporar criterios útiles para la gestión adecuada de los flujos migratorios. Las personas inmigrantes demandantes de empleo se deben inscribir en los servicios públicos, para lo que se les han de facilitar la información correspondiente. Los sindicatos y las demás organizaciones sociales pueden desempeñar un papel muy importante en la transmisión de la información. En las localidades y regiones donde la población inmigrante tiene problemas específicos para acceder al empleo, los servicios públicos de empleo tienen que disponer de políticas especializadas para facilitar la incorporación efectiva de todas las personas al mercado de trabajo, sin ningún tipo de discriminación.

4.1.5. Los interlocutores sociales, que gestionan en gran medida el funcionamiento del mercado de trabajo y constituyen pilares básicos de la vida económica y social europea, tienen un importante papel que desempeñar para favorecer la integración de las personas inmigradas. Sin embargo, la realidad pone de manifiesto que, en el mercado laboral y en las condiciones de trabajo, muchos inmigrantes están sometidos a condiciones que incumplen las normas laborales y sociales, así como a situaciones inaceptables de discriminación.

4.1.6. Los interlocutores sociales en el ámbito de las negociaciones colectivas y en las relaciones laborales han de asumir la responsabilidad que les corresponde en la integración de los inmigrantes. Para ello, promoverán la eliminación, en los convenios colectivos y en las normas y prácticas laborales, de cualquier aspecto directo o indirecto de discriminación. La discriminación puede ser a causa del género, del origen étnico o nacional, de la cultura, de la religión, de la edad, etc.; y en muchas ocasiones las personas inmigradas acumulan en ellas varios factores de discriminación.

4.1.7. El Comité Económico y Social propone a los interlocutores sociales en el ámbito europeo que, respetando la autonomía que les corresponde, analicen, en el marco del diálogo social, la conveniencia de promover acuerdos sociales e iniciativas para favorecer la integración de las personas inmigrantes a través de la mejora en las relaciones laborales y en las condiciones de trabajo y la eliminación de toda forma de discriminación.

4.1.8. Siempre hay que tener en cuenta los diferentes sistemas de negociación colectiva, de relaciones laborales y de seguridad social existentes en los Estados miembros; pero en todos ellos es necesario que los interlocutores sociales en los diferentes niveles —Estado, región, sector, empresa— constituyan instrumentos de evaluación y de negociación para impulsar la integración de las personas inmigrantes en el ámbito laboral.

4.1.9. La formación continua es un instrumento fundamental para promover la igualdad real de las personas en el mercado de trabajo. Los interlocutores sociales deben reforzar sus actuaciones para que las personas inmigrantes tengan acceso a la formación continua en igualdad de condiciones que los nacionales. Las personas inmigrantes que no conocen las lenguas de la sociedad en la que residen tienen una dificultad añadida para acceder a la formación continua y al empleo, por lo que se requieren actuaciones específicas de formación continua para los inmigrantes alófonos.

4.1.10. En el desarrollo de la carrera profesional, muchas personas se encuentran con dificultades añadidas por el hecho de ser inmigrantes. Por ello, los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos se esforzarán en la tarea de favorecer la igualdad real en el desarrollo de las carreras profesionales y en los salarios de todas las personas sin ningún tipo de discriminación.

4.1.11. El Programa Marco comunitario que hemos propuesto con el objetivo de mejorar la integración de las personas inmigrantes debe incorporar objetivos y actuaciones dirigidas especialmente a los interlocutores sociales, que conviene que se asocien a dicho programa.

4.1.12. En las Directrices para el empleo ⁽¹⁾ que se elaboran anualmente a través del método abierto de coordinación se deben incorporar los criterios para la gestión de los flujos migratorios, así como objetivos y actuaciones para favorecer la integración a través del empleo de las personas inmigradas.

4.2. *La comunidad local*

4.2.1. A veces la personas inmigrantes habitan en guetos urbanos degradados y abandonados por las autoridades públicas. Este es un fenómeno de exclusión social que por desgracia se produce en muchas localidades europeas y que está siendo fuente de numerosos conflictos. Se puede hablar de gueto cuando se produce una alta concentración urbana de personas de un mismo origen nacional o cultural, y, a menudo, acompañada de la desatención pública y de degradación urbanística y social. El gueto no lo genera la concentración, sino la falta de atención pública y la discriminación en el acceso a los bienes y a los servicios públicos, así como a la vida social y cívica de la comunidad.

4.2.2. Las personas que habitan en estas condiciones sufren de una manera muy grave condiciones extremas de desigualdad y de discriminación. Sin embargo, la integración social de las personas inmigrantes en la comunidad local debe ser un objetivo prioritario de la sociedad civil europea y de las autoridades públicas.

4.2.3. Las personas inmigrantes se deben inscribir en el censo de vecinos de la localidad donde residan, pues de este hecho administrativo se derivan determinados derechos y obligaciones ciudadanas que constituyen primer paso hacia la integración.

4.2.4. En la mayor parte de las localidades europeas existen diversas asociaciones cívicas que trabajan en colaboración con las autoridades locales en la mejora de la calidad de vida de las personas y para promover unas buenas relaciones sociales de los vecinos. Según las tradiciones de cada país, estas asociaciones tienen características diferentes, pero desarrollan una importante función como organización de la sociedad civil en el ámbito local.

4.2.5. Estas asociaciones deben abrir sus puertas a la participación de las personas inmigrantes, para incorporar sus inquietudes, sus problemas y sus opiniones a los programas y actividades. El objetivo debe ser que todas las personas, también los inmigrantes, formen parte activa de su comunidad local en condiciones de igualdad. La actividad de los voluntarios sociales, colaborando personas inmigrantes con el resto de los ciudadanos, constituye un ejercicio muy positivo de integración social.

4.2.6. En muchas localidades las personas inmigrantes tienen enormes dificultades para acceder a una vivienda digna. A veces se ven obligadas a residir en situaciones de hacinamiento en viviendas de muy baja calidad, y en concentraciones suburbanas periféricas y degradadas. Facilitar a esas personas el acceso a una vivienda adecuada es la primera responsabilidad de las autoridades públicas especialmente de las autoridades locales. Para ello es imprescindible que las administraciones locales dispongan de viviendas sociales y de ayudas públicas para el abono del precio del alquiler, para las personas que lo necesiten (autóctonas o inmigradas), en condiciones de igualdad, sin ningún tipo de discriminación. Una buena gestión urbanística y una eficaz política de vivienda son siempre un instrumento necesario para la integración social.

4.2.7. A veces, los propietarios de las viviendas se niegan a alquilarlas a personas inmigrantes en una clara y repudiable actitud de xenofobia y de racismo. Las autoridades locales deben actuar con firmeza en la prevención y en la eliminación de esta conducta que dificulta aún más a los inmigrantes, el acceso a una vivienda adecuada.

4.2.8. Una buena acogida a las personas inmigrantes por parte de la comunidad local es necesaria para la integración, y a veces algunos vecinos acogen a los inmigrantes con prevención y recelo, e incluso con actitudes xenófobas y excluyentes. Numerosas asociaciones de derechos humanos actúan para favorecer la acogida de las personas inmigrantes en su comunidad, desarrollando una importantísima labor de solidaridad e integración social. Estas asociaciones también impulsan campañas informativas entre los vecinos con el fin de que estos eliminen las actitudes minoritarias de carácter xenófobo que se puedan producir. También informan a las personas inmigrantes de sus derechos y obligaciones en la nueva sociedad que les acoge.

4.2.9. Estas asociaciones representativas de la sociedad civil deben ser consultadas por las autoridades públicas para la elaboración y evaluación de los programas de integración; asimismo, sus actividades deben ser respaldadas.

⁽¹⁾ Véase al respecto el Dictamen del CES en el DO C 36 de 8.2.2002.

4.3. El sistema educativo

4.3.1. El sistema educativo constituye en nuestras sociedades un ámbito en el que los niños y niñas adquieren conocimientos y habilidades; pero también es un lugar en el que inician y desarrollan su proceso de socialización y de ciudadanía, y se transmiten los valores sociales y culturales. Además tiene la trascendencia política de ser un instrumento fundamental para favorecer la igualdad de oportunidades.

4.3.2. Garantizar el acceso en condiciones de igualdad al sistema educativo desde el pre-escolar de los hijos e hijas de las personas inmigrantes es prioritario para avanzar en la integración social. Sin embargo, a veces, estos niños y niñas encuentran muchas dificultades concretas para acceder a la formación y hacerlo en condiciones de igualdad, sufriendo condiciones claras de discriminación: en centros educativos de baja calidad, con textos y materiales de contenido excluyente, y a veces con trato discriminatorio por parte de profesores y de otros niños y niñas. Las autoridades públicas deben elaborar políticas adecuadas para evitar estas situaciones inaceptables en las democracias europeas. Igualmente la comunidad educativa y las organizaciones y asociaciones que la componen tienen una importantísima tarea que desempeñar.

4.3.3. Es necesario una atención particular a la formación de las mujeres inmigrantes. El aprendizaje de la lengua, el conocimiento de los derechos humanos, cívicos y sociales existentes en la sociedad de acogida, la formación profesional; son instrumentos fundamentales para la integración social de las mujeres inmigrantes y de sus familias, debido al efecto multiplicador que tiene la formación de las mujeres.

4.3.4. Los sindicatos y asociaciones de profesores, los empresarios y la iniciativa social deben asumir la responsabilidad de promover la igualdad de oportunidades de todos los niños y niñas en el sistema educativo, sea cual sea el origen, la etnia, la religión, la lengua o la cultura de los mismos; igualmente vigilarán junto a las autoridades públicas para que en el sistema educativo se transmitan los valores de la tolerancia y la pluralidad.

4.3.5. Se deben analizar los contenidos de los textos y demás instrumentos formativos para eliminar de ellos cualquier consideración negativa hacia las personas inmigrantes y cualquier otra consideración directa o indirecta de contenido racista o xenófobo, aunque sea subliminal, así como cualquier valoración negativa de las culturas diferentes.

4.3.6. Las asociaciones de padres y madres de alumnos tienen un papel muy importante en la participación de la sociedad en las escuelas. Estas asociaciones pueden desempeñar un papel muy positivo en la integración de los hijos e hijas de las personas inmigrantes y que reciban un trato igualitario en el sistema educativo. Estas asociaciones deben abrirse a la participación de las personas inmigrantes para que sus inquietudes y los problemas de sus hijos e hijas sean considerados adecuadamente.

4.3.7. Uno de los problemas más importantes que tienen que afrontar los hijos e hijas de los inmigrantes en la escuela, es el paso a la enseñanza profesional y universitaria. Los poderes públicos y las organizaciones de la sociedad civil se deben implicar para eliminar todos los obstáculos existentes y aplicar políticas positivas para lograr la igualdad real dentro del sistema educativo.

4.3.8. La enseñanza de adultos dentro del sistema educativo tiene una gran importancia en las políticas de integración social. Los poderes públicos, las asociaciones de derechos humanos y las organizaciones que actúan dentro del sistema educativo, tienen que colaborar intensamente para extender la formación en todos sus niveles entre la población inmigrada.

4.3.9. La lengua materna de las personas inmigrantes es un valor cultural para las personas que la utilizan y para la sociedad receptora, por lo que su enseñanza y utilización deben ser promovidas por los poderes públicos en el sistema educativo. Son positivos los acuerdos con las autoridades de los países de origen de los inmigrantes para la promoción de su lengua y cultura.

4.4. Los servicios sanitarios y otros servicios sociales públicos

4.4.1. En la Unión Europea, el derecho de todas las personas a la asistencia sanitaria y a ciertos servicios y prestaciones sociales forma parte del acervo común, por lo que los poderes públicos están comprometidos en su cumplimiento, dentro del marco de los sistemas sanitarios y sociales de cada Estado miembro. Las personas inmigrantes han de tener derecho al uso de los servicios sanitarios públicos y demás servicios y prestaciones sociales en las mismas condiciones que los nacionales, sin ningún tipo de discriminación. Cuando las personas se encuentran excluidas del sistema sanitario y no pueden utilizar los servicios sociales que necesitan, estamos ante un escenario de discriminación y de exclusión social.

4.4.2. Para eliminar las barreras discriminatorias que en muchas ocasiones dificultan a las personas inmigrantes el uso de los servicios públicos, las asociaciones de profesionales y de usuarios de dichos servicios, así como las ONG desempeñan un papel muy importante.

4.4.3. En algunas circunstancias, muchos inmigrantes desconocen el derecho que les asiste a la utilización de los servicios públicos. Asimismo, ignoran las reglas de funcionamiento de los mismos. Los poderes públicos —nacionales, regionales, locales— promoverán campañas informativas, en los idiomas adecuados, entre las personas inmigradas con el fin de que conozcan las características de los servicios sanitarios públicos y los demás servicios sociales. Las asociaciones de inmigrantes, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito de dichos servicios se asociarán con los poderes públicos en estas campañas informativas.

4.4.4. Son numerosas las asociaciones, comunidades religiosas y ONG que en los Estados miembros actúan en la promoción de la salud y de otros servicios sociales. Dichas asociaciones han de incorporar entre sus miembros a las personas inmigrantes, así como elaborar programas dirigidos a favorecer la utilización de los servicios públicos por parte de las personas inmigradas. También vigilarán que estos servicios públicos dispongan de personal especializado en la atención de las personas inmigrantes cuando sea necesario. En algunas circunstancias será necesario impulsar campañas de formación sanitaria dirigida especialmente hacia la población inmigrada.

4.4.5. Estas asociaciones y ONG deben promover actividades tendentes a que los poderes públicos, en la gestión de los servicios sanitarios y otros servicios sociales, tengan en cuenta las necesidades específicas de las personas inmigradas, y por lo tanto adapten los servicios en la medida en que sea necesario, especialmente para resolver los problemas lingüísticos en la comunicación entre los profesionales y los usuarios, así como en la consideración de los aspectos culturales y religiosos que deben ser tenidos en cuenta en la relación.

4.4.6. Los sindicatos y las organizaciones profesionales de los trabajadores de los servicios públicos deben estar asociados activamente en los programas que se lleven a cabo para acercar los servicios sanitarios y otros servicios públicos a la población inmigrante. Estos profesionales deberán aumentar su formación para facilitar el uso de estos servicios públicos a las personas inmigrantes.

4.4.7. Las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil han de desarrollar amplias campañas de información, para que la población inmigrada conozca la existencia y el funcionamiento de los servicios sanitarios y demás servicios sociales públicos y los puedan utilizar en igualdad de condiciones que el resto de la población.

4.5. *Las instituciones y organizaciones religiosas*

4.5.1. Las religiones, además de constituir sistemas de creencias particulares y prácticas colectivas, promueven códigos morales y de conducta, que orientan en gran medida la vida de las personas y muy especialmente la de los miembros de las distintas comunidades religiosas. En general, las instituciones y las organizaciones de origen religioso promueven actividades y valores de carácter humanitario y de solidaridad fomentando la participación cívica y actitudes integradoras hacia las personas inmigrantes.

4.5.2. En determinadas circunstancias, planteamientos religiosos extremistas e intolerantes, pueden fomentar la xenofobia y la exclusión. En la propia historia de Europa encontramos ejemplos que debiéramos no olvidar. Las instituciones y organizaciones de origen religioso deben extirpar de su seno cualquier brote de carácter excluyente, sobre todo aquellos que tienen fundamento religioso.

4.5.3. Son numerosas las organizaciones e instituciones promovidas desde las diferentes religiones e iglesias, de carácter humanitario y educativo, que actúan en nuestra sociedad en diferentes ámbitos de la vida social. Estas asociaciones e instituciones desempeñan una importante labor en favor de la integración social de las personas inmigrantes.

4.5.4. Estas asociaciones e instituciones pueden desarrollar campañas entre los fieles y colaborar con las autoridades públicas y otras organizaciones de la sociedad civil para fomentar la convivencia entre las personas de distinta religión y cultura de origen. Así mismo, pueden fomentar la colaboración interreligiosa entre las distintas iglesias o confesiones.

4.6. *Las asociaciones deportivas*

4.6.1. El deporte en nuestro tiempo es más que una actividad de las personas. En muchas ocasiones, especialmente en los deportes de masas, supone vínculos de identificación colectiva, y referencias de conducta para los niños y los jóvenes.

4.6.2. Aunque a veces tras los aficionados a los grandes deportes de masas se refugian grupos racistas, xenófobos y violentos que deben ser combatidos, la realidad es que en la Europa actual el deporte desempeña una labor muy importante para favorecer la igualdad étnica y cultural y promover la integración social.

4.6.3. Las asociaciones, instituciones y patrocinadores que actúan en los grandes deportes de masas deben de ser muy rigurosos frente a los comportamientos xenófobos y racistas, para extirpar de su seno a los grupos extremistas y promover la reprobación social de dichas conductas, fomentando con sus actuaciones dinámicas y mensajes claros de igualdad entre los seres humanos. El enorme eco social de sus actividades requiere el ejercicio de la responsabilidad.

4.6.4. Más allá del cumplimiento de las leyes, es conveniente que a nivel europeo las grandes instituciones y organizaciones de los deportes de masas elaboren un código ético de conducta para eliminar de su entorno actitudes y grupos que ofenden a la dignidad de las personas, y fomenten comportamientos humanitarios e integradores hacia las personas.

4.6.5. En el seno de las asociaciones y equipos deportivos, debe asegurarse que la participación de personas inmigradas o pertenecientes a minorías étnicas se realiza sin discriminación alguna, y que estas personas no sufran ningún tipo de exclusión en las actividades.

4.7. *Las organizaciones de derechos humanos y de derechos civiles*

4.7.1. Numerosas asociaciones y organizaciones actúan en los Estados miembros en el ámbito de la defensa de los derechos humanos y de los derechos civiles de todas las personas. Muchas de estas organizaciones tienen una amplia experiencia en la lucha por la igualdad social y los derechos cívicos.

4.7.2. En la sociedad europea, cada vez más, los problemas respecto a los derechos humanos y los derechos cívicos afectan de manera grave a las personas inmigrantes, por lo que estas asociaciones y ONG desde hace tiempo han incorporado esta cuestión tanto a sus idearios como a sus actividades.

4.7.3. Son especialmente positivas las organizaciones que actúan en la lucha contra el racismo y la xenofobia. Desarrollan una labor muy importante de denuncia en la violación de los derechos humanos así como de información y de movilización social. Hay que destacar el trabajo de prevención que realizan para evitar estas conductas. El racismo y la xenofobia la padecen también personas descendientes de inmigrantes, de segunda o tercera generación, lo que supone un fracaso grave de las políticas de integración.

4.7.4. Las asociaciones representativas que actúan en este ámbito deben ser consultadas por los poderes públicos cuando elaboren las políticas de integración y se deben asociar a los programas correspondientes.

4.8. *Las asociaciones de las personas inmigrantes*

4.8.1. En numerosas ocasiones, los propios inmigrantes constituyen asociaciones específicas de muy diverso tipo —de acogida, culturales, religiosas, etc.— que son muy importantes para la identidad social de las personas, así como para facilitar su integración social.

4.8.2. Los poderes públicos y las organizaciones de la sociedad civil deben establecer lazos de cooperación con las asociaciones de inmigrantes, que desempeñan un importante papel de mediación social y un instrumento privilegiado para la transmisión de información entre las personas inmigradas.

4.8.3. Es conveniente que las asociaciones de inmigrantes incluyan entre sus objetivos la integración social de sus miembros, así como que constituyan redes de cooperación.

4.9. *Las organizaciones de mujeres*

4.9.1. Especial importancia tienen las organizaciones de mujeres que actúan en favor de la igualdad de las personas. De entre las personas inmigrantes, en numerosas ocasiones las mujeres encuentran dificultades específicas: en el acceso al trabajo, en la formación, en el uso de los servicios sociales, y también en lo relativo a los derechos fundamentales. Las organizaciones de mujeres merecen una atención especial y apoyos precisos por parte de las autoridades públicas.

4.9.2. Las mujeres juegan un papel especial en los procesos de integración social, tanto por la necesidad de que vean superadas las barreras particulares que ellas sufren, como por su capacidad para transmitir a sus descendientes los valores que han de hacer compatible la integración social con el mantenimiento de aspectos concretos de su cultura de origen.

4.10. *Los medios de comunicación*

4.10.1. En la sociedad actual los medios de comunicación de masas son los grandes transmisores, no solo de información, sino también de valores y conductas sociales, así como de actitudes de naturaleza moral y política. En relación con los temas de la inmigración algunas veces se comportan de manera sensacionalista, poco veraz y poco responsable.

4.10.2. Numerosos profesionales y medios de comunicación realizan su trabajo de forma adecuada, promoviendo entre la opinión pública mensajes favorables a la integración. Sin embargo, otros fomentan entre la población sentimientos de temor e inquietud que son un caldo de cultivo para la xenofobia y el racismo.

4.10.3. Es conveniente que, respetando íntegramente los principios de la libertad de expresión y de información consustancial al sistema democrático, los grandes medios concierten conductas contrarias al racismo y a la xenofobia y favorables a la integración de las personas inmigrantes.

4.10.4. Los grandes medios de comunicación de masas deben colaborar con los poderes públicos en la difusión de campañas que fomenten entre los ciudadanos los valores de la tolerancia, la diversidad cultural y la igualdad entre los seres humanos.

4.11. *Los partidos políticos*

4.11.1. El consenso entre las distintas fuerzas políticas a favor de la equiparación de derechos y de la integración social de la población inmigrada es de enorme importancia para que el conjunto de la sociedad se sitúe en esas mismas coordenadas. El mensaje de los partidos, especialmente en las campañas electorales, debe ser favorable a la integración.

4.11.2. El acuerdo de los partidos políticos europeos, firmado en Utrecht, para prevenir el racismo y la xenofobia ofrece un marco ejemplar que debe ser seguido en otros niveles, nacionales, regionales y locales.

4.11.3. Las personas inmigradas o pertenecientes a minorías étnicas deben integrarse y participar en los partidos y movimientos políticos; éstos impedirán en su seno cualquier tipo de discriminación. Es conveniente que los partidos políticos impulsen medidas de acción positiva para fomentar la participación de las minorías en la actividad política y en las listas electorales, en todos los ámbitos y especialmente en las elecciones locales.

5. Los mismos derechos, los mismos deberes. Ciudadanía y derecho de voto

5.1. Es fundamental para el desarrollo de la Unión Europea como zona de libertad, seguridad y justicia acordada en Tampere⁽¹⁾, garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros. Para ello, es imprescindible una política de integración dirigida a concederles derechos y obligaciones comparables a los demás ciudadanos de la Unión Europea.

5.2. En un sistema democrático no es aceptable que numerosas personas inmigradas vivan de forma permanente en una situación de inferioridad de derechos. Es razonable que la adquisición de los mismos derechos y el respeto de las mismas obligaciones que el resto de la ciudadanía se haga de forma progresiva, en la medida en que la persona inmigrada aumenta su permanencia en el Estado miembro en el que haya fijado su residencia, pero concluido cierto plazo de tiempo la equiparación debe ser plena.

5.3. En esta dirección se está dando un importante paso adelante con la directiva propuesta por la Comisión Europea sobre el Estatuto de los residentes de larga duración⁽²⁾. Tal estatuto se adquirirá a los cinco años de residencia y conllevará derechos comparables a los de los ciudadanos comunitarios, entre ellos el de la libertad de circulación y establecimiento en todo el espacio de la Unión Europea. El Comité Económico y Social ha elaborado un Dictamen⁽³⁾ respaldando estos aspectos de la Directiva y proponiendo algunas modificaciones. Cuando esta Directiva se aprueba se habrá dado un paso importante pero aún no se habrá alcanzado la igualdad de derechos.

5.4. El acceso a la nacionalidad y a la ciudadanía del Estado en el que la persona inmigrada reside es la plena equiparación de derechos y obligaciones. Por lo tanto es muy importante que las leyes nacionales favorezcan la concesión de la nacionalidad y la ciudadanía para los inmigrantes que lo soliciten y que los procedimientos sean transparentes. En la última década algunos países han dado pasos en esa dirección, pero en la mayoría de los Estados miembros los plazos para obtenerla siguen siendo demasiado largos y las dificultades burocráticas excesivas. Las leyes sobre el acceso a la nacionalidad son asunto de competencia de los Estados miembros, y en base al principio de la subsidiaridad deben continuar siéndolo, pero es muy conveniente que se produzca cierta armonización de las mismas y que en toda la Unión Europea el acceso a la

nacionalidad y a la ciudadanía para las personas que lo desean se pueda alcanzar con facilidad. Son positivas para la integración las legislaciones de los Estados que permiten la doble nacionalidad para las personas que voluntariamente quieran acogerse a ella.

5.5. Pero la equiparación de derechos y deberes no debe depender únicamente de la posibilidad de acceder a la nacionalidad del Estado en el que se reside. Para muchas personas ésta no será una opción conveniente, porque puede implicar la pérdida de su nacionalidad de origen o por cualquier otro motivo. Ha de haber otra vía para la equiparación y ésta sólo puede ser la del Estatuto del residente de larga duración. La adquisición de tal estatuto debe suponer que la diferencia de status entre el residente de larga duración y el residente comunitario sea mínima y, en todo caso, no afecte a aspectos importantes de la vida social y ciudadana. Para ello se debe avanzar en temas como la ciudadanía y el derecho de voto.

5.6. Ciudadanía Europea

5.6.1. En el artículo 17 y siguientes del Tratado de la Comunidad Europea se define la ciudadanía de la Unión como complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, que es competencia de cada Estado miembro. La Carta de derechos fundamentales avanza hacia una «ciudadanía cívica» en la Unión Europea para los residentes nacionales de terceros países, como ha indicado la Comisión en la Comunicación⁽⁴⁾.

5.6.2. La Europa de los ciudadanos no puede tener en su seno otra Europa de los no ciudadanos. Las personas que residen de forma estable dentro del espacio de la Unión Europea han de tener la misma consideración y reconocerles, en el ámbito comunitario, los mismos derechos y las mismas obligaciones, que a los nacionales de los Estados miembros.

5.6.3. A través de la Convención se ha abierto un proceso para la reforma de los tratados y la elaboración de un nuevo modelo de Unión Europea. La Convención analizará el concepto de ciudadanía europea y el papel de la Carta de derechos fundamentales.

5.6.4. La propuesta de «ciudadanía cívica» basada en la Carta de derechos fundamentales que hace la Comisión Europea en la Comunicación de noviembre de 2000 sobre política comunitaria de inmigración constituye una vía posible para acercar la ciudadanía europea a los residentes de larga duración, pero no es posible su eficacia al no disponer el Tratado de la base jurídica suficiente.

(1) Véanse al respecto las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.

(2) Véase al respecto la propuesta de Directiva en el DO C 240 E de 28.8.2001.

(3) Véase al respecto el Dictamen del CES en el DO C 36 de 8.2.2002.

(4) COM(2000) 757 final.

5.6.5. El Comité propone que en la Convención para la reforma de los Tratados se considere la posibilidad de otorgar la ciudadanía europea a los nacionales de terceros países que dispongan del estatuto de residentes de larga duración.

5.7. *Derecho de voto*

5.7.1. Una propuesta global de equiparación de derechos y deberes y de integración social no puede ser planteada sin incluir el derecho de voto. Éste es un derecho de gran trascendencia para la integración social porque constituye una importante señal a la hora de indicar quien está dentro y quien está fuera de una comunidad. Formar parte de una comunidad implica poder participar en la elección de los representantes de la misma y poder ser elegido como tal. Cuando no se concede el derecho de voto a un sector de la población se le está indicando, en cierto modo, que no forma parte de esta sociedad y ello dificulta cualquier planteamiento de integración social.

5.7.2. Hay Estados miembros que ya han reconocido a los nacionales de terceros países el derecho a votar en elecciones locales. Igualmente, los nacionales de cualquier Estado miembro pueden participar en las elecciones al Parlamento Europeo aunque residan en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad.

5.7.3. El Comité propone que en la Convención para la reforma de los Tratados se considere el reconocimiento del derecho de voto en las elecciones locales y en las del

Parlamento Europeo, para los nacionales de terceros países que dispongan del estatuto de residentes de larga duración.

6. **El Comité Económico y Social Europeo**

6.1. El Comité Económico y Social Europeo, como órgano representativo de la sociedad civil organizada, puede desempeñar un papel muy importante en la elaboración y evaluación de iniciativas legislativas europeas que favorezcan la integración social de las personas inmigrantes. Así mismo, los Comités económicos y sociales y otras instituciones similares existentes en los Estados miembros, en sus ámbitos nacionales, pueden desempeñar un papel muy importante.

6.2. El Comité Económico y Social Europeo demanda su participación activa en todos los foros y conferencias que las demás Instituciones comunitarias organicen para el tratamiento de las cuestiones relacionadas con la inmigración. El Comité desea asociarse de manera muy activa con la Comisión, el Consejo y el Parlamento en todo el proceso legislativo sobre la inmigración y el asilo.

6.3. El Comité Económico y Social Europeo tiene previsto organizar junto con la Comisión en el año 2002 una Conferencia sobre inmigración e integración social, en la que participarán los CES de los Estados miembros, los interlocutores sociales, otras organizaciones representativas de la sociedad civil, así como las ONG importantes que actúan en el ámbito de la integración social. En dicha conferencia participarán las demás Instituciones y Órganos de la Unión Europea. Los trabajos de la Conferencia contribuirán positivamente para la elaboración del Programa Marco comunitario para promover la integración social de los inmigrantes.

Bruselas, 21 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS