

desarrollo de la política agroambiental de defensa del territorio y de las zonas rurales, creando así riesgos de turbulencias en el mercado de la Unión, en perjuicio tanto de los agricultores como de los consumidores, además de riesgos para la política de defensa del empleo.

4.3. El Comité, sobre la base de las observaciones específicas formuladas en el presente Dictamen, insta a la Comisión y al Consejo a que consideren atentamente las consecuencias que tendría la aplicación de la propuesta de reglamento.

Bruselas, el 9 de septiembre de 1998.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)» ⁽¹⁾

(98/C 407/35)

El 4 de junio de 1998, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de julio de 1998 (ponente: Sr. Kienle).

En su 357º Pleno de los días 9 y 10 de septiembre de 1998 (sesión del 9 de septiembre de 1998), el Comité Económico y Social aprobó por 72 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. El espacio rural como base de la agricultura

1.1. Si se acepta como criterio para definir el «espacio rural», de conformidad con los datos de la Comisión Europea, una densidad de población inferior a 100 habitantes por km², el 17,5 % de la población actual de la Unión Europea vive en zonas rurales, que a su vez representan el 80 % de la superficie total de la UE.

1.2. Hoy en día, la agricultura representa en torno al 5 % de la totalidad de los puestos de trabajo de la UE. El número de explotaciones agrarias asciende en la actualidad a 7 millones y el de personas que trabajan a tiempo completo o parcial en el sector agrario, a unos 14 millones. Las explotaciones agrarias están situadas a menudo en regiones con un nivel de paro y de subempleo relativamente alto.

1.3. La agricultura ya no es —como en el pasado— la fuente principal de ingresos per se y en todo el espacio rural. Sin embargo, en la mayor parte de las zonas rurales sigue siendo el factor de cristalización de la creación de riqueza y de empleo. Por un lado, para las propias empresas agrarias (tanto para las familias como para sus empleados); también para el sector situado al

principio de la cadena, que ofrece los medios de explotación agraria y para el sector situado al final de la cadena, que transforma y comercializa los productos agrarios; por último, hay una serie de puestos de trabajo rurales en el sector de servicios destinados fundamentalmente a mantener la actividad agraria. Según estimaciones, por cada puesto de trabajo en el sector agrario hay cuatro en los sectores anteriores y posteriores de la cadena, la mayor parte de los cuales se localiza en las regiones rurales.

1.4. En el sector agrario, la Unión Europea de los Quince cuenta entre los mayores productores de productos alimenticios a escala mundial y es el principal importador y exportador de estos productos. Pese a un cambio estructural, que durante años se estableció en torno al 3 % anual y que últimamente se ha acelerado notablemente, la dimensión media de las explotaciones agrarias de la UE (17,5 ha) —con variaciones muy importantes— es muy inferior a la de los competidores principales de América del Norte y del Sur y Australia. La agricultura de la UE tiene la ventaja de que dispone de superficies de explotación con una calidad de suelo y unas condiciones climáticas excepcionales. No obstante, más de la mitad de las superficies de explotación agraria se definen como «desfavorecidas», es decir, sujetas a unas dificultades naturales permanentes.

⁽¹⁾ DO C 170 de 4.6.1998, p. 67.

2. El modelo europeo de la agricultura

2.1. La agricultura de la UE de los Quince goza de una extraordinaria variedad geográfica, cultural, (agro)histórica y culinaria y es portadora de numerosas tradiciones. Por lo tanto, no queda reducida a una función de «producción» y de crecimiento económico en ningún país de la Unión. Al contrario, en general, se le reconoce una función «multifuncional» global en la economía, el medio ambiente y la sociedad, y, sobre todo, en el mantenimiento de una densidad mínima de población en el espacio rural.

2.2. La Política Agrícola Común de la UE es un intento de tener en cuenta estas circunstancias. A modo de ejemplo, en años anteriores se establecieron las medidas de apoyo a los precios y mercados y las preferencias comunitarias. Después, la atención se centró en el fomento de las estructuras agrarias, las indemnizaciones compensatorias para las regiones con desventajas naturales y las medidas de acompañamiento. Desde la reforma agraria de 1992 se fomentaron las medidas de apoyo en forma de ayudas directas, mientras que las preferencias comunitarias (protección exterior) se redujeron considerablemente (véanse las conclusiones de la Ronda Uruguay del GATT).

2.3. En los últimos tiempos se ha producido un intenso debate sobre la multifuncionalidad de la agricultura europea en el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, así como en las organizaciones de agricultores. Los motivos obedecen a circunstancias a veces contradictorias:

- por una parte, a nivel mundial se ejerce una presión constante en favor de una mayor liberalización del comercio y de los intercambios en el sector agrícola;
- por otra parte, en la UE las demandas de la sociedad se centran cada vez más en la seguridad y calidad de los productos alimenticios, la protección de los animales y del medio ambiente, la conservación del paisaje y la cohesión social y rural;
- a esto se añaden las negociaciones de adhesión que acaban de comenzar con los países de Europa Central y Oriental, que albergan un enorme potencial agrario, pero que en su mayor parte poseen estructuras agrarias y sociales totalmente diferentes de las existentes en la Europa de los Quince;
- por otra parte se mantienen debates sobre el papel de la artesanía y las PYME y las consecuencias de esta política en el espacio rural.

2.4. En diciembre de 1997, en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Luxemburgo, se examinaron las contribuciones a la definición de una agricultura multifuncional en Europa y se ratificó la declaración de Consejo de Agricultura de noviembre de 1997, en la que otorga un mandato expreso para el desarrollo de la política agrícola común dentro de la Agenda 2000. En las conclusiones de la cumbre se señala lo siguiente:

«En su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, compe-

titiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas de problemas específicos.

La reforma debe conducir a soluciones económicamente sanas y viables, socialmente aceptables y que permitan garantizar rentas equitativas, así como un justo equilibrio entre sectores de producción, productores y regiones, evitando las distorsiones de la competencia.»

2.5. Asimismo, en su declaración anterior, el Consejo de Agricultura definía los requisitos de una agricultura europea multifuncional en los siguientes términos:

«Debe ser capaz de cuidar el paisaje, de mantener el espacio natural y de aportar una contribución esencial a la vitalidad del mundo rural, y debe ser capaz de responder a las inquietudes y exigencias de los consumidores en materia de calidad y seguridad de los productos alimenticios, de protección del medio ambiente y de defensa del bienestar de los animales.»

Sin lugar a dudas, esto implica también el requisito de creación y preservación de empleo estable y de larga duración en el conjunto de los sectores económicos y las actividades del espacio rural.

3. La política de desarrollo rural en la Agenda 2000

3.1. La Comisión destaca consecuentemente como uno de los seis objetivos de la «nueva» política agrícola el de mantener nuestro paisaje cultural y la viabilidad del espacio rural. Esto implica asimismo que la política de desarrollo rural debe tener como objetivo recuperar y reforzar la competitividad de las zonas rurales contribuyendo así a mantener y crear puestos de trabajo en ellas.

3.2. La propuesta de Reglamento del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) forma parte del conjunto de medidas de la Agenda 2000 en el sector agrario y debe acompañar y completar las reformas propuestas en el ámbito de la política de precios y de mercados. En la Agenda 2000, la Comisión señala expresamente que las sucesivas reformas de la política estructural y de la política agrícola común exigen cada vez más el desarrollo de la agricultura y del espacio rural.

3.3. Este Reglamento, que denominaremos para simplificar «Reglamento sobre el desarrollo rural», contiene diversos nexos de unión con el Reglamento general de los fondos estructurales. Ambos reglamentos, no obstante, presentan diferencias fundamentales en cuanto a subvencionabilidad y financiación. En el «Reglamento sobre el desarrollo rural» se aplica básicamente un enfoque territorialmente extensivo, mientras que en el Reglamento de los fondos estructurales rige una

concentración en determinados objetivos y zonas. Las medidas del «Reglamento sobre el desarrollo rural» se financian exclusivamente con cargo al FEOGA y, dentro de éste, a través de su Sección de Garantía.

3.4. El nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural debe condensar o sustituir en el futuro nueve reglamentos actuales, que son:

- el reglamento actual sobre el FEOGA en el contexto de los fondos estructurales;
- cinco reglamentos de apoyo a la agricultura y a la silvicultura; y
- los tres reglamentos relativos a las medidas de acompañamiento de la reforma agrícola de la UE de 1992.

Condensar estos reglamentos en un único instrumento jurídico contribuirá sustancialmente, en opinión de la Comisión, a simplificar y desburocratizar el derecho comunitario.

3.5. De modo adicional se toman medidas que, a juicio de la Comisión, deben constituir el elemento central de la futura política de desarrollo agrario, aunque en gran parte sólo sirvan indirectamente a la agricultura, y que se incluyen en el artículo 31 del Reglamento titulado «Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales». Entre ellas se incluye: mejora y reparcelación de tierras; comercialización de productos de calidad; diversificación de las actividades económicas, para crear más posibilidades de empleo y fuentes de ingresos alternativas; mejora de las condiciones de vida; desarrollo y mejora de las infraestructuras rurales; renovación de pueblos; protección del patrimonio rural; mantenimiento y desarrollo de las empresas artesanales y fomento de las actividades turísticas; protección del medio ambiente y gestión de las zonas rurales.

3.6. Al principio del período de financiación, que comienza en el año 2000, se destinará al Reglamento sobre el desarrollo rural, en la medida en que resulte afectada la Sección Garantía del FEOGA, una dotación de 4 700 millones de ecus. De esta cantidad, 1 900 millones de ecus se asignarán a medidas financiadas hasta ahora por el Fondo estructural agrario (Sección Orientación del FEOGA).

3.6.1. Para la financiación del Reglamento sobre el desarrollo rural, el Fondo estructural agrario sólo seguirá aplicándose fundamentalmente en las regiones del objetivo nº 1. Se excluyen las medidas de acompañamiento y de pagos de compensación para las zonas menos favorecidas, las cuales, al igual que todas las medidas que no están destinadas a las regiones del objetivo nº 1 se financiarán a través del fondo de Garantía.

3.7. Para poner en práctica las ayudas del Reglamento sobre el desarrollo rural se aplicarán en principio los porcentajes de cofinanciación establecidos en el reglamento general relativo a los fondos estructurales.

3.8. Las futuras ayudas a las estructuras agrarias se efectuarán dentro de los llamados programas operativos, según los cuales cada Estado establece un programa plurianual y sus propios objetivos de las ayudas, conforme a un margen de acción subsidiario y a los recursos financieros disponibles.

3.9. En el Reglamento sobre el desarrollo rural, una referencia marginal permite suponer la continuación de la iniciativa comunitaria LEADER.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité acoge muy favorablemente que los Jefes de Estado y de Gobierno hayan apostado claramente en la cumbre de Luxemburgo por una agricultura europea «multifuncional, sostenible, competitiva» y, por consiguiente, por una identidad propia y única. Probablemente sea la primera vez a nivel mundial que se reconoce expresamente una política de ordenación rural de todo un territorio, incluidas las regiones que sufren dificultades especiales.

4.2. El Comité opina que un liberalismo económico a ultranza impedirá que la «filosofía» que inspiró la cumbre de Luxemburgo se aplique satisfactoriamente y se consolide a largo plazo, tanto en el mercado interior europeo como, con vistas a la próxima ronda de la OMC, a nivel mundial.

4.3. El Comité presupone que la producción y comercialización de productos agrarios produce por regla general los efectos más beneficiosos para la creación de riqueza económica y para el empleo en las zonas rurales. Por lo tanto, expresa su máxima preocupación por una serie de propuestas de reforma de algunos productos específicos dentro de la Agenda 2000, que se basan esencialmente en que no es posible aprovechar al máximo el potencial de la agricultura europea (por ejemplo, semillas oleaginosas, materias primas renovables).

4.4. El Comité suscribe plenamente que el nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural aglutine medidas hasta ahora inconexas, trate las distintas acciones de manera más flexible y preste mayor atención a los aspectos de la subsidiariedad. Esto incluye las ayudas a las inversiones en las explotaciones agrarias, las ayudas a los jóvenes agricultores, el mantenimiento de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas, las ayudas a la formación profesional y continua y, en especial, las medidas de acompañamiento vigentes (medidas agroambientales, jubilación anticipada, forestación). La codificación de los textos legales actuales puede contribuir a la simplificación.

4.4.1. No obstante, si resulta que las modalidades de aplicación —reguladas hasta ahora por la legislación del Consejo— pasan a ser competencia de la Comisión y deben ser resueltas posteriormente recurriendo al procedimiento del comité de gestión, la Comisión debería explicar de modo convincente dónde estriba la verdadera simplificación y la mayor transparencia. En ningún caso puede exigirse a los Estados miembros que cedan competencias y se vean obligados a «comprar a ciegas» sin conocer los pormenores o las consecuencias.

4.5. Debido a los imperativos constantes de adaptación de la agricultura, que además aumentarán globalmente con las propuestas de la Agenda 2000, el Comité

considera adecuada y necesaria —tal como se ha propuesto— una aplicación extensiva del Reglamento en toda la Unión. No obstante, los fondos previstos al efecto son muy insuficientes. La petición de la «Conferencia de Cork sobre el futuro del mundo rural» de que se incluya en el marco de la ayuda a todo el espacio rural se cumple formalmente, pero no desde el punto de vista del fondo ni de la financiación. El Comité considera necesario que, además de la agricultura, se impulsen con medidas apropiadas otros importantes sectores económicos, como la artesanía y las PYME.

4.6. El Comité, además, opina que los instrumentos de la política estructural también deben financiarse con fondos procedentes de la política estructural. Por ello, manifiesta su postura crítica sobre la propuesta de financiar las medidas de desarrollo rural —en especial, las medidas que benefician sólo indirectamente a la agricultura— con cargo a la Sección de Garantía del FEOGA, es decir, con cargo a un sector que hasta ahora estaba reservado a la política de precios y de mercados y que después de la reforma sigue teniendo encomendadas importantes funciones. Es preciso evitar una competencia de recursos entre las ayudas estructurales y la política del mercado agrario.

4.7. El Comité expresa sobre todo su más honda preocupación por el hecho de que, dada la aplicación extensiva de las medidas en virtud del artículo 31, la política estructural agraria «clásica» se beneficiará en última instancia de un volumen muy reducido de recursos financieros. Para fortalecer la competitividad de la agricultura europea —con vistas igualmente a la ampliación hacia el Este y a la ronda de negociaciones de la OMC— y, sobre todo, para garantizar y promover el empleo es necesario incrementar los fondos y mejorar las condiciones de subvencionabilidad.

4.8. El Comité rechaza de plano la propuesta de que las indemnizaciones compensatorias, que se venían considerando una compensación por las dificultades naturales, estén condicionadas a imperativos de explotación extensiva o se prevean como compensación por las normas en materia de protección del medio ambiente. El Comité considera que también deben recompensarse específicamente las prestaciones ambientales.

4.9. El Comité aprueba la supresión de las restricciones en las ayudas a las inversiones agrarias. Esto incluye la diferenciación entre agricultores que tienen la agricultura como fuente de ingresos principal o secundaria, los límites superiores de 90 000 ecus por trabajador y las restricciones en la ganadería. Asimismo, el Comité apoya la mejora de las ayudas a los jóvenes agricultores. Lo mismo ocurre con la propuesta de que, en lugar de los costosos planes de mejora de las explotaciones agrarias planteados hasta ahora, en el futuro sea necesario demostrar la viabilidad económica de una inversión.

4.9.1. El Comité puede entender la idea de que la ayuda no se concederá a las «inversiones que estén destinadas a aumentar una producción para la que no puedan encontrarse salidas normales al mercado». No obstante, a este respecto cabe formular la crítica de por qué las competencias de decisión deben traspasarse del Consejo a la Comisión.

4.10. El Comité considera necesario un margen de acción más amplio en la reorganización y financiación del régimen de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura. El Comité pide a la Comisión que vele por que las disposiciones relativas a la jubilación anticipada se apliquen en todos los Estados miembros.

4.11. El Comité suscribe la intención de la Comisión de continuar la iniciativa comunitaria para el desarrollo de la economía rural (LEADER). Convendría, no obstante, que esta iniciativa se aplicase de modo menos burocrático y con mayor flexibilidad, y contase con la participación directa de todos los agentes económicos y sociales interesados.

4.12. En cuanto a la silvicultura, el Comité desea destacar que considera conveniente —tal como expresó en su Dictamen del 24 de abril de 1997⁽¹⁾ sobre esta cuestión— que la ayuda al sector forestal se base no sólo en acciones destinadas a la preservación forestal, sino también en acciones que tengan por objeto la utilización sostenible a largo plazo de los recursos silvícolas.

5. Conclusión

5.1. A juicio del Comité, el objetivo de la Comisión —convertir el desarrollo del espacio rural en el segundo pilar de la política agrícola común— goza de buenas perspectivas. Sin la agricultura, no son posibles la protección del medio ambiente ni el desarrollo rural. El éxito del desarrollo rural depende también de la artesanía, las PYME, el comercio y numerosas profesiones liberales. Por ello, es muy importante dar a todos los protagonistas de la política, la economía y la sociedad la posibilidad de poder poner en práctica un modelo agrícola europeo e igualmente un modelo de espacio rural europeo. Los planteamientos utópicos no redundarán en beneficio de la agricultura y el desarrollo rural. En cualquier caso, el Comité considera que los fondos previstos por el momento para el Reglamento sobre el desarrollo rural no constituyen una respuesta adecuada a los objetivos de contrarrestar eficazmente la amenaza de «marginalización» de las zonas rurales y lograr con vistas a los nuevos desafíos una agricultura competitiva. Por consiguiente, el Comité pide —con arreglo a lo expresado en el Dictamen relativo a la financiación de la política agrícola común— que la reforma de dicha financiación, como consecuencia de la introducción de una política de desarrollo rural, asegure al mismo tiempo una programación financiera clara, transparente y adecuada de las acciones que contempla el Reglamento sobre el desarrollo rural.

5.2. El Comité, además, señala su temor de que la política estructural y de desarrollo rural siga siendo excesivamente compleja, pese a las buenas intenciones en cuanto a su simplificación, y flexibilización, y que, por ello, muchos ciudadanos y sectores afectados la

⁽¹⁾ DO C 206 de 6.7.1997.

consideren poco transparente. El Comité desea que esta exigencia de simplificación se tenga también en cuenta en la fase de elaboración de las modalidades de aplicación del Reglamento. En aras del equilibrio, el Comité lamenta además la falta de medidas dirigidas a los restantes agentes económicos.

5.3. Por esta razón, es de esperar que las instituciones de la UE aprovechen la amplia experiencia de los

interlocutores económicos y sociales representantes de todos los agentes del espacio rural —especialmente, de sus representantes en el Comité Económico y Social— para entablar un diálogo constructivo con el fin de contribuir a un verdadero éxito del «desarrollo rural». El Comité insta en particular a que todas las medidas que se adopten en favor del desarrollo rural, tanto a nivel europeo como nacional o local, lo sean de manera concertada con el conjunto de los agentes citados.

Bruselas, el 9 de septiembre de 1998.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras en los diferentes sistemas de cría» ⁽¹⁾

(98/C 407/36)

El 30 de marzo de 1998, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de julio de 1998 (ponente: Sr. Gardner).

En su 357º Pleno de los días 9 y 10 de septiembre de 1998 (sesión del 10 de septiembre de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 62 votos a favor, 37 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión se basa en el informe del Comité Científico Veterinario presentado en octubre de 1996, que actualiza un informe previo del año 1992.

1.2. El 93 % de las gallinas de la UE (unos 320 millones en el año 1997) están alojadas en sistemas de jaulas en batería, sujetas a las disposiciones de la Directiva 88/116/CEE, que es de aplicación obligatoria en todos los países desde el año 1995. En la actualidad, no existen normas mínimas europeas de bienestar para las gallinas ponedoras criadas en los sistemas alternativos a las jaulas en batería.

1.3. La propuesta analizada va destinada a reemplazar dicha Directiva y, asimismo, a establecer normas para los demás sistemas de cría de gallinas. El documento se basa en un informe reciente del Comité Científico Veterinario sobre el bienestar de las gallinas, en cumpli-

miento de lo dispuesto en la Directiva de 1988. La mayoría de los cambios que se proponen en relación con las jaulas en batería proporcionarían más espacio para las gallinas. Como consecuencia de ello, buena parte de la infraestructura debería ser reemplazada por unidades de mayores dimensiones. La propuesta contempla, por tanto, un período transitorio de diez años para alcanzar este resultado.

1.4. No hay propuesta alguna, sin embargo, para hacer desaparecer progresivamente las jaulas en batería.

1.5. En relación con los aspectos socioeconómicos, conviene recordar que la avicultura forma parte integrante de la agricultura y de la economía rural, cuya importancia es grande en determinadas regiones de la Unión. La avicultura europea funciona con un coste prácticamente nulo para el contribuyente y consume cantidades importantes de cereales producidos en la UE.

⁽¹⁾ DO C 123 de 22.4.1998, p. 15.