

Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

C 51

43º año

23 de febrero de 2000

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

Número de información	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de diciembre de 1999	
2000/C 51/01	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «XXVIII Informe sobre la política de competencia (1998)»	1
2000/C 51/02	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas».....	5
2000/C 51/03	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los límites máximos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos» y — la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al ozono en el aire ambiente»	11
2000/C 51/04	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El desarrollo de las salidas para los residuos de envases de productos alimentarios y no alimentarios»	17

Precio: 24,50 EUR



(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	<u>Página</u>
2000/C 51/05	Dictamen del Comité Económico y Social sobre: — la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3528/86 relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica», y — la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2158/92 relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios»	24
2000/C 51/06	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/2/CE relativa a aditivos alimentarios distintos de los colorantes y edulcorantes»	27
2000/C 51/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 70/524/CEE sobre los aditivos en la alimentación animal»	28
2000/C 51/08	Dictamen de la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1577/96 por el que se establece una medida específica en favor de determinadas leguminosas de grano»	29
2000/C 51/09	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 93/53/CEE por la que se establecen medidas comunitarias mínimas de lucha contra determinadas enfermedades de los peces».....	30
2000/C 51/10	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 64/432/CEE relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina».....	31
2000/C 51/11	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Salud y seguridad en el puesto de trabajo: aplicación de las medidas comunitarias y nuevos riesgos»	33
2000/C 51/12	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004)».....	42
2000/C 51/13	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos de la Comunidad y sobre la libre circulación de estos datos»	48
2000/C 51/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo — Año Europeo de las Lenguas 2001»	53
2000/C 51/15	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE»	55
2000/C 51/16	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La seguridad general de los productos»	67
2000/C 51/17	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Polonia en la vía de la adhesión»	74

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	<u>Página</u>
2000/C 51/18	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader +)»	85
2000/C 51/19	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible — Urban».....	89
2000/C 51/20	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones para una Iniciativa comunitaria sobre cooperación transfronteriza y orientada a fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (Interreg)»	92
2000/C 51/21	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno»	95
2000/C 51/22	Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre la puesta en el mercado y la administración de somatotropina bovina (BST) y por la que se deroga la Decisión 90/218/CEE del Consejo».....	96
2000/C 51/23	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Una estrategia de la UE para el sector forestal».....	97
2000/C 51/24	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento nº 3932/92 de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 (ex apartado 3 del artículo 85) del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el sector de los seguros»	105

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «XXVIII Informe sobre la política de competencia (1998)»

(2000/C 51/01)

El 31 de mayo de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «XXVIII Informe sobre la política de competencia (1998)».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 1999 (ponente: Sr Bagliano).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 97 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. El «XXVIII Informe sobre la política de competencia» reviste una gran importancia no sólo porque denota una excepcional actividad administrativa y normativa de la Comisión, sino también y sobre todo porque pone de manifiesto —tanto en las acciones como en las iniciativas— la nueva orientación y el cambio que son ya característicos de la nueva política de competencia comunitaria. Son dos las «claves de lectura» de este informe de 1998: la primera es la «modernización», la segunda la «cooperación»: ambas claves son las dos líneas de fuerza de la visión prospectiva que la Comisión plantea como hipótesis para una nueva política de competencia.

1.1. Tanto la acción de control como las iniciativas y propuestas de la Comisión se integran ya en 1998 en la óptica de la nueva filosofía de la «modernización» que la globalización impone: es preciso tener en cuenta el mundo exterior que evoluciona y cambia con rapidez, con más rapidez que en el pasado. La Comisión ya ha manifestado claramente esta idea en el nuevo planteamiento reglamentario y normativo de los «acuerdos verticales», así como en la preparación de un Libro Blanco, altamente innovador, adoptado formalmente a comienzos de 1999.

1.2. Esta modernización es además necesaria y urgente, en esta fase delicada e importante de realización del «mercado único», por la fuerte incidencia que sobre la política de

competencia tienen los efectos de las numerosas reestructuraciones que se están llevando a cabo en el mercado europeo, consecuencia, entre otras cosas, de las crecientes iniciativas de fusiones entre empresas. A ello hay que añadir las repercusiones positivas, muy estimulantes para la economía comunitaria, derivadas de la introducción de la «moneda única» y los procesos acelerados de liberalización del sector público.

1.3. El camino por recorrer está, pues, bien trazado, en coherencia con el pasado pero sobre todo en la perspectiva de una adecuación rápida y permanente a los cambios en curso y a los venideros: entre éstos, son prioritarios los numerosos problemas relacionados con la «ampliación» de la Unión Europea. Para afrontar estos nuevos compromisos y mayores responsabilidades es esencial también un nuevo modo de concebir y realizar la «cooperación», no sólo «con» las autoridades y jueces nacionales y «con» los Estados miembros, sino también «entre» ellos. Todos los actores implicados de alguna manera deben poder cooperar entre sí con vistas a una competición leal de las empresas en los mercados cuya garantía es precisamente un cometido de la «política de competencia». Pero toda prospectiva y toda acción se inscriben actualmente en un «contexto internacional».

2. El «XXVIII Informe sobre la política de competencia» viene precedido de una «introducción» cuyos puntos más importantes resumen y adelantan el contenido del propio Informe. Pero el tema de la cooperación internacional es abordado aparte en el «prefacio» del Comisario Van Miert. El Comité interpreta esto como un deseo de destacar de manera particular —y con fuerza— el aspecto internacional de la política de competencia y espera que este texto constituya una parte integrante del Informe y no un apéndice al mismo, aunque sea de prestigio y con una firma relevante.

2.1. El Comité está plenamente de acuerdo con la decisión de dedicar este año la introducción/prefacio a la actividad internacional de la Comisión, en consideración de la creciente importancia que ha ido adquiriendo la dimensión internacional. Como reconoce el Comisario, la exigencia de insertar la política de competencia en una «perspectiva» más amplia corresponde a una preocupación expresada constantemente también por el Comité.

2.2. Es de hecho justa la observación de que la creciente integración de la economía mundial trae consigo una interdependencia entre los diferentes países que nunca se ha dado en el pasado. Esta interdependencia no sólo se ha convertido ya en uno de los aspectos que caracterizan la actual etapa económica, sino que va a seguir creciendo sensiblemente con el avance del proceso de globalización, que es ya irreversible. En este contexto, también los problemas ligados a la competencia adquieren necesariamente una dimensión global. Por ello, la vía de la cooperación internacional es inevitable.

2.3. La cooperación con Estados Unidos, en el marco de un acuerdo que se remonta al año 1991 (vigente desde 1995, precisa el Comisario), confirma que los acuerdos bilaterales pueden resultar muy eficaces. También las acciones emprendidas y los resultados obtenidos en la cooperación bilateral con vistas a la ampliación confirman que la Comisión va por el buen camino. Pero el Comité está de acuerdo con el Comisario al considerar que es urgente proceder a acuerdos multilaterales. Se trata de una vía mucho más difícil pero también inevitable, y es ésta la dirección en la que deben multiplicarse los esfuerzos.

2.4. En este contexto, es primordial el objetivo de «alcanzar un marco multilateral mundial de amplio alcance que contemple la aplicación de un conjunto básico de normas comunes de competencia».

Un grupo de trabajo creado en el seno de la OMC está estudiando este asunto para poder proponer una orientación óptima. Este grupo debe ser alentado y respaldado con todos los medios posibles. En su dictamen sobre el XIX Informe anual⁽¹⁾, el Comité expresaba sus propias reflexiones de esta manera:

«A pesar de que el objetivo parece lejano, se debe continuar trabajando por una internacionalización de las normas antitrust o por una armonización (siquiera parcial o gradual) de las reglas del juego en los intercambios internacionales».

Ha transcurrido casi una década. La política del paso a paso debe adecuarse a la aceleración de los tiempos actuales. En este sentido, hoy se necesita una política más fuerte. También esto representa un reto, que debe afrontarse gradualmente pero con determinación.

2.5. Entretanto, «perturbaciones» e «incertidumbres» han aumentado las amenazas que representan «las prácticas contrarias a la competencia». En el apartado así titulado, el Comisario hace una afirmación valiente a la vez que significativa: «El denominado “capitalismo del pelotazo” supone que la competencia entre empresas queda a menudo relegada en beneficio de acuerdos opacos que poco o nada tienen que ver con la fuerza del mercado. Estoy convencido de que la aplicación de una política de competencia firme, tanto a escala nacional como internacional, supondrá un importante antídoto para estas tendencias al fomentar la competitividad de la industria, descentralizar la práctica decisoria comercial, impulsar la innovación e incrementar al máximo el bienestar de los consumidores».

En este sentido, el papel de la OMC será central e indispensable. El Comité desea que tanto el nuevo Comisario como la Comisión en el ejercicio de sus poderes asuman esta afirmación del Comisario saliente. No se debería seguir tolerando la fijación de precios a través de cárteles internacionales, por citar únicamente como ejemplo el caso más notorio, que incide decisivamente en la economía comunitaria, del petróleo, con efectos negativos también en la mayor parte de los países en desarrollo.

3. La actividad de la Comisión en 1998 ha sido muy intensa, tanto a nivel normativo como administrativo, en el marco de un «programa de modernización del derecho comunitario de la competencia»; constituye también otro reto. No se trata sólo de sustituir una norma por otra. La Comisión ha impuesto severas sanciones también contra la compartimentación de los mercados, cárteles de precios y abusos de posición dominante en el mercado. La «modernización», que es también sinónimo de «reorientación», consiste a nivel operativo en centrarse en asuntos «que presentan un manifiesto interés comunitario». Es una política que ya se está consolidando y también desarrollando en ambiciosos proyectos de cambio. El Comité la considera con interés y respalda las acciones e iniciativas de la Comisión en este sentido.

4. La «comunicación» sobre la cooperación entre la Comisión y las autoridades garantes de la competencia en los Estados miembros parece estar dando sus primeros frutos, en el sentido de una colaboración eficaz (intercambio de

⁽¹⁾ DO C 60 de 8.3.1991, p. 19.

información sobre las notificaciones, examen conjunto). Queda por resolver la anómala situación de siete autoridades nacionales no legitimadas para aplicar los artículos 81 y 82. En este sentido, el Comité hace hincapié una vez más en la necesidad y urgencia de una armonización de las legislaciones nacionales relativas a la competencia para la aplicación de los arts. 81 y 82, condición necesaria para toda mejora de la colaboración y, en particular, para una descentralización eficaz, y expresa asimismo su deseo de que dicha «armonización» recoja además los principios en que se han inspirado las normas nacionales sobre competencia.

4.1. En el Informe anual la Comisión debería dedicar un capítulo (con cuadros comparativos) a la situación de la aplicación del derecho «comunitario» (además del «nacional») relativo a la competencia en cada país miembro, al objeto también de valorar el grado de asimilación y descentralización alcanzado. En este sentido, el Comité se pregunta cuáles son los efectos más perniciosos de una armonización insuficiente en los diferentes países miembros. Es preciso tener presente que los mercados todavía están segmentados, las diversidades nacionales siguen siendo fuertes y existen aún algunas posiciones dominantes nacionales, que dan lugar a distorsiones de la competencia graves e importantes: todo ello produce distorsiones que tal vez no sean irrelevantes. Será necesaria, pues, una atenta acción de información al objeto de lograr también una mayor transparencia. La armonización implica tiempo. Mientras se alcanzan metas más ambiciosas, tal vez sea necesario crear, al menos, instrumentos específicos de control al objeto de evitar distorsiones o situaciones de privilegio no justificadas.

5. Se ha proseguido el proceso de liberalización en el sector de las telecomunicaciones, pero en el sector energético se avanza con más lentitud. Se trata de sectores que, en opinión del Comité, tienen un elevado potencial para estimular la competitividad y consolidar y reactivar el mercado interno.

5.1. En este sentido, la Comisión debería verificar también los efectos globales de la liberalización y de la desaparición de algunos monopolios. No se trata de dar marcha atrás, sino de afinar los controles y observar a tiempo nuevas tendencias o señales de cambio así como de tener bajo control las eventuales repercusiones, a veces notables, en el empleo. El Comité insta a la Comisión a que, tras un examen ad hoc en profundidad, publique informes periódicos de información y actualización, informes que serán de gran utilidad no sólo a las instituciones y autoridades nacionales, sino también a los operadores económicos.

6. Ha sido muy intensa la actividad normativa en materia de «acuerdos verticales»⁽¹⁾. Se ha llevado a cabo una verdadera «reforma» en el marco de la más amplia «reforma» contenida

en el Libro Blanco sobre la «modernización» adoptado en los primeros meses de 1999⁽²⁾. Se trata de una anticipación normativa del nuevo criterio de interpretación de las normas de competencia, que en adelante deberá favorecer más los aspectos económicos que los formales jurídicos. El Comité, que ya ha emitido su dictamen favorable sobre las correspondientes «opciones» del Libro Verde, está elaborando un dictamen definitivo al respecto en el que se reconoce que hasta ahora la Comisión ha obrado acertadamente abordando los problemas de manera coherente y con una visión clara y responsable.

7. En la aplicación del Reglamento sobre el control de las concentraciones, la Comisión ha tomado decisiones importantes, con abundante contenido documental, análisis pormenorizados y valiosas argumentaciones económicas y jurídicas, en apoyo de sus conclusiones.

7.1. También en este sentido el Comité considera que ha llegado el momento de verificar, incluso a nivel internacional, los efectos de estas operaciones, que pueden generar nuevas formas oligopolísticas, o incluso de monopolio, con repercusiones en el mercado comunitario. El Comité insta a la Comisión a que complete su Informe anual con la inclusión de los resultados de sus investigaciones acerca de la aplicación de los compromisos formales asumidos por las empresas en las fases I y II de las operaciones de concentración autorizadas con carácter condicional. En lo que se refiere en particular al mercado de trabajo —que el Comité observa con especial atención—, no se puede olvidar que el número de trabajadores de los sectores tradicionales está disminuyendo, diezmados —desde hace tiempo— por la automatización y —más recientemente— por los imparables procesos de deslocalización, es decir, el traslado total o parcial de las fábricas a países con mano de obra más barata, consecuencia del incumplimiento de las normas mínimas y esenciales de la OIT. La política de competencia no puede hacer caso omiso de estos aspectos y debe por tanto completarse integrándolos —a través también del instrumento de la «cooperación», y en primer lugar en el seno de la propia Comisión— al objeto de que la aplicación de las normas de competencia sea el resultado de una verdadera «política» comunitaria.

7.2. A tal fin, deben tenerse también bajo control los diferentes mercados de los países miembros, para evitar que la atención prestada a la dimensión mundial menoscabe la importancia —que obviamente sigue siendo prioritaria— de la eficacia, competitividad y crecimiento del mercado interior. Es fácilmente previsible que en el futuro se produzcan numerosas operaciones de fusión y concentración, y a ritmos acelerados. Esta rapidez en los cambios de las estructuras productivas y de mercado, tanto dentro como fuera del mercado único, requiere adaptaciones de normas y controles igualmente rápidos.

(1) DO C 270 de 24.9.1999, p. 7.

(2) COM(1999) 101 final de 12.5.1999.

8. En cuanto a las ayudas estatales, la Comisión se fija el objetivo de «mejorar la transparencia y la seguridad jurídica, mejorar la eficacia del sistema ..., reforzar el control, especialmente de los asuntos más importantes de ayudas ad hoc, y simplificar el sistema de control para los asuntos menos significativos». Se trata de un objetivo acertado.

8.1. En este sentido, la Comisión ha llevado a cabo una intensa actividad reglamentaria. Propuso un Reglamento para codificar los diversos aspectos del procedimiento de control y fortalecerlo, y actualmente ya está en vigor. No cabe duda de que será un instrumento útil para la gestión de la política de competencia en lo que se refiere a la delicada cuestión de las «ayudas estatales». No obstante, la Comisión siempre ha hecho gala de una serena objetividad y de un realismo pragmático. Asimismo, la innovadora propuesta de un Reglamento de habilitación, para liberar a algunas categorías de ayudas «horizontales» de la obligación de notificación, parece inspirada en un pragmatismo sano y cabe acogerla favorablemente.

8.2. El Comité hace una valoración igualmente positiva de las nuevas disposiciones en materia de formación. Facilitar las iniciativas en cuestiones de formación es hacer una inversión segura a medio plazo, que constituirá además un factor de estabilidad social y económica dentro de los Estados miembros. Pero es preciso hacer más. Facilitar iniciativas encaminadas a favorecer y estimular el empleo es practicar una «política» de competencia acorde con los tiempos actuales y con las propias necesidades de la integración europea.

8.3. En principio, las «ayudas» deberían reducirse paulatinamente y, en este sentido, el Comité ha formulado siempre sus propias recomendaciones. Pero están previstas en el Tratado, en el marco de una «política» de competencia que es asimismo un instrumento para alcanzar los objetivos de cohesión que persiguen también otras políticas comunitarias.

8.4. Por lo que se refiere a la política regional, la Comisión aprobó en marzo de 1998 un importante documento titulado «Directrices sobre las ayudas de finalidad regional» que simplifica y actualiza los criterios de aplicación de las normas del Tratado. El Comité acoge favorablemente el documento tanto en lo que se refiere a sus principios como a los mecanismos de valoración y control.

8.5. No obstante, el Comité no puede dejar de señalar una vez más las grandes diferencias entre Estados miembros en este sentido, cosa que sigue estando en contradicción con cualquier política de cohesión, con repercusiones evidentes en la competencia.

8.6. También el Informe anual sobre competencia debería incluir una evaluación, desde este punto de vista, de las repercusiones de las «ayudas» comunitarias, que se han multi-

plicado en los últimos años y representan ya un porcentaje notable de las ayudas públicas dentro de la UE. Habría que adoptar, llegados a este punto, una nueva noción de «ayuda pública» que incluyera no sólo las ayudas estatales, de nivel nacional o regional, sino también las ayudas comunitarias.

8.7. Los PECO deben ser objeto de un capítulo aparte. La propia Comisión señala: «Contrariamente a lo ocurrido en el caso de la política de competencia, la introducción del control de las ayudas estatales en los PECO ha resultado ser mucho más conflictiva y difícil ... aún queda mucho por hacer. La máxima prioridad es la de crear transparencia ...» (XXVIII Informe anual sobre la política de competencia, punto 300). La situación es también muy diversa; una situación límite es la industria pesada, propiedad del Estado en un 80 %. El proceso de adaptación será largo. El Comité es consciente de esta situación y de las dificultades que conlleva, pero precisamente por ello insta también este año a la Comisión a mantener un fuerte control sobre estos problemas y una presencia vigilante y participativa en todas las ocasiones de contacto o negociación.

9. Las «perspectivas» de la política de competencia ante el doble reto de la ampliación y la globalización pueden ser razonablemente favorables si se prosiguen con mayor decisión y viveza las acciones de simplificación y modernización. La ocasión que brinda la propuesta de reforma y modernización para una reflexión global debe ser de utilidad también para emprender nuevas iniciativas que favorezcan las actividades de formación, las iniciativas en los sectores más innovadores y de tecnologías avanzadas y el encuadramiento de nuevas figuras profesionales.

9.1. El Comité está convencido de que la fuerte aceleración del proceso de globalización de los mercados ha acentuado el papel de la innovación como elemento clave, y de éxito, de los sistemas económicos más avanzados, que deben resistir a las políticas agresivas de los países recientemente industrializados basadas en el factor coste. En este contexto, sólo la presencia de inversiones fuertes para la innovación puede proteger a los países desarrollados de la competitividad basada en el precio y en la creciente calidad de los productos de los nuevos competidores. Sin embargo, a pesar de que se conoce el valor estratégico de la innovación y de las nuevas tecnologías, el Comité observa un cierto retraso en el aprovechamiento de las oportunidades de modernización y de crecimiento que conllevan. La política comunitaria de competencia debe buscar sus propios espacios para desempeñar un papel motor y de apoyo y para crear un marco de referencia lo más favorable posible para las empresas que deben elegir, decidir, invertir y arriesgar. Es precisamente en este terreno donde la política de competencia se conjuga y se vincula a las demás políticas comunitarias.

10. La política de competencia no es únicamente de naturaleza judicial, de represión y control. Y no está al margen de las demás políticas comunitarias. No hay que aislarla ni debe aislarse. En el seno de la Comisión debe desarrollarse la

concertación y la cooperación. Es preciso captar el sentido de lo nuevo. La Comisión, a través de la Dirección General de Competencia, dispone de un instrumento muy experimentado para conocer y comprender los cambios y para «reorientar» de manera coherente y oportuna todas sus políticas. Los retos de

la ampliación, la globalización y la moneda única exigen una política de competencia más rigurosa y más orientada al futuro, en el marco de una presencia institucional reforzada y activa de la Comisión Europea a todos los niveles internacionales.

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas»⁽¹⁾

(2000/C 51/02)

El 21 de octubre de 1999, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Regaldo).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 100 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta de Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas, así como el proyecto de directrices que la acompaña, son el fruto de un largo debate sobre la necesidad de una reforma en profundidad de la política de competencia en el ámbito de referencia.

1.2. El proceso de reforma comenzó en 1997 con la publicación de un Libro Verde sobre las restricciones verticales en la política de competencia comunitaria⁽²⁾, al que siguió en 1998 una Comunicación⁽³⁾ en la que la Comisión delineaba una nueva política para cuya aplicación era necesario alterar el actual marco normativo, mediante:

- una modificación del Reglamento del Consejo nº 19/65 encaminada a ampliar los poderes conferidos a la Comisión para la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas, en aras de la descentralización;
- una modificación del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento del Consejo nº 17/62, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado, con el objetivo de permitir a la Comisión eximir con carácter retroactivo los acuerdos verticales cuando la notificación se efectúe en fecha posterior, y
- los Reglamentos nos 1215/99 y 1216/99, adoptados por el Consejo el 10 de junio de 1999.

1.3. La nueva normativa está destinada a sustituir a los vigentes Reglamentos de exención de la Comisión relativos a acuerdos de distribución exclusiva (Reglamento nº 1983/83), compra exclusiva (Reglamento nº 1984/83) y franquicia (Reglamento nº 4087/88); también abarca la distribución selectiva, que hasta ahora no había sido objeto de una exención semejante (a excepción de la industria automovilística [Reglamento nº 1475/95], cuya específica disciplina —que

⁽¹⁾ DO C 270 de 24.9.1999.

⁽²⁾ COM(96) 721 final de 22.1.1997; Dictamen del CES publicado en el DO C 296 de 29.9.1997.

⁽³⁾ COM(1998) 544 final y COM(1998) 546 final, publicados ambos en el DO C 365 de 26.11.1998; Dictamen del CES publicado en el DO C 116 de 28.4.1999.

obedecía a una motivación compleja— está aún en vigor, si bien está siendo reevaluada actualmente por la Comisión).

1.4. El nuevo Reglamento entrará en vigor el 1 de junio del año 2000, excepto el artículo 12, que estipula que las exenciones establecidas en los Reglamentos (CEE) n^{os} 1983/83, 1984/83 y 4087/88 de la Comisión seguirán aplicándose entre el 1 de enero y el 31 de mayo del año 2000. Por otra parte, los acuerdos que ya estén en vigor el 31 de mayo de 2000 y que satisfagan las condiciones de exención establecidas por aquellos Reglamentos se beneficiarán de un período transitorio que durará hasta el 31 de diciembre del año 2001.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge favorablemente las líneas generales de la reforma propuesta, puesto que sustancialmente va en la línea de las recomendaciones formuladas por el Comité en anteriores dictámenes sobre el Libro Verde y sobre las modificaciones propuestas a los Reglamentos n^{os} 19/65 y 17/62, incluida la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas comunitarias de competencia a las restricciones verticales, que acompañaba a las dos propuestas (véanse dichos dictámenes para una mayor información).

2.2. El Comité destaca, asimismo, que la reforma propuesta en materia de acuerdos verticales (primera fase) y el Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE⁽¹⁾ (segunda fase)—que es el precursor de una profunda reforma procedural basada esencialmente en la supresión del deber de notificación y en la descentralización de las normas de competencia para permitir que las autoridades nacionales asuman un mayor protagonismo— significan una profunda transformación del sistema que durante cuarenta años ha disciplinado la competencia en el ámbito de los acuerdos.

2.3. Por lo que respecta al Libro Blanco y los problemas ligados a su aplicación, el presente Dictamen se remite al que versa específicamente sobre el particular. Conviene resaltar, ante todo, que una cuestión importante es que las reformas del Libro Blanco ya han sido parcialmente anticipadas por la normativa sobre acuerdos verticales, los cuales no son inmunes —ciertamente— a los riesgos que entraña descentralizar la aplicación de los artículos 81 y 82 a los Estados miembros debido al paso a un sistema de exención legal; entre estos riesgos cabe citar la aplicación no uniforme de las normas, la fragmentación del mercado y, posiblemente, incluso la diferente aplicación de la política de competencia en los Estados miembros cuando se sobrepase el umbral del 30 % (dado que las Directrices no son vinculantes).

2.4. Por lo que atañe a estos últimos aspectos, el Comité reitera lo que ya expresara en un Dictamen anterior acerca de la ventanilla única («one-stop shop») en Europa, que debería gozar de la máxima prioridad en la hipótesis de una aplicación descentralizada.

2.5. No obstante, el Comité celebra que el nuevo Reglamento confirme, en general, la intención de la Comisión de superar la centralización del control mediante la supresión de la notificación previa y considerar que los acuerdos verticales no sólo son potencialmente buenos para la competencia, sino que, por lo general, son menos perjudiciales que los acuerdos horizontales, siempre que ni el proveedor ni el revendedor tengan un grado elevado de poder de mercado. Asimismo, el Comité reconoce que una competencia efectiva entre marcas («inter-brand») puede compensar las limitaciones de la competencia entre distribuidores de la misma marca («intra-brand»).

2.6. Por otra parte, la nueva reforma modifica sustancialmente la actual interpretación extensiva del artículo 81 basada en criterios jurídicos, puesto que, al introducir el concepto de poder de mercado, ampliar el ámbito de aplicación de la exención por categorías y simplificar el mecanismo de notificación de los acuerdos, en esencia se amplía considerablemente el margen de acción de los operadores económicos para hacer frente con la necesaria flexibilidad a la dinámica del mercado, mediante la celebración de acuerdos que desplegarán sus efectos en un contexto de seguridad jurídica razonable.

2.7. Así, las vigentes exenciones por categorías serán sustituidas por un marco reglamentario único que exime a todas las restricciones verticales excepto las recogidas en una llamada «lista negra» de restricciones especialmente graves.

2.7.1. La introducción de un umbral del 30 % de la cuota de mercado supone la creación de un margen de seguridad que permitirá distinguir los acuerdos que se presumen legítimos (los que quedan por debajo del umbral) de aquellos (por encima del umbral) que, sin ser necesariamente ilícitos, podrían requerir un examen individualizado.

2.8. Este nuevo marco reglamentario, basado en un enfoque de tipo económico según el cual los acuerdos verticales son analizados en su contexto de mercado y sobre la base de los efectos que producen en éste, se acompaña de unas directrices que son indispensables para hacer más predecible para las empresas la política de la Comisión en virtud del artículo 81.

2.9. El Comité recuerda que el Derecho de la competencia no siempre garantiza una competencia leal. Esto quiere decir que, para evitar abusos del poder de mercado, siempre se necesitará un marco reglamentario dotado de efectividad y cuya aplicación esté en manos de autoridades eficaces de defensa de la competencia.

(¹) COM(1999) 101 final de 28.4.1999.

3. Observaciones específicas

3.1. Ámbito de aplicación de la exención por categorías (artículo 1)

3.1.1. El Comité observa que el nuevo Reglamento de exención por categorías posibilitará que los que hayan celebrado acuerdos verticales —incluidos los de distribución exclusiva, compra exclusiva, distribución selectiva y franquicia— tengan una mayor flexibilidad y puedan satisfacer mejor sus necesidades comerciales, reduciendo así la necesidad de adecuar tales acuerdos a las restricciones de las vigentes exenciones por categorías. El Comité celebra que la nueva exención por categorías se extienda a un abanico más amplio de actividades realizadas por el distribuidor, incluidas la provisión y la compra de bienes destinados a la reventa, así como la comercialización de bienes y servicios intermedios.

3.1.1.1. El Comité aprueba, asimismo, la mayor amplitud con que en la última versión de la propuesta se definen los acuerdos verticales. Al definir la relación entre las partes únicamente «a efectos del acuerdo» y no respecto de cualesquier otras actividades de las partes no relacionadas con éste, la Comisión se asegura de que la exención por categorías esté sólo a disposición de aquellas partes que mantengan realmente una relación vertical.

3.1.2. Por otra parte, el Comité se congratula de que se hayan incluido los acuerdos verticales entre asociaciones de distribuidores que tengan la consideración de PYME, puesto que recoge el planteamiento expresado por el Comité en un Dictamen anterior.

3.1.2.1. No obstante, el Comité observa que cuando el volumen de negocios de un número limitado de empresas no excede significativamente del umbral de 50 millones de euros, sería posible evaluar positivamente las notificaciones individuales.

3.1.3. El Comité aplaude que (en el párrafo tercero del artículo 1) se clarifique en qué medida entran en el ámbito de aplicación de la exención por categorías los acuerdos verticales con restricciones accesorias relativas a derechos de propiedad intelectual.

3.1.4. El Comité sugiere que se explique mejor en las Directrices cómo pretende interpretar la Comisión la noción de «competidor potencial» y alerta a la Comisión de la necesidad de interpretar de manera realista esta noción para evitar que un gran número de acuerdos de suministro industrial queden fuera del ámbito de la exención por categorías.

3.1.5. Por otra parte, el Comité considera positivo que se haya aclarado la relación entre el Reglamento sobre transferencia tecnológica y el nuevo Reglamento de exención por categorías.

3.1.6. El Comité observa que la Comisión pretende aplicar con más severidad el apartado 1 del artículo 81 a las relaciones

con los agentes comerciales. El requisito de que el agente comercial no debe asumir ningún «riesgo financiero y comercial» entra en contradicción con la realidad económica y amenaza con causar una enorme commoción en las redes de comercialización de numerosos sectores de la economía europea. La «lista negra» de actividades peligrosas (contenida en la Directriz nº 17) viene a agravar aún más la estricta delimitación de la asignación del riesgo.

El Comité insta a la Comisión a replantearse su punto de vista y, especialmente, a que clarifique en mayor medida el criterio de «riesgo financiero y comercial» en el contexto de los «acuerdos de agencia».

3.1.7. En referencia a los acuerdos de minimis, el Comité espera que la Comisión sea capaz de dar curso a la revisión decidida por el Consejo en su reunión del 4 de junio de 1999⁽¹⁾, y que —en la línea del nuevo enfoque de las restricciones verticales con arreglo a criterios de orden económico— proceda a examinar la inoportunidad de aplicar una lista de cláusulas negativas a acuerdos de menor importancia que no alcanzan el umbral del 10 % de la cuota de mercado.

3.2. Cuotas de mercado (artículo 2)

3.2.1. El Comité aplaude que se haya aceptado su propuesta de un umbral único del 30 %.

3.2.2. El Comité celebra que la Comisión también haya respondido a sus inquietudes acerca de las dificultades que entraña calcular la cuota de mercado. Celebra igualmente la respuesta de la Comisión a su petición de unas directrices para el cálculo de la cuota de mercado que aborden las cuestiones específicas que se plantean en el contexto de los acuerdos verticales y trasciendan la Comunicación de la Comisión relativa a la determinación del mercado relevante. Además, acoge con satisfacción la Directriz nº 55, que deja claro que no se impondrán multas cuando las partes hayan considerado de buena fe que no se rebasaba el umbral de cuota de mercado.

3.2.2.1. A juicio del Comité, la determinación del mercado relevante debería explicitarse con más claridad en el contexto de las Directrices, a través de ejemplos significativos que pudiesen ayudar a las empresas a calcular su cuota de mercado a nivel regional, nacional y europeo.

3.2.3. En un primer análisis —y sin perjuicio de ulteriores profundizaciones— el Comité señala que la complejidad de la materia tratada reclama unas directrices que, con un lenguaje fácilmente comprensible y basado en una tipología de ejemplos interpretativos de las diversas situaciones del mercado, permita que los operadores actúen en éste con el mayor grado posible de seguridad.

⁽¹⁾ Acta nº 8958/99 Add. 1 de la reunión del Consejo de 4.6.1999.

3.2.3.1. Esto vale, en particular, para los mercados sumamente dinámicos, en los que puede resultar muy difícil para las empresas realizar una autoevaluación del mercado relevante, tanto por lo que se refiere al producto como atendiendo a criterios geográficos. Podría producirse la consecuencia indeseable de que las empresas buscaran refugio en la notificación para conseguir seguridad jurídica.

3.2.4. El Comité reconoce y aprecia el esfuerzo hecho por la Comisión para proporcionar a las empresas, a través de las Directrices, un instrumento válido para evaluar por sí mismas los acuerdos y la compatibilidad de éstos con las normas comunitarias de competencia; con todo, estima que antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento sería no sólo deseable, sino también necesario, un esfuerzo de síntesis y de mayor concentración en los aspectos auténticamente sensibles reclamados más arriba.

3.2.5. Por otra parte, el Comité no ve que en las Directrices presentadas por la Comisión se prevea la creación de una estructura de consulta rápida que permita a los operadores en dificultades recibir respuestas precisas sobre la aplicación del Reglamento y de los criterios de las Directrices.

3.2.6. El Comité pone de relieve que el nuevo Reglamento sólo recoge parcialmente, en el apartado 2 de su artículo 2, las preocupaciones expresadas en dictámenes anteriores acerca de la necesidad de tener adecuadamente en cuenta a las PYME en el caso de contratos de distribución celebrados con un concedente que tenga una cuota de mercado inferior a la del umbral, los cuales —en ausencia de restricciones especialmente graves— no estarán sometidos a control alguno. El Comité observa que en el presente, dejando al margen el sector del automóvil (que queda excluido por las razones antes apuntadas), las PYME corren el riesgo de ver debilitada su posición.

3.2.7. El Comité apela nuevamente a la Comisión para que prevea cláusulas que limiten, en el caso considerado, los poderes de los concedentes respecto a las PYME de distribución, o que —al menos— proporcionen a las PYME medios de tutela eficaces. Así, también se protegería mejor al consumidor, el cual —merece la pena recordarlo— debe poder beneficiarse de manera concreta de los acuerdos verticales.

3.2.8. El Comité considera que la propuesta de Reglamento único de exención por categorías pone fin a los actuales Reglamentos de exención relativos a los acuerdos de venta exclusiva, compra exclusiva y franquicia.

3.2.8.1. Con el fin de evitar que en el ámbito de los acuerdos cubiertos por esos Reglamentos se registren niveles de protección más bajos, el Comité considera necesario que las Directrices recojan, en la aplicación del nuevo Reglamento único, las particularidades que en su día determinaron la adopción de aquellos otros.

3.2.9. Se trataría así de evitar que se imponga a las PYME de distribución obligaciones que pudieran agravar su posición comercial y hacerlas depender en exceso de los proveedores, como ya preveían algunas disposiciones del Reglamento nº 1984/83 en relación con acuerdos de compra exclusiva de cerveza, así como respecto a acuerdos para la distribución de gasolina. Al colocar a todos los distribuidores en un mismo plano, el nuevo Reglamento elimina tales disposiciones y con ello disminuye arbitrariamente la protección económica del revendedor.

3.3. Superación del umbral (30 %)

3.3.1. El Comité se congratula especialmente de que la Comisión afirme que no se presumirán ilegales los acuerdos que superen el umbral del 30 % y que las autoridades no procederán automáticamente al examen individual. Por otra parte, acoge favorablemente la política según la cual los casos individuales tendrán que ser evaluados con arreglo a criterios económicos y prestando atención no sólo a la cuota de mercado, sino también a la situación de competencia entre marcas (*inter-brand*) en el mercado. Esto supone aceptar restricciones que afecten a distribuidores de la misma marca (*intra-brand*), incluso cuando se sobrepase el umbral, en mercados competitivos. Igual importancia reviste el hecho de que ello indica que la actual reforma de los acuerdos verticales estará en la línea de las propuestas tendentes a la modernización de la política de competencia.

3.3.2. El Comité también estima positivo que deje de ser necesaria la notificación cautelar prevista en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 17/62. La posibilidad de eximir a los acuerdos verticales, incluso cuando la notificación se produzca en un momento posterior a aquel en que un acuerdo surta efecto, reducirá la presión sobre las empresas para que procedan a la notificación en situaciones de importancia secundaria, a la vez que permitirá a la Dirección General de Competencia concentrarse en los casos más importantes que se le presenten.

3.3.3. El Comité aplaude la política de la Comisión dirigida a estimular la autoevaluación por parte de las empresas. No obstante, espera que la Comisión se muestre dispuesta a proporcionar asesoramiento a título informal y que algún día cree una estructura de consulta rápida al servicio de las empresas que alberguen dudas razonables en torno a su propia posición.

3.3.3.1. En cualquier caso, el Comité subraya que tal cambio no debe ser óbice para que notifiquen el acuerdo inmediatamente después de su celebración aquellas empresas que tras haber realizado la autoevaluación, estimen haber excedido la cuota de mercado; y ello con el fin de evitar demasiadas disputas oportunistas.

3.3.3.2. Por otra parte, el Comité se muestra muy sorprendido por que la Comisión sugiera en las Directrices (concretamente, en la nº 5) que sólo debería procederse a la notificación en los casos en que se plantee un litigio; de no ser así, la Comisión, al aplicar las normas de competencia, no dará prioridad a las notificaciones de los acuerdos verticales.

3.4. Restricciones especialmente graves (artículo 3)

3.4.1. El Comité aprueba que se haya reducido la lista de restricciones especialmente graves.

3.4.2. Asimismo, el Comité acoge favorablemente que la fijación de precios de reventa máximos se excluya de la restricción relativa a la determinación del precio de reventa contemplada en la letra a) del artículo 3.

Además, esto implica que seguirán siendo válidas, dentro del futuro marco normativo, las disposiciones nacionales similares.

3.4.3. A juicio del Comité, es necesario revisar la aplicación de la noción «de minimis» a las PYME en régimen de franquicia, las cuales deben estar en condiciones de utilizar determinadas cláusulas restrictivas de la competencia —como la de suministro exclusivo— para garantizar la identidad de la red y disponer de los medios necesarios para beneficiarse de economías de escala.

3.4.4. El Comité aprecia que la letra b) del artículo 3 del Reglamento permite al proveedor restringir las reventas activas en el territorio o grupo de clientes contractualmente asignados en exclusiva, dejando —como es obvio— entera libertad respecto a las reventas pasivas.

3.4.5. Es interesante observar, a este respecto, que en las Directrices (cfr. la nº 42) la Comisión considera, en términos generales, que el uso de Internet para anunciar o vender productos constituye una forma de reventa pasiva, en la medida en que un sitio web no está concebido claramente para llegar en primer lugar a clientes individuales. En cambio, el correo electrónico que se envía sin solicitud previa a los clientes individuales se considera como reventa activa.

3.4.5.1. Esta interpretación —que el Comité comparte— también será indudablemente útil para los demás servicios de la Comisión que, por una u otra razón, se ocupan del comercio electrónico y el uso de Internet, aunque no siempre con idénticos puntos de vista sobre cómo regular coherentemente el comercio electrónico.

3.4.5.2. El Comité solicita que se adopte rápidamente una iniciativa urgente para dotar de seguridad jurídica esta cuestión.

3.5. Restricciones no especialmente graves; condiciones impuestas por el REC [Reglamento de exención por categorías] (artículo 4)

3.5.1. El Comité observa que, en general, la exención sólo será aplicable a las cláusulas de inhibición de la competencia que tengan una duración máxima de cinco años, lo que, sin embargo, no impide que las partes renueven sus acuerdos. Este límite de tiempo no se aplicará cuando los bienes o servicios sean revendidos por el comprador desde locales que sean propiedad del proveedor o estén arrendados por éste con la consiguiente obligación de inhibición de la competencia durante la duración del período de ocupación de los locales por parte del comprador.

3.5.2. Este planteamiento merece ser apoyado, por cuanto satisface —en general— la petición del Comité de tener en cuenta el período necesario para amortizar las inversiones efectuadas.

3.5.3. No obstante, el Comité continúa albergando reservas acerca de la relación entre la admisión de las cláusulas de inhibición de la competencia durante un período de un año tras la expiración del acuerdo —prevista en la letra b) del artículo 4— y el límite de cinco años previsto en la letra a) del mismo artículo para los acuerdos de compra exclusiva. Si el comprador exclusivo sólo puede poner fin a la relación tras cinco años, y negarse a renovarla le supondría dejar de operar en el sector de que se trate, habrá relativamente pocos casos de no renovación y el período máximo de cinco años será más ilusorio que real. La letra a) del artículo 4 limita la cláusula de inhibición de la competencia al período de ocupación de los locales que sean propiedad del proveedor o estén arrendados por éste, y esto mismo debería aplicarse al período de cinco años.

3.5.4. La cláusula de inhibición de la competencia prevista en la letra b) del artículo 4 parece ir más allá de lo indispensable. Por lo que respecta a marcas y derechos de autor, la facultad de utilizarlos termina con el contrato. Es cierto que los conocimientos técnicos requieren protección tras la expiración del contrato, pero la cláusula de inhibición de la competencia posterior a dicho momento no es necesaria para proteger la confidencialidad de esos conocimientos técnicos. Y lo que es más importante, tal cláusula restringe la libertad de comercio del revendedor cuando éste ya no está sometido al contrato.

3.5.5. En los casos en que una de las partes de un acuerdo de distribución haya previsto en el contrato una inversión a largo plazo, de tal modo que resulte insuficiente el período de cinco años, debería decidirse caso por caso si se concede o no por un período más prolongado la exención de la cláusula de inhibición de competencia.

3.6. Divisibilidad

3.6.1. El Comité se congratula de que la Comisión haya atendido su llamamiento en pro de la inclusión de una norma de divisibilidad. Al establecer ésta respecto a las restricciones que no sean especialmente graves, la Comisión ha fortalecido el procedimiento de autoevaluación por las partes. De haberse dispuesto un procedimiento de no oposición se habría perpetuado el viejo método de notificaciones innecesarias a la Dirección General de Competencia.

3.7. Retirada del beneficio del REC (artículos 5 y 6)

3.7.1. El Comité comparte el planteamiento según el cual la Comisión podrá retirar el beneficio de la exención a una o más empresas si demuestra (pues es ella la que soporta la carga de la prueba) que los acuerdos celebrados por esa o esas

empresas produce un efecto negativo global sobre la competencia, aun cuando el proveedor o el comprador estén por debajo de la cuota de mercado del 30 % (artículo 5). Con ello se podría proteger mejor a las PYME de distribución y lograr un mejor equilibrio en la relación con el concedente.

3.7.2. Las autoridades nacionales también podrán retirar el beneficio de la aplicación del Reglamento si el Estado miembro afectado reúne todas las características propias de un mercado geográfico separado. En este caso, la retirada sólo será efectiva en ese Estado (artículo 6).

3.7.3. Las Directrices que interpretan los artículos 5 y 6 (esto es, las comprendidas entre los números 60 y 69, ambos inclusive) delimitan con precisión el poder exclusivo de la Comisión para retirar el beneficio cuando el mercado geográfico de referencia abarque un territorio mayor que el de un único Estado miembro; por otra parte, cuando el mercado de referencia no trasciende las fronteras de un solo Estado miembro, la Comisión y los Estados miembros decidirán conjuntamente sobre la retirada.

3.7.3.1. El Comité expresa su preocupación ante los riesgos de decisiones contradictorias y solapamientos procedimentales si las autoridades nacionales no aplican uniformemente las normas comunitarias de competencia. También le embarga cierta inquietud por lo que atañe a la seguridad jurídica de las empresas en relación con los mecanismos de recurso.

3.7.3.2. Por otra parte, el Comité reitera su preocupación por que las autoridades nacionales —a las que el artículo 6 faculta para retirar el beneficio de la exención por categorías en su territorio— ofrezcan garantías procedimentales equivalentes a las previstas por la Comisión en su propio procedimiento de retirada. La Comisión no debería vacilar en ejercer sus atribuciones con vistas a conjurar este riesgo.

3.7.4. Una decisión de retirada no podrá tener efecto retroactivo en ningún caso; en consecuencia, la exención de un acuerdo seguirá en vigor hasta que sea efectiva la retirada de su beneficio. El Comité no puede por menos de estar de acuerdo con tal planteamiento, pues corresponde a una demanda concreta expresada por él con ocasión de un Dictamen anterior.

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

3.8. Inaplicación

3.8.1. El Comité opina que en las Directrices debería explicarse mejor cómo pretende la Comisión garantizar un nivel aceptable de competencia que pueda coherenciar con la presencia de redes paralelas de distribución selectiva, sin dejar de tener plenamente en cuenta la naturaleza de los productos objeto de los contratos, que pueden requerir tal tipo de distribución. Esto refrendaría la nueva política destinada a evaluar los efectos de los acuerdos en el mercado y no sólo sus aspectos formales.

3.9. Período transitorio y duración (artículo 12)

3.9.1. En relación con el período transitorio, el Comité estima que —al objeto de evitar costes extraordinarios, así como cualquier riesgo de inseguridad jurídica— los contratos en vigor que, siendo compatibles con la exención por categorías considerada, hayan sido celebrados antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento deberían poder conservar su vigencia hasta finales del año 2001.

4. Conclusiones

4.1. El Comité reconoce que, en su propuesta de Reglamento, la Comisión ha atendido en una medida significativa las observaciones y sugerencias formuladas por el Comité en dictámenes anteriores.

4.2. Las observaciones generales y específicas que anteceden —referentes tanto al Reglamento como a las Directrices— están encaminadas a completar mejor la disciplina de esta materia compleja, que tanta importancia reviste para la integración de los mercados.

4.3. El objetivo perseguido es el de contar con un marco normativo simple y bien definido en el que las empresas puedan operar en el mercado con seguridad jurídica y en un contexto competitivo que ofrezca a las PYME condiciones apropiadas para el crecimiento y que permita al consumidor aprovechar de manera tangible beneficios prácticos.

4.4. Por ello, el Comité felicita a la Comisión por el trabajo realizado en ese sentido.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- la «**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los límites máximos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos**» y
- la «**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al ozono en el aire ambiente**»

(2000/C 51/03)

El 13 de octubre de 1999, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Chiriaco).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 96 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Acidificación, ozono troposférico y eutrofización del suelo

1.1.1. La acidificación, el ozono troposférico (ozono de la atmósfera inferior) y la eutrofización del suelo son problemas medioambientales transfronterizos interrelacionados, causados por las emisiones de dióxido de azufre (SO_2), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles (COV) y amoniaco (NH_3) y sus eventuales subproductos. La acidificación —la deposición de contaminantes acidificantes (SO_2 , NO_x , NH_3) en la vegetación, las aguas superficiales, los suelos y los edificios— afecta a las poblaciones biológicas y los bosques, produce aguas subterráneas ácidas que dañan los sistemas de suministro de agua potable y deteriora los edificios y los monumentos. El ozono troposférico —un contaminante secundario formado por la reacción de precursores como los óxidos de nitrógeno (NO_x) y los compuestos orgánicos volátiles en presencia de la luz del sol— es perjudicial para la salud humana, puesto que puede dañar el aparato respiratorio. Asimismo, deteriora especies individuales de cultivos y árboles, degrada los materiales y afecta al cambio climático. Por último, la eutrofización, causada por la deposición de compuestos nitrogenados (NO_x y NH_3), provoca cambios en los ecosistemas terrestres, como variaciones en la composición y la biodiversidad de la comunidad vegetal, y contribuye, junto con la acidificación y el ozono troposférico, a la pérdida de masas forestales.

1.2. Las dos propuestas de la Comisión

1.2.1. Las dos propuestas de Directiva relativas a los límites máximos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos (la Directiva «NEC») y al ozono en el aire ambiente (la Directiva «Ozono») tienen por objeto abordar estos problemas medioambientales de manera conjunta para aprovechar los efectos de sinergia y garantizar un planteamiento comunitario coherente y rentable. En el proceso de elaboración de estas propuestas, la Comisión ha consultado

de forma exhaustiva a expertos de los Estados miembros, la industria, y las ONG, entre otros⁽¹⁾. Desgraciadamente, no se ha consultado a las organizaciones agrarias, a pesar de que deberán desempeñar una función en la aplicación de las medidas propuestas.

1.2.2. Habida cuenta de los objetivos medioambientales a medio y a largo plazo fijados anteriormente, la propuesta de Directiva NEC fija los límites nacionales de emisión de SO_2 , NH_3 , NO_x y COV que deberán alcanzarse de aquí al año 2010. Los límites para cada Estado miembro se han fijado teniendo en cuenta la rentabilidad: debido a las distintas condiciones medioambientales (por ejemplo, las relaciones fuente-receptor) y al potencial de reducción, así como los distintos costes de aplicación, las reducciones de emisiones exigidas difieren en cada país (enfoque diferenciado frente a un enfoque de reducciones porcentuales a tanto alzado). En la aplicación de la Directiva, los Estados miembros deberán determinar las medidas más adecuadas dada su circunstancia particular y aplicar las medidas convenientes (subsidiariedad). La propuesta de Directiva NEC, estrechamente relacionada con la política y la legislación comunitaria existente en el ámbito del medio ambiente (en particular la estrategia comunitaria contra la acidificación, adoptada por la Comisión en marzo de 1997, y el paquete Auto Oil I), debería considerarse desde el punto de vista de las negociaciones del protocolo «multicontaminantes» previsto en el marco del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (CLRTAP), que también fijará límites nacionales de emisión para la mayoría de los países CEPE, incluidos los Estados miembros.

⁽¹⁾ Véase para más información, incluido un informe exhaustivo que contiene las posiciones de los expertos participantes en las consultas preliminares de la Comisión Europea, la siguiente dirección de Internet:
<http://europe.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm>.

1.2.3. Mientras que la Directiva NEC trata el problema de las emisiones, la propuesta de Directiva relativa al ozono, que será la tercera directiva de desarrollo en virtud de la Directiva marco sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente aprobada en septiembre de 1996⁽¹⁾, establece los niveles de calidad ambiental. Además de las reducciones de emisiones de ozono (NO_x y COV) previstas en el marco de la Directiva NEC, esta propuesta tiene por objeto introducir unos valores objetivo (pertinentes a nivel local) para el ozono troposférico con miras a la protección de la salud humana y la vegetación y definir unos requisitos en materia de control de las concentraciones de ozono en el aire ambiente y de información a la población de los resultados de este control.

1.2.4. Antes del 31 de diciembre de 2004, la Comisión informará al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de las directivas propuestas; este informe permitirá revisar las disposiciones de las mismas, teniendo en cuenta las actualizaciones derivadas de la investigación y la puesta a punto de nuevas tecnologías, los nuevos datos disponibles y las nuevas iniciativas, por medio de datos estadísticos más completos relativos, asimismo, a las emisiones naturales y a las emisiones de origen agrícola.

2. Observaciones generales

2.1. Apreciación global

El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de presentar propuestas que ofrezcan a los Estados miembros un marco de referencia, control e intercambio de información con el fin de adoptar medidas destinadas a proteger la salud humana y el medio ambiente de conformidad con los objetivos de desarrollo sostenible. Destaca que la propuesta de Directiva NEC está en línea con el nivel que se proponen alcanzar los Estados miembros tras las negociaciones de un protocolo multicontaminantes en el marco de la CEPE (la denominada «hipótesis indicativa» o guiding scenario) y con la Resolución del Parlamento Europeo sobre la estrategia comunitaria contra la acidificación⁽²⁾. El Comité lamenta que las reducciones de emisiones en la UE que deben acordarse en el marco de este protocolo, a pesar de que suponen un avance en la buena dirección, probablemente no alcanzarán el nivel esperado en relación con los límites máximos nacionales de emisión propuestos por la Comisión.

2.2. Objetivos propuestos

Antes de analizar los elementos esenciales de ambas propuestas, convendría examinar de cerca los objetivos en los que se basan. Mientras que prácticamente no se discuten los objetivos

cualitativos que se proponen a largo plazo, sin embargo la cuestión de su transposición en objetivos cuantitativos a largo plazo, y en particular durante el período intermedio, resulta más controvertida. Ello supone una serie de decisiones políticas que dependen, en parte, de los costes y beneficios estimados en el marco de las distintas opciones políticas. A su vez, los resultados de los análisis subyacentes relativos a la rentabilidad y a los costes y beneficios, aun cuando se evalúan con cifras, dependen también, en parte, de hipótesis de carácter político. Asimismo, cabe destacar que constantemente se está perfeccionando una metodología para cuantificar los beneficios para la salud humana y el medio ambiente e internalizar los costes de los daños sanitarios y medioambientales, metodología que merece una atención y unos recursos adicionales. Por otra parte, es evidente que un cálculo basado exclusivamente en consideraciones de tipo económico no sería adecuado para evaluar la repercusión de las medidas propuestas.

2.2.1. Objetivos propuestos a largo plazo

2.2.1.1. Los objetivos propuestos a largo plazo —para los que en esta fase no se ha propuesto ninguna fecha límite— son evitar que se excedan las cargas críticas (para la acidificación y la eutrofización) y los niveles críticos (para el ozono)⁽³⁾ y proteger eficazmente a toda la población de los riesgos para la salud relacionados con la contaminación atmosférica. Este objetivo cualitativo de «efectos no adversos» —que es una medida de desarrollo sostenible— está en la línea de los compromisos establecidos en el Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible de 1993 [Quinto Programa de Medio Ambiente⁽⁴⁾], que fueron recientemente confirmados por el Consejo y el Parlamento Europeo⁽⁵⁾. El CES apoya dicho objetivo tal como ha hecho en múltiples ocasiones en anteriores dictámenes.

2.2.1.2. La transposición de este objetivo cualitativo a largo plazo en objetivo cuantitativo constituye, sin duda alguna, uno de los elementos esenciales de las propuestas. Por lo que se refiere a la definición funcional de las cargas críticas en materia de acidificación y eutrofización, cabe destacar que se han establecido unas cargas críticas para cada ecosistema/Estado miembro de acuerdo con un método reconocido internacionalmente⁽⁶⁾. Por tanto, los objetivos cuantitativos a largo plazo para la acidificación y la eutrofización se basan en un fundamento científico sólido e internacionalmente reconocido.

⁽³⁾ Carga crítica: cálculo cuantitativo de una exposición a uno o varios contaminantes por debajo del cual no se producen efectos nocivos significativos en elementos sensibles específicos del medio ambiente, según los conocimientos actuales. Nivel crítico: concentración de contaminantes en la atmósfera por encima de la cual pueden producirse efectos adversos directos en los receptores, como seres humanos, plantas, ecosistemas o materiales, según los conocimientos actuales.

⁽⁴⁾ Véase el capítulo 5.2. Este capítulo, a pesar de que establece como objetivo que no deben superarse las cargas críticas en materia de acidificación, no se refiere de forma explícita a la eutrofización.

⁽⁵⁾ Véase el artículo 11.2 de la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible — DO L 275 de 10.10.1998.

⁽⁶⁾ Las cargas críticas son en principio las recopiladas por el «Coordination Center for Effects» del CLRTAP.

⁽¹⁾ DO L 296 de 21.11.1996.

⁽²⁾ DO C 167 de 1.6.1998, p. 133.

2.2.1.3. La definición de los niveles críticos de ozono para la salud humana y la vegetación es más compleja debido a la falta de un claro nivel de «efectos no adversos» en lo que respecta a la protección de la salud humana. Sin embargo, la Comisión opina que el valor guía de 1999 definido por la OMS en materia de salud humana (un promedio de 120 µg/m³ durante un período de ocho horas) puede considerarse como el nivel crítico, a pesar de que este valor guía se basa en la aceptación de un determinado nivel de riesgo para la población. El Comité recuerda que tal decisión es coherente con el Quinto Programa de Medio Ambiente que prevé que la Unión Europea aplique los valores guía de la OMS. Contrariamente al ámbito de la salud humana, la OMS ha establecido unos niveles críticos para la vegetación, que la Comisión propone como objetivos a largo plazo. El Comité apoya los objetivos propuestos a largo plazo para la salud humana y la vegetación teniendo en cuenta, en particular, que han sido respaldados por el Comité científico sobre toxicidad, ecotoxicidad y medio ambiente (CSTEE) y por los Estados miembros y las ONG medioambientales⁽¹⁾.

2.2.2. Objetivos intermedios propuestos

2.2.2.1. De forma general se acepta que será muy difícil técnica y económicamente cumplir los niveles de «efectos no adversos» en un futuro cercano, por lo que la Comisión propone una serie de objetivos intermedios para el año 2010. Es obvio que la elección de estos objetivos intermedios será un factor crucial para determinar el alcance de las reducciones de emisiones exigidas, los costes que pueden ocasionar y los beneficios medioambientales.

2.2.2.2. El Comité destaca que el establecimiento de unos objetivos intermedios supone una dimensión «económica y técnica» basada en consideraciones presupuestarias y en una serie de decisiones políticas. Sin entrar en detalles, podemos afirmar que, considerando una hipótesis de «reducción máxima factible» como límite máximo, los objetivos intermedios se han fijado a unos niveles que permiten evitar unos costes de control marginales y globales desmesurados⁽²⁾. Estos costes se calculan utilizando el modelo RAINS, desarrollado en el marco del CLRTAP y aprobado de forma general por los Estados

miembros, como se puede observar también por el hecho de que recientemente se ha utilizado en el contexto de las negociaciones sobre el protocolo multicontaminantes. Dicho modelo, que se utiliza desde hace ocho años y se perfecciona continuamente, podría mejorarse en mayor medida, en particular de cara a la posible revisión de la directiva en los años 2004 y 2008.

2.2.2.3. No obstante, en relación con el modelo RAINS, el CES considera que es muy probable que el modelo RAINS sobreestime los costes de reducción necesarios, entre otras cosas porque se basa en una hipótesis «pre-Kioto» en materia de consumo energético y sólo tiene en cuenta las medidas de reducción técnicas (*end of pipe*) sin tener en cuenta las posibilidades de cambios estructurales como el aumento del rendimiento energético o el uso de fuentes de energía alternativas. A este respecto, el Comité toma nota del Plan de acción previsto en vista de la aplicación del protocolo de Kioto⁽³⁾ y sostiene que la adopción de un paquete de medidas en este contexto mejoraría la aplicación de estas propuestas.

2.2.2.4. En el mismo orden de ideas, el Comité apoya los objetivos intermedios propuestos por la Comisión. En relación con el valor objetivo de 120 µg/m³ para el ozono, se ha observado que algunos países desarrollados han adoptado o programado normas similares. Por ejemplo, el objetivo de ozono en el Reino Unido es de 100 µg/m³ (ocho horas), el de Suiza es de 120 µg/m³ (ocho horas) y el objetivo (programado) de Canadá es de 130 µg/m³. El nivel de Estados Unidos, recientemente aprobado, es de 160 µg/m³. Prima facie, el hecho de haber fijado un nivel más indulgente para Estados Unidos puede provocar problemas de competencia (no se establecen «reglas de juego uniformes»). No obstante, cabe destacar que, puesto que en estos momentos la concentración media de ozono en el Reino Unido es muy superior a la de Estados Unidos, los esfuerzos exigidos para reducir las emisiones son de la misma magnitud.

2.2.2.5. Con respecto a la utilización de los modelos económicos como RAINS, el Comité añade que aunque estos modelos resultan muy útiles para orientar a los responsables políticos para que adopten decisiones con conocimiento de causa en materia de política medioambiental, no evitan la necesidad de adoptar dichas decisiones. El CES ha mantenido en múltiples ocasiones que es imposible pretender una certidumbre total en la justificación técnica de las decisiones de política medioambiental y que, en caso de duda, deberían aplicarse los principios fundamentales de política medioambiental establecidos en el artículo 174 (2) del Tratado CE, en particular los principios de «nivel de protección elevado», «quien contamina paga» y «principio de cautela»⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Véanse puntos 5.3 a y 5.9 de la exposición de motivos.

⁽²⁾ En principio, no se han tenido en cuenta los *beneficios* (marginales y totales) estimados a la hora de fijar los objetivos intermedios. Es decir, estos objetivos no se han definido de acuerdo con un enfoque de «optimización de los beneficios totales», que implicaría que las emisiones se reducirían hasta que el nivel de los costes marginales fuese igual al de los beneficios marginales. Se puede encontrar una descripción más detallada del enfoque general de modelización y los principios de fijación de los objetivos en los informes intermedios «Cost-effective Control of Acidification and Ground-level Ozone» elaborados por el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA). Estos informes están disponibles en la siguiente dirección de Internet: <http://www.iiasa.ac.at/rains>.

⁽³⁾ Discurso pronunciado por la Sra. Wallström, miembro de la Comisión, ante el Parlamento Europeo, Estrasburgo, Pleno de octubre de 1999.

⁽⁴⁾ Véanse los dictámenes del CES relativos al IV y al V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DO C 180 de 8.7.1987 y DO C 287 de 4.11.1992), así como su Dictamen sobre la primera Directiva sobre calidad del aire (DO C 214 de 10.7.1998).

2.2.2.6. En esta fase no se propone un objetivo intermedio distinto para la eutrofización del suelo, a pesar de que la Comisión sugiere que se tenga en cuenta este objetivo como parte de la revisión prevista para el año 2004. Las razones aducidas en la propuesta con respecto a este retraso no son muy claras. La Comisión pretende que los límites de emisión nacionales propuestos permitan reducir la zona comunitaria afectada por la eutrofización del suelo aproximadamente en un 30 % con respecto al año 1990. El Comité lamenta que la Comisión no haya propuesto un objetivo intermedio distinto. A este respecto, cabe recordar que dicho objetivo está establecido en el previsto protocolo «multicontaminantes/multiefectos».

2.3. *Medios para alcanzar estos objetivos*

2.3.1. El análisis efectuado por la Comisión demuestra que, para alcanzar los objetivos intermedios definidos, es necesario reducir las emisiones más allá de la denominada hipótesis de referencia o «business as usual», que incorpora la mayoría de la legislación comunitaria en vigor o en vías de adopción, así como la legislación nacional y los planes políticos pertinentes.

2.3.2. Las reducciones de emisiones adicionales exigidas se realizarán en el marco de los límites de emisión nacionales propuestos. Estos límites nacionales, que incluyen también las reducciones de emisiones resultantes de la legislación y los proyectos políticos incorporados en la hipótesis de referencia, se han determinado de acuerdo con un análisis exhaustivo de una distribución rentable de las reducciones de emisiones entre Estados miembros, basándose de nuevo en los resultados del modelo RAINS. El Comité acoge positivamente este enfoque diferenciado para alcanzar los objetivos intermedios, que supone unos costes mucho menores que un enfoque basado en reducciones porcentuales a tanto alzado. Cabe destacar que el enfoque basado en los límites nacionales ofrece a los Estados miembros el nivel de flexibilidad necesario para determinar —en función de su situación nacional particular— las medidas más apropiadas para respetar los límites de emisión que se les imponen. Sin embargo, el Comité considera que la Comisión debe desempeñar una función de coordinación activa en relación con la preparación y la actualización por parte de los Estados miembros de los programas nacionales previstos (artículo 6) y los inventarios y las previsiones de emisiones (artículo 7), con el fin de garantizar el conjunto de medidas más adecuado para reducir las emisiones, comprobar el estado de realización en el que se encuentran e introducir las modificaciones oportunas.

2.3.3. La Directiva NEC será el principal instrumento para garantizar el cumplimiento de los objetivos intermedios en materia de acidificación y ozono troposférico. En cambio, la Directiva sobre el ozono será completada por una directiva relativa a las concentraciones de ozono en el aire ambiente. Al someter una propuesta para esta (tercera) Directiva de desarrollo relativa a la calidad del aire, la Comisión cumple las obligaciones establecidas en la Directiva marco sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente aprobada en 1996. En línea con las disposiciones de esta Directiva marco, la propuesta de Directiva de desarrollo relativa al ozono

establece unos «valores de referencia» para las concentraciones de ozono (locales) perjudiciales para la salud humana y la vegetación, que deben alcanzarse de aquí al año 2010. Estos valores de referencia se derivan de los objetivos intermedios establecidos en materia de ozono (véase punto 2.2.2) Ello implica que los límites de emisión nacionales propuestos se ajustarán a los valores de referencia a nivel regional. Con el fin de alcanzar estos valores a nivel local —es decir, para reducir las superaciones generadas a nivel local— los Estados miembros deberán emprender acciones adicionales.

2.3.4. El Comité destaca que la Comisión ha examinado dos opciones para expresar el valor objetivo para la salud humana⁽¹⁾ y que ha llegado a la conclusión de que era preferible optar por el objetivo a largo plazo en materia de ozono, es decir, los valores guía de la OMS. El Comité considera que el objetivo propuesto es válido principalmente por lo que se refiere a los beneficios para la salud humana, teniendo en cuenta, en particular, las razones expuestas en el punto 5.3 de la exposición de motivos y el hecho de que la mayoría de los expertos, incluido el CSTEE, apoya la decisión de la Comisión.

3. *Observaciones específicas*

3.1. En relación con la determinación y la aplicación de las medidas específicas para reducir las emisiones por parte de los Estados miembros (véase el artículo 6 de la propuesta NEC sobre los programas nacionales que se deben elaborar), conviene extraer las conclusiones que se derivan de las consideraciones expuestas en las opciones sugeridas por la modelización (véase el punto 2.5 de la exposición de motivos). Ello garantiza la combinación de medidas más adecuada a nivel nacional y las posibles sinergias entre los distintos sectores. Entre las medidas necesarias se incluye la reorientación de las inversiones y las innovaciones tecnológicas en pro del «desarrollo sostenible». Las medidas deberán ser siempre de carácter preventivo y corrector (*end of pipe*) y combinarse con los esfuerzos que ya se están realizando para lograr un ahorro energético, unas fuentes de energía alternativas, una política de transportes y una movilidad sostenibles, así como con los esfuerzos destinados a fomentar la utilización de métodos de producción y productos «limpios».

3.2. Con respecto a los instrumentos necesarios para aplicar estas medidas, el Comité destaca el potencial que ofrecen los instrumentos financieros. Si se utilizan correctamente, las tasas y los gravámenes, compatibles con la legislación vigente y las exigencias de competitividad de un mercado globalizado pueden resultar instrumentos muy eficaces para conseguir los objetivos medioambientales⁽²⁾. Quizá fuera conveniente coordinar a nivel europeo o internacional dichas tasas y

⁽¹⁾ Véase el punto 5.3. de la exposición de motivos.

⁽²⁾ Véase, a título de ejemplo, el reciente informe titulado «The use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997-1998» (El uso de instrumentos económicos en la política medioambiental escandinava 1997-1998) publicado por el Consejo de Ministros escandinavos (Copenhague, 1999).

gravámenes impuestos a nivel nacional. Por este motivo, debería considerarse también la utilización de incentivos, relacionados con las tasas y los gravámenes, para reorientar las inversiones y fomentar las innovaciones tecnológicas (véase el punto 3.1) Por otra parte, habría que determinar y desarrollar progresivamente los incentivos en favor de las empresas que tengan previsto sustituir las actividades no sostenibles (por ejemplo, las actividades que provocan la acidificación, la formación de ozono y la eutrofización). Por último, el Comité insta a los Estados miembros a que examinen la posibilidad de celebrar acuerdos (voluntarios) en materia de medio ambiente.

3.3. El previsto protocolo multicontaminantes, que respecta a los países candidatos, puede considerarse como un punto de partida para futuras reducciones de las emisiones por parte de estos países, que eventualmente podrían establecer sus propias directivas «NEC» cuando se adhieran a la Unión Europea, estableciendo posibles fases de transición. Dado que emprender una acción en estos países (que va más allá de los requisitos del protocolo) probablemente resultaría muy rentable, se podría plantear la posibilidad de fomentar la adopción de medidas adicionales en relación con las acciones previstas en el protocolo hasta el momento de su adhesión a la UE.

3.4. Con respecto a la propuesta de Directiva relativa al ozono, el Comité acoge con satisfacción la idea de difundir información actualizada sobre las concentraciones de ozono a la población (véase artículo 6). Sin embargo, considera que el umbral de información, destinado principalmente a informar a los grupos de población más sensibles, debería ser fijado por los Estados miembros en función de las situaciones climáticas y geográficas y la frecuencia de los rebasamientos, situándolo incluso por debajo de los 180 µg/m³ (promedio de una hora) propuestos por la Comisión⁽¹⁾.

3.5. Asimismo, el Comité invita a que se tome en consideración el recurso a campañas educativas e informativas útiles para determinar comportamientos correctos y deliberados por parte de los ciudadanos en el ámbito de la protección de la salud. Esta dimensión deberá integrarse en todas las políticas, en particular por lo que se refiere a los problemas relacionados con la contaminación urbana. Iniciativas como la «Red de las ciudades sostenibles» o las jornadas «Ciudades sin coches», organizadas en numerosas ciudades europeas, contribuyen a aumentar la sensibilización y mejorar la comprensión de las medidas de reducción de la contaminación en términos de beneficios para la salud humana.

⁽¹⁾ Véase los informes anuales (para 1998 y verano de 1999) sobre la contaminación por ozono troposférico en la UE. El verano pasado el umbral de información para los ciudadanos fue superado en casi todos los Estados miembros. Las situaciones más críticas se sufrieron en Italia, Grecia, Francia y España, donde durante un período de 68-40 días se informó a los ciudadanos de una fuerte contaminación provocada por el ozono.

3.6. El Comité subraya la importancia de la aplicación efectiva de las directivas propuestas. A este respecto, destaca que en las propuestas de la Comisión (artículo 12 de la Directiva NEC y artículo 13 de la Directiva relativa al ozono) se estipula que los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en la aplicación de la Directiva en cuestión. Evidentemente, cuando los propios Estados miembros no respeten las Directivas, la Comisión, en calidad de guardiana de los Tratados, deberá intervenir.

3.7. Por último, el Comité acoge con satisfacción el mecanismo de revisión previsto en el artículo 9 de la Directiva NEC, que se basa en la elaboración de informes periódicos. En dicho artículo se estipula que la Comisión podrá presentar propuestas de modificación de los límites nacionales de emisión establecidos en el Anexo I, habida cuenta de los factores enumerados en el artículo 9.1 (incluidos los compromisos internacionales contraídos en relación con el cambio climático). En este contexto, se hará especial hincapié en el futuro perfeccionamiento del modelo RAINS.

4. Orientaciones para las acciones y los programas que deben adoptar los Estados miembros con vistas a reducir las emisiones contaminantes en cuestión

4.1. Habida cuenta de cuanto se afirma en el punto 2.3.2 en relación con la necesidad de una coordinación activa de los programas nacionales, el Comité propone algunas orientaciones indicativas de intervención que deben concretarse y comprobarse en las distintas realidades nacionales, regionales y locales. Algunas medidas están estrechamente relacionadas con las medidas relativas al cambio climático, debido a las evidentes sinergias que se pueden establecer. Desde este punto de vista, el Comité propone profundizar la reflexión en el marco de sus futuros trabajos.

1. Reducción del consumo energético en el sector del transporte

Teniendo en cuenta que los programas nacionales y locales en el sector del transporte, financiados por normativas estatales y regionales, deben destinarse en general a aumentar la eficacia energética, se proponen las siguientes intervenciones:

— cofinanciación, al máximo, de la medida para la movilidad sostenible en las zonas urbanas y las zonas identificadas por las regiones (zonas con un elevado riesgo de contaminación atmosférica). Entre otras medidas se podría incluir:

- a) la puesta a punto y la actualización de los planos urbanos de tráfico, haciendo especial hincapié en su eficacia en términos de reducción de las emisiones de gas ozono;

- b) en las zonas urbanas y las zonas con más de 500 000 habitantes, la puesta en marcha de Sistemas de Transporte Inteligentes (ITS), la creación o el fomento de los aparcamientos de transbordo, el aumento de la capacidad de transporte público con vehículos eléctricos, híbridos o de gas, la reorganización de la distribución de las mercancías mediante incentivos en favor de las empresas para la utilización de vehículos eléctricos, híbridos o de gas;
- cofinanciación de los costes adicionales para la utilización, en los medios de transporte público y el parque automovilístico público, de combustibles con un elevado nivel de eficacia;
- cofinanciación de la compra de vehículos eléctricos, híbridos o con un nivel muy bajo de emisiones destinados al parque automovilístico público y de los servicios de utilidad pública que circulan en las islas más pequeñas;
- cofinanciación del coste del producto y la compra de vehículos eléctricos de dos ruedas destinados a la administración pública y los entes públicos.

2. Producción de energía a partir de fuentes renovables

Teniendo en cuenta que la producción de energía a partir de fuentes renovables se fomenta, asimismo, a través de otras normativas, se proponen las siguientes intervenciones:

- cofinanciación de la construcción de centrales para la producción de energía con biomasa, preferiblemente integradas con redes de calefacción urbana;
- cofinanciación de la construcción de centrales para la utilización de la «calefacción solar»;
- cofinanciación de la construcción de centrales fotovoltaicas para la producción de energía;
- cofinanciación de la construcción de centrales en las islas más pequeñas para la producción de energía eólica a partir del combustible derivado de los residuos sólidos urbanos y el biogás.

3. Reducción del consumo energético en el sector industrial, la vivienda y el sector terciario

Teniendo en cuenta que la reducción del consumo energético constituye un objetivo «transversal» de numerosos programas en los sectores de la vivienda pública y residencial y la industria, se proponen las siguientes intervenciones:

- cofinanciación de los programas para una utilización eficaz de la energía eléctrica y la reducción del consumo en las viviendas particulares, las oficinas, los edificios públicos y las industrias del coste total de los programas o de los costes adicionales para las intervenciones relativas a los costes adicionales de los productos.

Los programas podrán incluir:

- a) la realización de diagnósticos energéticos;
- b) ayudas a los terrenos residenciales y asimilados;
- c) iniciativas en favor de la «recalificación urbana» y del «desarrollo sostenible del territorio»;
- d) fomento y difusión de sistemas de calefacción y acondicionamiento y de componentes eléctricos de alto rendimiento en el sector de la vivienda, las oficinas y los edificios públicos;
- e) utilización de componentes eléctricos de alto rendimiento en las industrias.
- cofinanciación de los costes adicionales de los programas para la utilización de combustibles innovadores menos perjudiciales para el medio ambiente o para una utilización eficaz de los combustibles en la industria.

4. Reducción de las emisiones en sectores no energéticos

Se proponen las siguientes intervenciones:

- cofinanciación de los programas de reducción de las emisiones de amoníaco por parte de las explotaciones agrarias.

5. Programa nacional para la información sobre el cambio climático

- cofinanciación de programas de información al público y fomento de las mejores técnicas y las acciones destinadas a aumentar la eficacia energética y a reducir las emisiones;
- cofinanciación de programas de información al público diseñados por los operadores de los servicios de transporte de personas y mercancías, destinados a fomentar los modos de transporte más eficaces y menos contaminantes;
- cofinanciación de programas de información al público diseñados por los operadores de las centrales de producción de energía con biomasa para fomentar la calefacción urbana.

6. Programa nacional de investigación sobre el cambio climático

- puesta en marcha de un «proyecto base» necesario para comprobar y certificar la evolución del programa de reducción de las emisiones, tal como exigen la Convención sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y las decisiones de la Unión Europea, mediante la actualización de los datos relativos a las emisiones, un archivo nacional de los datos, las simulaciones numéricas del clima y la elaboración de las hipótesis climáticas correspondientes;
- cofinanciación de proyectos de investigación aplicada para el desarrollo de tecnologías de alto rendimiento desde el

punto de vista energético y poco contaminantes en las centrales de ciclo combinado, las centrales de cogeneración industrial y civil, y las centrales de gasificación de emulsiones y residuos;

- cofinanciación de proyectos de investigación aplicada para el desarrollo de tecnologías y medios de transporte con un nivel muy bajo de emisiones.

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El desarrollo de las salidas para los residuos de envases de productos alimentarios y no alimentarios»

(2000/C 51/04)

El 29 de abril de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Verhaeghe).

En su 368º de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Con este dictamen de iniciativa, el CES desea contribuir al debate entablado por numerosos medios comunitarios sobre el reciclado de residuos y, en particular, de los residuos de envases. La cuestión más debatida es la futura revisión de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, Directiva que se ocupa esencialmente de los objetivos de reciclado de los residuos de envases, fijados actualmente en el 25 % como mínimo y, como máximo, el 45 % en peso de los envases utilizados en el mercado. Cinco años después de su introducción, y en aquellos Estados miembros en que ha sido transpuesta hace varios años, esta Directiva ha tenido efectos positivos tanto en lo relativo a la reducción de las cantidades de residuos de envases no valorizados como en los modos de gestión de los residuos domésticos. Estos resultados indican que la Directiva, en su forma actual⁽¹⁾, constituye sin lugar a dudas un primer paso en la dirección adecuada. Por otra parte, es conveniente enmarcar este dictamen en el contexto del debate entablado en el «Seminario sobre el reciclaje» inaugurado a principios de año —cuya finalidad es la de transmitir a

la Comisión, de aquí a finales del año 1999, una serie de recomendaciones sobre la manera de abordar los problemas de la industria del reciclado en la Unión Europea— y en el curso que dará la Comisión a estas recomendaciones a través de una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo.

1.2. Evidentemente, no se trata de replantear en detalle el trabajo de fondo del Seminario sobre el reciclaje, que se ha ocupado principalmente de los aspectos económicos, tecnológicos y jurídicos del reciclado de residuos, ni tampoco de elaborar un dictamen sobre la propuesta de revisión de la Directiva 94/62/CE, tarea que le corresponderá al Comité en otro momento. En el presente dictamen de iniciativa, el Comité afirma su intención de tratar las cuestiones de fondo —tanto los aspectos positivos como los puntos débiles— que determinan el futuro del sector del reciclado. Es de vital importancia mantener una actitud proactiva en materia de reciclado de residuos, orientada conscientemente hacia el futuro, así como centrarse en la búsqueda de salidas, tan necesarias debido al agotamiento de los recursos naturales y a la importancia de preservar el medio ambiente. No obstante, el Comité considera que es igualmente imprescindible abordar los aspectos económicos relacionados con el reciclado de residuos de envases, ya que el concepto de desarrollo sostenible incluye tanto los factores medioambientales como los financieros.

⁽¹⁾ Nos remitimos asimismo al dictamen del CES, con fecha del 24 de marzo de 1993, sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a envases y residuos de envases», que contribuyó en gran medida a elaborar la versión actual de la Directiva.

1.3. El presente dictamen se centra muy particularmente en los problemas relacionados con el reciclado de los residuos de envases de bienes de consumo. Esto no significa que los problemas del reciclado sean más graves en el sector de los envases de bienes de consumo⁽¹⁾ que en los demás, sino más bien que este campo presenta una serie de problemas muy complejos y relevantes debido al gran número y la diversidad de los agentes⁽²⁾ implicados. Por otra parte, el sector cuenta ya con cierta experiencia, lo que permite elaborar un primer balance.

1.4. El Comité desea aprovechar su papel de representante de los distintos agentes de la vida económica y social para aportar una contribución original a este debate. Con una experiencia de más de diez años, durante los cuales ha participado en la creación de políticas medioambientales relativas a la gestión de residuos en general, le corresponde proponer, en el presente dictamen de iniciativa, un enfoque convergente, que considere el problema de los envases y sus residuos en su conjunto y que se centre en la cuestión de la sostenibilidad.

2. Problemas planteados por el reciclado de los residuos de envases

2.1. Hasta ahora, además de los métodos destinados a la prevención y la reutilización, la solución que más se ha fomentado para reducir la cantidad de residuos de envases que se envían al vertedero y la incineración sin utilización de energía ha sido el reciclado. Por esta razón, la Directiva sobre envases 94/62/CE define una serie de objetivos de reciclado mínimos y máximos que deben alcanzarse en los Estados miembros. La transposición de esta directiva al Derecho nacional ha hecho que surjan sistemas de recogida selectiva y clasificación de residuos de envases que han dado un nuevo impulso al desarrollo de técnicas y actividades ligadas a la valoración de los residuos de envases que tienen como consecuencia modificar radicalmente la configuración del mercado del reciclado.

2.2. Aunque la participación activa de la mayoría de los consumidores europeos, invitados a contribuir a la recogida selectiva clasificando sus residuos, sea motivo de alegría, se han registrado, en los últimos años, desequilibrios entre la oferta y la demanda de materiales reciclados provocados por el desarrollo de esta recogida selectiva. Hasta ahora, la demanda de productos fabricados a partir de materiales reciclados no ha aumentado en las mismas proporciones que la oferta de

materiales reciclables obtenidos en la recogida selectiva. Esta apreciación es válida para casi todos los materiales de envase, a distintos niveles. Efectivamente, ciertos desequilibrios derivan del carácter circunstancial de los ciclos de formación de los precios, otros son más estructurales y atribuibles a la falta de desarrollo de las salidas. No obstante, se impone distinguir entre dos categorías de materiales de envase: aquellos para los cuales existen circuitos de reciclado desde hace décadas, como el vidrio, el papel y el cartón, así como los metales; y otros que se reciclan desde hace relativamente poco tiempo, como es el caso del plástico.

2.2.1. El desarrollo de circuitos de reciclado para los materiales de envase de la primera categoría no surgió de preocupaciones medioambientales particulares, sino que fue fruto del interés económico que estos residuos suscitaron en un momento en que la demanda de materiales vírgenes o de otros materiales reciclados de mejor calidad (como los desechos de fabricación) era superior a la oferta. Se organizaba entonces esporádicamente alguna recogida selectiva para cubrir las necesidades del momento; los costes eran relativamente bajos ya que se trataba ante todo de sacar el máximo partido de la oferta de residuos, es decir, de limitarse a aprovechar las cantidades fácilmente disponibles. La aplicación de sistemas de recogida selectiva y clasificación permanentes, motivada por consideraciones medioambientales, implica costes de recogida a menudo mucho más elevados, un excedente de la oferta de materiales reciclados respecto a la demanda y una caída de los valores de recuperación. Ésta es tan pronunciada que, a pesar del ahorro que supone utilizar materiales reciclados en lugar de materias primas, los valores de recuperación dejan de compensar, en la mayoría de los casos y globalmente, los costes de la recogida selectiva y la posible clasificación. Este excedente de oferta de materiales reciclados puede incluso conducir a valores de recuperación negativos.

2.2.2. En cuanto a los materiales de envase de la segunda categoría, —es decir, la mayoría de los residuos de envases de plástico— el desarrollo de actividades de reciclado se ha visto motivado principalmente por preocupaciones medioambientales y, de forma marginal, por los mecanismos del mercado. Ya que si se comparan los costes de las recogida selectiva y la clasificación con el precio de la materia prima virgen, el reciclado de estos residuos de envases a menudo no se justifica desde el punto de vista económico. Con las técnicas actuales, los sectores del reciclado de residuos de envases de plástico no siempre están capacitados para ofrecer salidas suficientes ni valores de recuperación que permitan cubrir el coste de los sistemas de recogida selectiva y clasificación ni para conseguir que estos materiales reciclados resulten competitivos frente a las materias primas vírgenes.

2.3. Actualmente, el reciclado de la mayoría de los materiales de envase lleva a un «déficit de cadena» persistente y de proporciones considerables. En efecto, si se consideran las actividades de recogida selectiva, clasificación y reciclado como eslabones de la cadena de valor que pueden asociarse a los materiales reciclados que producen, de la suma de los costes de estas actividades, deduciendo los valores de recuperación, resulta a menudo un déficit financiero. Dicho déficit queda cubierto, según los métodos de financiación de los sistemas de recogida selectiva y clasificación, bien por el ciudadano-consumidor, cuando éste compra productos envasados que

(¹) Incluyendo los envases primarios, secundarios y terciarios de estos bienes de consumo, en la medida en que cumplen funciones complementarias y que, en términos de prevención, se suele considerar que estos tres tipos de envases forman un conjunto. Por ejemplo, un aumento del peso del envase primario unido a una reducción del peso del envase secundario puede llevar a una disminución del peso del conjunto.

(²) Algunos de los cuales son: poderes públicos, ciudadanos, autoridades locales, fabricantes de materiales de envases y envases, fabricantes y distribuidores de bienes de consumo y operadores activos en la recogida, clasificación y reciclado de residuos.

cotizan en un sistema de reciclado de residuos de envases, bien por el ciudadano-contribuyente, cuando paga las tasas en concepto de gestión de residuos municipales. Las retenciones del tipo «punto verde»⁽¹⁾ y los impuestos sobre residuos han alcanzado proporciones considerables y es muy probable que aumenten en los próximos años, en cuanto los sistemas de recogida selectiva y clasificación hayan alcanzado su ritmo normal de funcionamiento en todos los Estados miembros.

2.4. El recurso a este sistema de internalización de los costes, que permite reducir los daños medioambientales, forma parte del abanico de instrumentos económicos de la política medioambiental, inspirados en el principio de «quien contamina paga» y encaminados a modificar el comportamiento de los agentes económicos, incluido el consumidor, en favor de un mayor respeto del medio ambiente. El Comité desea expresar su voluntad de que las actividades de reciclado se perfeccionen y desarrolleen, pero aconseja que se mantenga una actitud prudente en lo relativo a las condiciones económicas ligadas a este campo. Más allá de cierto umbral de tasas de recogida selectiva, se observa que los costes correspondientes a esta práctica y a la clasificación de los residuos de envases tienden a crecer de forma exponencial, en función de las cantidades recogidas y clasificadas. El importe por tonelada es cada vez más elevado a medida que la tasa de recogida selectiva asciende y que se consideran cantidades de residuos de envases cada vez más marginales. El peligro reside en la deriva financiera que podría resultar de todo esto como consecuencia, en primer lugar, de la elevación de los costes de recogida selectiva y clasificación y, en segundo lugar, de la producción de un volumen considerable de materiales reciclados que el mercado sólo sería capaz de absorber con un gran refuerzo de medios financieros adicionales. El Comité considera que el aumento de los costes de la gestión de residuos de envases es inevitable, pero que debe mantenerse en proporciones razonables en relación con el beneficio medioambiental⁽²⁾ que acarrean.

2.5. Por último, aunque la mayoría de los Estados miembros publican estadísticas e indicadores relativos a la valorización de los residuos de envases, a las cantidades de residuos de envases que se envían al vertedero o incinerados sin utilización de energía, así como a los costes asociados a los distintos sistemas establecidos para la valorización de los residuos de envases o la devolución de envases reutilizables, hay que reconocer que, en la mayoría de los casos, estos datos difícilmente pueden compararse o adicionarse, a pesar de las disposiciones aprobadas por la CE en materia de publicación de estadísticas. Esta situación es el resultado de las diferentes

definiciones de los envases y residuos de envases, las definiciones relativas a los métodos de valorización o de cálculo de los indicadores de valorización de residuos de envases y a las posibles metodologías de estimación del coste. Este problema ha creado una cierta confusión que no facilita los debates sobre el problema del reciclado de residuos de envases.

3. Búsqueda de soluciones: puntos de partida y contexto

3.1. La aplicación de políticas medioambientales y la utilización de instrumentos económicos destinados a modificar el comportamiento de los agentes económicos, incluido el consumidor, hacia un mayor respeto del medio ambiente constituyen prácticas relativamente recientes. Sus efectos son a menudo difíciles de anticipar, en particular, en sectores muy innovadores como el de los envases, así como en campos poco conocidos, como lo eran hace unos años los sectores del tratamiento de residuos y del reciclado. Además del aumento del reciclado y de otras formas de valorización de los residuos de envases, la Directiva 94/62/CE ha acarreado numerosas consecuencias positivas:

- llevar el sector de los envases a introducir innovaciones técnicas, como la reducción del peso de los envases, la incorporación de materiales reciclados, etc.;
- contribuir a mejorar el conocimiento y la transparencia de los sectores del tratamiento de residuos y del reciclado (en términos de estadísticas, aspectos económicos y logísticos, etc.);
- producir una toma de conciencia por parte del ciudadano del impacto de los residuos (de envases) en el medio ambiente.

3.2. A la luz de estos nuevos conocimientos y la experiencia adquirida durante estos últimos años, resulta útil, o incluso necesario, adaptar la política que debe seguirse en cuanto a valorización de los residuos de envases, en función de las posibilidades y los errores constatados. En cuanto las partes implicadas se muestren dispuestas a entablar un debate sobre el futuro centrado en los objetivos que deben lograrse podrán definirse las correcciones necesarias⁽³⁾.

3.3. No hay que olvidar que los envases no existen por sí mismos y que no deben aislarse del conjunto producto-envase que constituyen con su contenido y las distintas formas de consumo de dicho contenido. Los envases evolucionan constantemente en función de las necesidades de los numerosos agentes implicados que intervienen en las distintas fases de la cadena de producción, distribución y consumo de los productos. Contribuyen de manera esencial al nivel de calidad de vida del que gozamos hoy como consumidores. Las funciones que asumen son indispensables y múltiples: conservación, higiene, protección, seguridad, información, comodidad, etc.

(1) Las retenciones del tipo del «punto verde» derivan de un sistema de financiación cuyo objetivo es incluir en el precio del producto envasado que se vende al consumidor una tasa abonada previamente por el fabricante del producto o el responsable de su puesta en circulación. Ejemplos de sistemas del «punto verde»: DSD (Alemania), Eco Emballages (Francia) y FOST Plus (Bélgica).

(2) Entendiéndose por beneficio medioambiental las ventajas obtenidas con la reducción de la contaminación o los daños que derivan en realidad de la ausencia de una gestión medioambiental.

(3) Por otra parte, conviene señalar también que aunque todas las actividades relacionadas con el reciclado, según la opinión general, resultan más favorables para el medio ambiente que otros métodos de valorización, aún no existe un método de comprobación aceptado por todos que permita aportar la prueba definitiva.

3.4. El Comité reconoce que aún se deben tratar ciertos aspectos: por una parte, la evolución del estilo de vida contemporáneo y las prácticas de consumo y, por otra parte, una política medioambiental orientada hacia la prevención. El número de personas por hogar tiende a disminuir, lo que hace que las raciones de productos alimentarios sean más pequeñas y que se empleen aún más envases. El envejecimiento de la población hace necesaria una mayor comodidad de utilización, lo que a menudo implica envases cada vez más fáciles de usar. La práctica de una actividad profesional fuera de casa se extiende a la totalidad de la población —mujeres y hombres— lo que explica la demanda creciente de productos de consumo listos para el empleo cuyo acondicionamiento exige con frecuencia una mayor cantidad de envase. Los productores de envases deben hoy en día responder a un nuevo reto inducido por todas estas evoluciones sociológicas y mantener una actitud de protección del medio ambiente orientada hacia la prevención.

3.5. El impacto de los residuos de envases en el medio ambiente ha alcanzado unas proporciones tales que resulta imprescindible actuar. En este sentido, el objetivo medioambiental merece toda nuestra atención. El principio de desarrollo sostenible debe desempeñar un papel primordial en la búsqueda de soluciones al problema del reciclado de residuos de envases. Las soluciones deben favorecer un crecimiento económico respetuoso del entorno natural y humano de las generaciones presentes y futuras. Esto implica satisfacer, en términos de aceptabilidad y sostenibilidad, criterios económicos, medioambientales y sociales. Es importante no menospreciar la función de los envases en la protección de la salud humana.

3.6. Asimismo, es necesario recalcar la relevancia de la educación y la formación de los consumidores de hoy y mañana. El consumidor sólo podrá aportar una contribución positiva si es consciente de la importancia del problema medioambiental que representan los residuos de envases y si dispone de los medios que le permiten elegir con pleno conocimiento de causa.

3.7. El Comité destaca la necesidad de crear una política medioambiental capaz de garantizar a largo plazo, además de un elevado nivel de protección del medio ambiente, la viabilidad económica del sector del reciclado sin tener que recurrir a un sistema de apoyo financiero a los materiales reciclados de manera permanente. En efecto, en una perspectiva a largo plazo, es preciso tener en cuenta que los residuos de envases representan un yacimiento de materias o una fuente de energía que podría reemplazar más a menudo a algunos recursos naturales utilizados actualmente como materias primas o combustibles, y cuya competitividad estará garantizada a partir del momento en que el precio de estos recursos naturales internalice todos los costes medioambientales derivados de su uso.

4. Algunas soluciones posibles

4.1. Con el fin de solucionar de forma estructural el problema de la falta de salidas para los materiales de envase que provienen de la recogida selectiva y la clasificación,

el Comité propone varias disposiciones complementarias mediante la elaboración de un programa de acciones orientado a fomentar el desarrollo de las salidas para los materiales reciclados (punto 4.3). Al mismo tiempo, hace hincapié en la necesidad de integrar los aspectos económicos en las políticas medioambientales de los Estados miembros en materia de residuos de envases y favorecer los enfoques que hagan posible un equilibrio óptimo entre economía y medio ambiente (punto 4.2).

4.2. Búsqueda de un equilibrio óptimo entre economía y medio ambiente en materia de gestión de envases y residuos de envases

4.2.1. En el marco de la aplicación de una política medioambiental basada en un sistema de internalización de los costes medioambientales y respetando el concepto de desarrollo sostenible, el Comité recuerda la utilidad de proceder a métodos de análisis destinados a determinar un equilibrio óptimo entre economía y medio ambiente⁽¹⁾. El recurso a análisis del tipo «coste-eficacia» permite determinar una combinación de tecnologías y métodos de gestión (prevención, reutilización, reciclado y valorización energética) que reducirían al máximo los daños relacionados con la utilización de envases y la gestión de residuos de envases, con un coste mínimo.

4.2.2. La utilización de análisis «coste-eficacia» permitiría a los Estados miembros proceder de una forma más adecuada a la evaluación y elección de los métodos que deseen poner en práctica para prevenir y reducir la cantidad de residuos de envases a fin de cumplir el objetivo establecido por toda nueva directiva. La combinación adecuada de las tecnologías y los métodos, en términos de «coste-eficacia», depende esencialmente de los factores siguientes:

- las contingencias locales propias de cada Estado, región o incluso municipio (4.2.2.1);
- las fluctuaciones coyunturales (4.2.2.2);
- el hecho de que, para cada material de envase, exista un método de valorización, en función de sus características técnicas y de las tecnologías del momento (4.2.2.3).

4.2.2.1. Cada Estado miembro, cada región, o incluso cada localidad, posee ciertas características —geográficas, demográficas, en cuanto a tradiciones de consumo, actividad turística, necesidad de materias primas (secundarias) y combustibles, etc.— que hacen que algunos métodos de valorización resulten más interesantes que otros, desde el punto de vista tecnológico, ecológico y económico: es importante favorecerlos, en cumplimiento de las normas medioambientales existentes, y no adoptar métodos uniformes que no permitan sacar partido de las oportunidades que se manifiestan localmente.

⁽¹⁾ Respecto al análisis «coste-beneficio», el análisis «coste-eficacia» es un método más reciente, que presenta la ventaja de no reflejar el recuento de los daños medioambientales ni su expresión en términos monetarios, que constituyen etapas del análisis «coste-beneficio» cuyos resultados son inciertos.

Esta toma de responsabilidad local debe hacerse en total transparencia para todas las partes interesadas: consumidores, distribuidores, productores y recuperadores. En virtud de esta apreciación, resultaría oportuno aplicar el principio de subsidiariedad en lo que concierne a la elección de los métodos que compondrían la combinación adecuada, con el fin de lograr los objetivos de valorización de los residuos de envase.

4.2.2.2. En función de las fluctuaciones coyunturales de los valores de recuperación, podrá justificarse el cambio temporal de método de valorización para un material —en cumplimiento de las normas medioambientales vigentes—, con el fin de descongestionar el mercado y evitar fluctuaciones demasiado violentas de los valores de recuperación.

4.2.2.3. Desde el punto de vista técnico, para cada material de envase, existe un método de valorización preferencial según el estado de las tecnologías del momento. En este sentido, conviene diferenciar claramente los materiales de origen no orgánico (mineral) y los de origen orgánico. Los materiales no orgánicos son el vidrio, el acero y el aluminio. Sus características fisicoquímicas permiten que se reciclen casi indefinidamente, sin pérdida de materia y sin riesgo sanitario. No es el caso de los materiales de origen orgánico, ya estén compuestos principalmente de celulosa —como el papel y el cartón— o de sustancias sintéticas, como los plásticos, la mayoría de los cuales provienen de hidrocarburos. En efecto, con las técnicas actuales, estos materiales se pueden reciclar hasta cierto límite: se degradan a lo largo de los reciclados sucesivos y la utilización de los materiales obtenidos pueden representar un riesgo para la salud. Sin embargo, poseen un poder calorífico muy elevado, en especial, los plásticos derivados de hidrocarburos⁽¹⁾, para los que la valorización energética constituye una alternativa al reciclado que también deberá fomentarse, al mismo nivel que otros métodos de valorización como el compostaje o la biometanización que son adecuados para papeles, cartones y ciertos tipos de plásticos.

4.3. Programa de acciones orientado a fomentar el desarrollo de las salidas para materiales reciclados obtenidos a partir de residuos de envases

4.3.1. El Comité propone que se establezca un programa de acciones, como prueba de sus voluntad de apoyar y fomentar el reciclado de residuos de envases, desde una perspectiva participativa, que integre a todos los agentes de la cadena de producción, utilización y eliminación de envases, pero que tenga en cuenta al mismo tiempo las limitaciones económicas a las que están sometidos. Dicho programa de acciones comprende las siguientes líneas:

(¹) Efectivamente, este método se adapta perfectamente al ciclo de vida de los plásticos: la mayoría provienen de un combustible (el petróleo), a continuación, se transforman en material de envase y, en la última fase, pueden volver fácilmente a su estado inicial de combustible. La valorización de energía de los residuos de envases de plástico permite ahorrar recursos naturales no renovables y, al mismo tiempo, aprovechar las amplias posibilidades de desarrollo y las ventajas que ofrecen al consumidor los envases de plástico, siempre y cuando el proceso en su totalidad se desarrolle sin dañar el medio ambiente, lo que implica que se respeten las normas medioambientales adecuadas.

- incremento del apoyo a la investigación, la innovación y el desarrollo de nuevas aplicaciones en materia de valorización de residuos de envases (4.3.2);
- identificación y desarrollo de nuevos mercados para los materiales reciclados (4.3.3);
- creación de normas CEN para los materiales reciclados (4.3.4);
- incremento de la responsabilización por parte de los distintos sectores de materiales de envase;
- desarrollo de un debate constructivo con los consumidores-ciudadanos (4.3.6);
- un perfeccionamiento constante del sistema de control estadístico de la UE (4.3.7).

Tanto a nivel de las empresas implicadas en el problema de los envases de los bienes de consumo como a nivel de los consumidores-ciudadanos, el Comité considera que es preferible fomentar las medidas activas (reducción de impuestos, sistemas de recompensa para los consumidores, etc.) frente a las coercitivas o represivas.

4.3.2. Incremento del apoyo a la investigación, la innovación y el desarrollo de nuevas aplicaciones en materia de valorización de residuos de envases

4.3.2.1. Se debe perfeccionar el proceso del envasado en su conjunto: desde la concepción del envase hasta la valorización del residuo de envase. Sería conveniente asociar a todos los agentes implicados, en particular, las universidades y las asociaciones, con el fin de plasmar las ideas y aspiraciones en acciones y, llegado el caso, obtener las modificaciones de comportamiento deseables y adecuadas. Desde el punto de vista socioeconómico, la creación de nuevas aplicaciones puede generar puestos de empleo nuevos que aportarían un auténtico valor añadido y contribuirían al desarrollo económico de la Unión Europea.

4.3.2.2. Por lo tanto, el Comité propone que todos los avances técnicos en materia de envases y materiales de envase incluyan una evaluación cuantitativa y cualitativa de su impacto medioambiental y que se tomen todas las medidas necesarias para asegurar que su eliminación final no presente ningún peligro para el ser humano ni en la actualidad ni en el futuro.

4.3.3. Identificación y desarrollo de nuevos mercados para los materiales reciclados

4.3.3.1. El Comité considera que se debe aplicar una política proactiva con el fin de identificar y desarrollar nuevos mercados para los materiales reciclados. Propone diversos ejes de intervención:

- financiación de proyectos orientados a desarrollar aplicaciones industriales que constituyan salidas para los materiales reciclados en el marco de los programas de desarrollo

fomentados por la Unión Europea, tanto en el campo de la investigación (V Programa Marco) como en el de las nuevas aplicaciones;

- revisión de criterios normativos injustificados que representen un obstáculo para el empleo de productos fabricados a partir de materiales reciclados. El Comité juzga conveniente que se elabore, en todos los Estados miembros, un inventario de los productos para los cuales existen distintos criterios⁽¹⁾ de tipo normativo, en cuanto a la incorporación de materiales reciclados, que constituyen un obstáculo que no está justificado por razones de seguridad o higiene. A continuación, partiendo de este inventario, será posible cuantificar las posibles salidas para los materiales reciclados y ponerse en contacto con las autoridades normativas competentes con el fin de obtener las revisiones que procedan;
- utilización de productos y envases fabricados a partir de materiales reciclados por parte de todas las instituciones públicas que actúan a nivel local, nacional o comunitario, junto con la publicación de un permiso que expedirá un organismo competente.

4.3.4. Creación de normas CEN para los materiales reciclados

4.3.4.1. El Comité insiste en la necesidad de disponer de normas emitidas por el CEN con el fin de asegurar la calidad constante de los productos compuestos por materiales derivados de un proceso de reciclado.

4.3.5. Responsabilización por parte de los distintos segmentos de materiales de envase

4.3.5.1. El término «segmento» agrupa, en este contexto, a los productores de materias primas, los fabricantes de materiales de envase y envases, sus usuarios, así como a las empresas de reciclado y a los intermediarios. Respecto a las disposiciones ya mencionadas, el Comité defiende además que se debería atribuir a cada segmento de material implicado una serie de responsabilidades, en materia de envases, en función del ciclo de vida del envase⁽²⁾ y desde un enfoque global que contemple los aspectos económicos, medioambientales y sanitarios. De ese modo, correspondería a cada segmento, según las especificidades sectoriales y las posibilidades tecnológicas, ecológicas y económicas, introducir métodos de prevención y valorización activos y adecuados para alcanzar los objetivos fijados en la Directiva y evitar así los bloqueos que sufren, en ciertos momentos difíciles, los entes locales y regionales y las organizaciones que han instaurado sistemas de recogida selectiva y clasificación.

⁽¹⁾ Se han abandonado varios métodos de reciclado innovadores debido a la falta de salidas para los productos que se obtenían, principalmente, por razones de incumplimiento de las normas, impuestas a menudo por el uso, que recoge el pliego de condiciones y no siempre están basadas en criterios de seguridad o higiene.

⁽²⁾ Desde la elección de los materiales hasta la búsqueda de los métodos que permitan evitar que el envase se transforme en residuo.

4.3.6. Desarrollo de un debate constructivo con los consumidores-ciudadanos

4.3.6.1. Entre las disposiciones que deben introducirse, hay una que completa necesariamente todas las mencionadas: el debate constructivo con los consumidores-ciudadanos, ya que éstos comparten la grave responsabilidad de tomar hoy las decisiones de las que las generaciones futuras se beneficiarán. Para poder elegir con pleno conocimiento de causa, conviene estar objetivamente informado de todas las opciones posibles en materia de gestión de envases: prevención, reutilización, reciclado y valorización energética, así como de los costes de cada método. Con este fin, es preciso aplicar un sistema de educación continua, que se inicie en la infancia y se prolongue durante la edad adulta, que implique al ciudadano lo antes posible y a lo largo de toda su vida. El mundo industrial, las autoridades públicas y los medios de comunicación tienen que desempeñar aún una gran labor en este ámbito. Si bien es cierto que el problema de los envases y sus residuos no resulta fácil de explicar, los consumidores-ciudadanos reciben demasiados mensajes contradictorios y no tienen la impresión de que se les escuche lo suficiente cuando se expresan sobre el tema de los envases, que, por otra parte, consideran a menudo superfluos y, en ocasiones, engañosos. Sólo a través de un debate constructivo se conseguirá elaborar soluciones creativas, capaces de responder a sus aspiraciones medioambientales en aumento. Una vez más, la transparencia es una condición esencial para la eficacia de este debate, transparencia en cuanto al precio que deberá pagarse, a los componentes del coste y los mecanismos del mercado, transparencia en lo relativo a los daños medioambientales (consumo de recursos naturales, contaminación del suelo, el aire y el agua), incluyendo los riesgos para la salud.

4.3.7. Perfeccionamiento constante del sistema de control estadístico de la UE

4.3.7.1. Con el fin de mejorar la calidad y la comparabilidad de las estadísticas publicadas por los Estados miembros, el Comité aconseja que se indiquen los métodos de cálculo empleados o, si es necesario, que se definan métodos nuevos y que se elabore una base de datos que recoja también los aspectos socioeconómicos relacionados con la valorización de los residuos de envases. Por otra parte, el Comité anima a recurrir a herramientas de análisis como el análisis del ciclo de vida de los envases, unido al análisis de la cadena de valor de los distintos métodos de valorización, que permitirían estimar el valor relativo⁽³⁾ de las diversas estrategias de gestión de residuos de envases adoptadas por los Estados miembros, tanto desde el punto de vista económico como desde una perspectiva medioambiental. En todos estos campos, la Agencia Europea del Medio Ambiente puede desempeñar una función muy útil. Por otra parte, ante la falta de uniformización de la interpretación de las definiciones de un Estado a otro, el

⁽³⁾ Por tanto, será posible proceder a un auténtico ejercicio de «evaluación comparativa» (benchmarking) e identificar los «inductores de costes» (cost drivers) y las «mejores prácticas» (best practices).

Comité sugiere que es mejor no limitarse a las comparaciones entre Estados miembros, sino medir los progresos realizados individualmente en base al análisis de la evolución en el tiempo de los resultados de sus políticas en materia de residuos de envases.

5. Conclusiones

5.1. Vistos los resultados positivos de la aplicación de la Directiva 94/62/CE, el Comité considera necesario seguir integrando en la legislación europea una política proactiva en materia de reciclado de residuos de envases y que se fijen objetivos ambiciosos en materia de gestión para cada categoría de material de envase sin excepción. Se trata incluso de un imperativo que viene dado por la situación específica de la Unión Europea, densamente poblada —lo que hace que las actitudes del tipo «sí, pero no aquí» (not in my backyard) sean un obstáculo inevitable— y especialmente pobre en materias primas y combustibles. Al mismo tiempo, el Comité recuerda que el concepto de desarrollo sostenible lleva a la adopción de enfoques de política medioambiental cuyo objetivo es alcanzar un equilibrio óptimo entre economía y medio ambiente. Siempre y cuando se cumplan los objetivos que establezca toda nueva directiva, el Comité propone que los Estados miembros gocen de una cierta flexibilidad a la hora de elegir los métodos (prevención, reutilización o valorización energética), que les permitan obtener, con el menor coste, el objetivo de prevención y reducción del efecto nocivo de los envases y residuos de envases en el medio ambiente, en el cumplimiento de las normas medioambientales en vigor que deben constituir la pauta común.

5.2. El Comité insiste en la necesidad de sensibilizar a los consumidores-ciudadanos acerca del problema de los residuos de envases y de proporcionarles una formación, desde la infancia, para que adopten comportamientos que contribuyan a una protección del medio ambiente. Asimismo, señala la necesidad de que se entable un auténtico diálogo entre

la industria, las autoridades institucionales, los medios de comunicación y los consumidores-ciudadanos, a través de asociaciones, con la intención de cooperar y compartir las responsabilidades hacia el medio ambiente y las generaciones futuras.

5.3. Consciente de las dificultades que obstaculizan actualmente la valorización y, más concretamente, el reciclado de residuos de envases, el Comité considera que es preciso adoptar una política proactiva desde una perspectiva participativa, que integre a todos los agentes de la cadena de producción, utilización y eliminación de envases, pero que tenga en cuenta al mismo tiempo las limitaciones económicas a las que están sometidos. De este modo, propone que se elabore un programa de acciones destinado a crear salidas para los productos reciclados, que comprenda las siguientes líneas:

- incremento del apoyo a la investigación, la innovación y el desarrollo de nuevas aplicaciones en materia de valorización de residuos de envases;
- identificación y desarrollo de nuevos mercados para los materiales reciclados;
- creación de normas CE para los materiales reciclados;
- incremento de la responsabilización por parte de los distintos sectores de materiales de envase;
- desarrollo de un debate constructivo con los consumidores-ciudadanos;
- un perfeccionamiento constante del sistema de control estadístico de la UE.

5.4. El Comité expresa, a través de todas las disposiciones aquí propuestas, su voluntad de que la política medioambiental relativa a los envases y residuos de envases evolucione, desde una perspectiva ambiciosa y activa de prevención y valorización de residuos de envases, conforme al concepto de desarrollo sostenible, y que busque, en mayor medida, la colaboración de todos los agentes interesados.

Bruselas, el 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3528/86 relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica», y
- la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2158/92 relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios»

(2000/C 51/05)

El 5 de octubre de 1999, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Ribbe).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 102 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Los Reglamentos del Consejo (CE) nº 307/97, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3528/86 relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica, y (CE) nº 308/97, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2158/92⁽¹⁾ relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios, establecen como fundamento jurídico el artículo 43 («agricultura», actual artículo 37) del Tratado. El 30 de abril de 1997, el Parlamento Europeo presentó ante el Tribunal una demanda al respecto. El 25 de febrero de 1999, el Tribunal dictó sentencia en los asuntos conjuntos C-164/97 y C-165/97. Dicha sentencia confirma la anulación de ambos Reglamentos y que el Consejo habría debido establecer el artículo 130 S del Tratado («medio ambiente», el artículo 175 actual) como único fundamento jurídico. Sin embargo, el Tribunal suspendió los efectos de la anulación hasta que el Consejo aprobara, en un plazo razonable, dos nuevos Reglamentos con el mismo fin.

1.2. En respuesta a esta sentencia del Tribunal, la Comisión propone ahora dos nuevos Reglamentos. En lo que se refiere a su contenido, estos Reglamentos son (casi) idénticos a los anulados, pero en esta ocasión tienen como fundamento jurídico el artículo 175 del Tratado. La dotación financiera de estas dos medidas (34 millones de euros y 50 millones de euros, respectivamente, para el período comprendido entre 1997 y 2001) se ha ajustado, sin embargo, a las actuales dotaciones presupuestarias para el período 1997-1999 y a las previstas en el anteproyecto de presupuesto para el año 2000. En los Reglamentos de 1997 los importes financieros de referencia para el mismo período eran de 40 millones de ecus y de 70 millones de ecus, respectivamente.

1.3. Se recuerda que el programa comunitario de vigilancia de los bosques definido en el Reglamento (CEE) nº 3528/86 y prorrogado hasta finales del año 2001 por el Reglamento de 1997 al que se refiere el punto 1.1 tiene como objetivo mejorar los conocimientos sobre la salud de los bosques. Junto con el Programa de cooperación internacional sobre evaluación y control de los efectos de la contaminación atmosférica sobre los bosques (ICP Forests)⁽²⁾, el programa forma parte de un programa paneuropeo de vigilancia intensiva de los bosques. Tras haber controlado por separado el estado de los bosques hasta 1990, «ICP Forests» y la UE acordaron un sistema común de vigilancia en 1991. En la actualidad, 34 países europeos, incluidos los quince Estados miembros de la UE, participan en la vigilancia.

1.4. El objetivo general del programa comunitario de protección de los bosques contra incendios definido en el Reglamento 2158/92/CEE y modificado por el Reglamento de 1997 es reducir el número de incendios en los bosques y las superficies quemadas. Lo hace contribuyendo a la financiación de medidas destinadas a identificar las causas de los incendios forestales y los medios para combatirlos, a establecer o mejorar sistemas de prevención (como las infraestructuras de protección), y a establecer sistemas de vigilancia de los incendios forestales. El Reglamento de 1997, además de prolongar la duración del programa en cinco años hasta finales del año 2001, hace especial hincapié en la necesidad de seguir desarrollando el sistema comunitario de información (base de datos) sobre incendios forestales.

⁽¹⁾ En algunos apartados (por ejemplo, en la portada) la versión inglesa de la propuesta de la Comisión hace referencia erróneamente al Reglamento nº 2158/86/CEE en lugar de al 2158/92 CEE.

⁽²⁾ Este programa se estableció en virtud del Convenio NN.UU.-CEPE sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (CLRTAP).

1.5. En su Comunicación de 1998 sobre una estrategia de la UE para el sector forestal⁽¹⁾, la Comisión anunció una revisión más profunda del programa comunitario de vigilancia de los bosques en el año 2001. Basándose, entre otras cosas, en la programación de un taller con la participación de expertos científicos y otras partes interesadas, quiere presentar una propuesta de modificación del Reglamento vigente para finales del año 2000. Uno de los objetivos principales de dicha propuesta sería ampliar el programa incorporando, además de la contaminación atmosférica, otros factores de estrés que afectan a los ecosistemas forestales, como la sequía, el cambio climático o las enfermedades⁽²⁾. En lo que se refiere al programa comunitario de protección de los bosques contra incendios, la Comunicación anuncia, asimismo, su prolongación más allá del año 2001, afirmando que esta acción específica se continuará y reforzará⁽³⁾.

2. Observaciones generales

2.1. De acuerdo con su Dictamen⁽⁴⁾ sobre los Reglamentos de 1997, el Comité Económico y Social acoge con satisfacción la prolongación de los dos programas hasta finales del año 2001. Acoge, asimismo, con satisfacción el cambio de fundamento jurídico propuesto, que, en la línea de la sentencia del Tribunal de Justicia, ahora refleja la dimensión predominantemente medioambiental de los programas en cuestión.

2.2. No obstante, el Comité está muy preocupado por los aspectos presupuestarios de la propuesta. Señala que la dotación financiera propuesta para ambos programas es muy inferior a los importes previstos en los Reglamentos de 1997. Esta reducción no hace justicia al potencial de ambos programas, que podrían contribuir a la financiación de un número mucho mayor de proyectos útiles. El Comité insta, por consiguiente, a la Autoridad presupuestaria a que considere la posibilidad de aumentar la dotación financiera propuesta.

2.3. El Comité considera que los informes previstos sobre la aplicación de los dos Reglamentos deberían servir de base para debatir la revisión a la que hace referencia el punto 1.5 y que deberían incluir una evaluación del impacto y de la relación coste-eficacia de las medidas adoptadas. Sugiere, por

lo tanto, que dichos informes se publiquen un año antes de la fecha de expiración de ambos programas, esto es, a más tardar, a finales del año 2000. Además, los nuevos Reglamentos propuestos deberían contener una referencia a la prolongación prevista de ambos programas más allá del año 2001. A este efecto se proponen dos modificaciones específicas en el punto 3.

2.4. El Comité opta por no hacer más observaciones sobre el contenido de los programas propuestos, ya que está a la espera de las propuestas de revisión previstas para finales del año 2000. De momento se conforma con presentar algunas breves consideraciones que la Comisión debería tener en cuenta a la hora de elaborar estas propuestas de revisión:

- en el proceso de revisión deberían participar todos los protagonistas relevantes, incluidas las ONG que se ocupan de las cuestiones del medio ambiente;
- debería reforzarse la coordinación con otros sistemas de vigilancia (como el que establece la Directiva 96/62 sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente);
- debería examinarse la posibilidad de (una mayor) participación de los PECO en virtud de los Acuerdos de asociación y de los protocolos adicionales correspondientes.

2.5. Con el telón de fondo del informe de 1999 sobre el estado de los bosques en Europa⁽⁵⁾, que muestra, entre otras cosas, un deterioro general del estado de las copas de las principales especies de árboles, el CES desea, por último, hacer hincapié en la necesidad de que los responsables políticos actúen basándose en la información facilitada por los programas: a ellos les corresponde adoptar la iniciativa política necesaria para invertir las tendencias observadas. Puede citarse como ejemplo la necesidad de una mayor reducción de las concentraciones de ozono en la troposfera, ya que es cada vez más evidente que el ozono puede provocar daños visibles en los bosques, sobre todo en la zona del Mediterráneo.

3. Observaciones específicas

Basándose en las observaciones realizadas, el Comité propone las siguientes modificaciones:

3.1. *Artículo 1 de la propuesta de modificación del Reglamento nº 3258/86*

Sustitúyase el artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 3528/86 por el texto siguiente:

⁽¹⁾ COM(1998) 649 de 3.11.1998.
⁽²⁾ Se hace referencia a ello en el punto 5 de la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998 sobre este asunto, donde se pide a la Comisión que mejore continuamente la eficacia del sistema europeo de vigilancia de la salud de los bosques, tomando en consideración todas las repercusiones potenciales sobre los ecosistemas forestales.
⁽³⁾ Esta afirmación vuelve a confirmarse en la Resolución del Consejo de diciembre de 1998, en cuyo punto 6 se defiende la continuación y la posible mejora del programa comunitario, habida cuenta de las repercusiones positivas que ha tenido.
⁽⁴⁾ DO C 66 de 3.3.1997.

⁽⁵⁾ Publicado conjuntamente por la CEPE de las Naciones Unidas y la Comisión Europea.

«Artículo 11

(apartados 1 y 2 sin modificaciones)

3. Un año antes de la expiración del período a que hace referencia el apartado 1, la Comisión presentará al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones un informe sobre la aplicación del presente Reglamento, en el que se incluya una evaluación del impacto y de la relación coste-eficacia de las medidas adoptadas y recomendaciones para el desarrollo posterior del programa.

4. Antes de la expiración del período a que hace referencia el apartado 1, el Consejo y el Parlamento Europeo revisarán el presente Reglamento a propuesta de la Comisión y sobre la base del informe a que hace referencia el apartado 3.»

3.2. Artículo 1 de la propuesta de modificación del Reglamento nº 2158/92

Sustitúyase el artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 2158/92 por el texto siguiente:

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

«Artículo 10

(apartados 1 y 2 sin modificaciones)

3. Un año antes de la expiración del período a que hace referencia el apartado 1, la Comisión presentará al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones un informe sobre la aplicación del presente Reglamento, en el que se incluya una evaluación del impacto y de la relación coste-eficacia de las medidas adoptadas y recomendaciones para el desarrollo posterior del programa.

4. Antes de la expiración del período a que hace referencia el apartado 1, el Consejo y el Parlamento Europeo revisarán el presente Reglamento a propuesta de la Comisión y sobre la base del informe a que hace referencia el apartado 3.»

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/2/CE relativa a aditivos alimentarios distintos de los colorantes y edulcorantes»

(2000/C 51/06)

El 6 de octubre de 1999, 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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de noviembre de 1999 (Ponente: Señor Wilkinson).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 102 votos a favor, 1 voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Directiva 95/2/CE se basa en el principio de la lista positiva. Contiene una lista de aditivos alimentarios autorizados, los productos alimentarios en los que pueden usarse éstos y las condiciones de su uso. Esta estructura garantiza la transparencia y la seguridad de los alimentos, por lo que impulsa la libre circulación de los productos alimentarios en toda la UE.

1.2. Los aditivos no incluidos en la lista no podrán usarse con productos alimentarios, aunque cualquier Estado miembro podrá autorizar en su territorio nuevos aditivos durante un período de dos años. Si, durante este período, la Comisión propone que se permita el uso de esos aditivos en la UE, se permitirá su utilización por un período adicional de 18 meses a fin de dar margen para que se introduzcan los cambios legislativos necesarios.

1.3. La modificación propuesta es la tercera modificación a la Directiva 95/2/CE. Se refiere tanto a nuevos aditivos como a nuevos usos de algunos aditivos ya autorizados.

2. Observaciones

2.1. El Comité señala que algunas de las sustancias cubiertas por esta modificación tienen otros usos distintos del de aditivos, pero estos usos no se tendrán en cuenta en el presente dictamen.

2.2. El Comité observa también que la Comisión ya ha evaluado los requisitos técnicos de todos los aditivos propuestos. El Comité científico de la alimentación humana ha examinado su seguridad para los alimentos y ha acordado la dosis diaria admisible (DDA) apropiada para el uso propuesto.

2.3. El Comité, por consiguiente, respalda la propuesta.

Bruselas, el 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 70/524/CEE sobre los aditivos en la alimentación animal»

(2000/C 51/07)

El 10 de septiembre de 1999, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Donnelly).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 111 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. La Directiva 70/524/CEE del Consejo, de 23 de noviembre de 1970, sobre los aditivos en la alimentación animal, modificada por la Directiva 96/51/CE, establece para determinados aditivos (antibióticos, coccidiostáticos y otras substancias medicamentosas, así como activadores del crecimiento) un sistema que faculta a la Comisión para sustituir las autorizaciones existentes en determinadas condiciones.

1.2. Sin embargo, no hay ningún fundamento jurídico que permita sustituir las autorizaciones concedidas antes del 1 de enero de 1988 (excepto la nota a pie de página del capítulo I del anexo B recogido en el anexo de la Directiva 70/524/CEE modificada por la Directiva 96/51/CE).

1.3. Si esta propuesta no entrara en vigor, todos los aditivos autorizados antes del 1 de enero de 1988 y evaluados con normas menos severas que las aplicadas desde enero de 1988 seguirían estando autorizados y también, como en el pasado, las copias. En cambio, las copias de los aditivos más recientes

(autorizados después de enero de 1988) sometidos a una prueba más rigurosa «vinculada a un responsable de la puesta en circulación» estarían prohibidas.

1.4. Ello ha creado un sistema incoherente que, sin lugar a dudas, es contrario a las intenciones del legislador. El objetivo de la propuesta de modificación es establecer una situación jurídica coherente que garantice que estas sustituciones se produzcan de forma simultánea con todos los aditivos de que se trate, independientemente de la fecha en la que les fue concedida la autorización.

2. Observaciones específicas

2.1. El CES se muestra de acuerdo con la propuesta de la Comisión que corrige la actual anomalía jurídica y garantiza la aplicación de las mismas normas de evaluación más rigurosas, especialmente por lo que se refiere a la seguridad de los productos, a todos los aditivos de alta tecnología. Asimismo, permitirá un tratamiento idéntico para todos los productos afectados.

Bruselas, el 8 diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen de la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1577/96 por el que se establece una medida específica en favor de determinadas leguminosas de grano»

(2000/C 51/08)

El 27 de septiembre de 1999, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 1999 (Ponente: Sr. Barato Triguero).

En su 368º Pleno celebrado los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 107 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. El Comité aprueba en su conjunto los principios de la presente propuesta.

2. Sin embargo, el Comité estima que la Superficie Máxima Garantizada (SMG) para este cultivo es, a todas luces, insuficiente, como se demuestra en los datos reflejados en el Informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación del régimen aplicable a determinadas leguminosas de grano⁽¹⁾. Sobre esta base, teniendo en cuenta que se trata de un cultivo de rotación y con evidentes beneficios para la conservación del suelo, parece conveniente aumentar la Superficie Máxima Garantizada hasta las 500 000 ha, que se subdividirán en 300 000 ha para consumo animal y 200 000 ha para consumo humano.

3. El Comité propone, además, que se añadan a las especies objeto de ayuda, recogidas en el Reglamento 1577/96⁽²⁾, las siguientes:

- Vicia monanthos
- Lathyrus sativa
- Lathyrus cicera

que formarían parte de la subsuperficie de las vías.

⁽¹⁾ COM(1999) 426 final.

⁽²⁾ DO L 206 de 16.8.1996.

3.1. El Reglamento nº 1577/96 estableció una medida específica en favor de determinadas leguminosas de grano, que son las especies más importantes de leguminosas de consumo humano y animal no incluidas en las proteaginosas del régimen general de cultivos herbáceos, dejando fuera algunas especies de la misma familia que, ya entonces, se cultivaban de forma bastante marginal, con el resultado de que, en la actualidad y en algunos casos, su cultivo ha desaparecido al tener que competir con cultivos muy similares que reciben ayuda de la Unión Europea.

3.2. En definitiva, hay más especies de leguminosas de las que se citan en el Reglamento nº 1577/96 con derecho a ayudas, las cuales, aun siendo de importancia inferior, tienen un alto interés en cuanto a mantener la biodiversidad y conservar el patrimonio genético. Incluir estas especies en la modificación del Reglamento no alteraría prácticamente en nada la actual situación, ya que se trata de especies de cultivo muy reducido y que, en cualquier caso, sustituirían a las Vicias contempladas en el mismo.

Bruselas, el 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 93/53/CEE por la que se establecen medidas comunitarias mínimas de lucha contra determinadas enfermedades de los peces»

(2000/C 51/09)

El 29 de septiembre de 1999, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 1999 (Ponente: Señor Muñiz Guardado).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 113 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Directiva 93/53/CEE del Consejo, por la que se establecen medidas comunitarias mínimas de lucha contra determinadas enfermedades de los peces⁽¹⁾ describe las disposiciones que deben adoptarse en caso de que se produzca un brote de anemia infecciosa del salmón (AIS).

1.2. En mayo de 1998, se produjo un brote de anemia infecciosa del salmón en Escocia. La aplicación de las medidas citadas por parte de las autoridades escocesas competentes ha mostrado que pueden introducirse mejoras que permitan un control eficaz de la enfermedad protegiendo al mismo tiempo y en la medida de lo posible los intereses de las explotaciones infectadas. Esas mejoras pueden conseguirse introduciendo la posibilidad de establecer un plazo para la evacuación obligatoria de las explotaciones afectadas, que deberá determinar la autoridad competente en función de la situación local y en cumplimiento de las obligaciones generales establecidas por la Directiva 93/53/CEE. La propuesta sometida a examen tiene por objeto la introducción de dichas mejoras mediante la modificación del artículo 6 de la Directiva.

1.3. Al mismo tiempo, se considera que los brotes de AIS podrían controlarse más eficazmente mediante una política de vacunación. Actualmente, no se contempla tal posibilidad. Por lo tanto, es necesario adaptar los requisitos establecidos en la Directiva 93/53/CEE a fin de introducir un procedimiento que permita la vacunación y la definición de las condiciones de aplicación de la misma (modificación del artículo 14 de la Directiva).

2. Observaciones sobre la propuesta

2.1. El Comité Económico y Social ve positivas estas medidas y acepta las modificaciones propuestas.

3. Observaciones de alcance más general

El Comité, aunque aprueba las medidas propuestas dada la situación de emergencia en determinadas regiones, formula algunas observaciones de alcance general, sobre todo en relación con el desarrollo de una política sanitaria en el sector piscícola vinculada al ámbito más amplio de la seguridad alimentaria.

3.1. El Comité toma nota con preocupación del brote epidémico (detectado en Noruega hace catorce años y que se ha extendido ahora a Escocia y Canadá, aunque es muy común en Asia). Por el momento, no existen datos sobre la transmisión a las personas; en cambio, las pérdidas económicas han alcanzado un volumen exorbitante (sólo en Canadá suponen 20 millones de dólares anuales).

3.2. En consecuencia, resulta necesaria una política comunitaria integrada de producción que garantice altos niveles de calidad y seguridad para las explotaciones y los países productores indemnes, con un control riguroso de las importaciones y traslado de peces vivos y de huevas, a la vez que pone en práctica todas las medidas posibles para atajar la difusión de la enfermedad. En el futuro, debería considerarse la elaboración de un código de buenas prácticas para la cría del salmón y demás especies procedentes de la acuicultura, en el marco de una política europea de calidad y seguridad de los productos.

3.3. Por otro lado, no debe olvidarse que una campaña de vacunación, gravosa económicamente, aunque pueda contribuir a prevenir la aparición de la enfermedad, también puede convertirla en endémica en un territorio con la creación de portadores asintomáticos muy peligrosos si se exportan a países indemnes.

3.4. Debe verificarse previamente la eficacia de las vacunas, también para evitar el nacimiento de portadores sanos, y no sólo en los laboratorios. Asimismo, debe incrementarse el esfuerzo europeo de investigación en este campo y en sectores conexos (en el ámbito del Quinto Programa marco de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, mediante las acciones clave referidas a la pesca y la estructura de la célula, así como la salud y la alimentación).

(1) DO L 175 de 19.7.1993, p. 23.

3.5. Asimismo, debe desarrollarse una base de datos exhaustiva a nivel internacional sobre la salud de los peces, coordinando toda la información acumulada por la industria y por los entes y laboratorios nacionales autorizados sobre enfermedades, agentes patógenos y parásitos, con el fin de recuperar la confianza del público y gestionar de forma adecuada los riesgos conexos.

3.6. Respecto de la obligación de sacrificio inmediato, para evitar la comercialización de todos los peces de las explotaciones infectadas, parece una medida adecuada para

frenar la difusión de la enfermedad. No obstante, es necesario que los procesos de sacrificio, evisceración y destrucción de los residuos se realicen bajo estricto control veterinario.

3.7. Por último, debería remitirse al CES y al Parlamento Europeo un informe trienal sobre la incidencia de la enfermedad y su difusión, en el que también se dé cuenta de eventuales formas de resistencia antimicrobiana, tal como se señala en el Dictamen de iniciativa del CES sobre la resistencia a los antibióticos⁽¹⁾.

⁽¹⁾ DO C 407 de 28.12.1998.

Bruselas, el 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 64/432/CEE relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina»⁽¹⁾

(2000/C 51/10)

El 18 de noviembre de 1999, de conformidad con los artículos 37 y 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 1999 (Ponente: Señor Nielsen).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 114 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. La Directiva 64/432/CEE relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina⁽²⁾ ha sido modificada en más de treinta ocasiones, la última mediante la Directiva 98/99/CE⁽³⁾. La Directiva se refiere a una serie de graves enfermedades animales contagiosas. Las numerosas modificaciones reflejan la complejidad del asunto y los importantes problemas de salud animal motivados por la libre circulación de animales dentro de la UE. Las enfermedades animales contagiosas incluyen la tuberculosis y la brucelosis, zoonosis comparables con la salmonelosis, listeria, escherichia

coli, etc., que pueden transmitirse de animales a seres humanos. No todos los Estados miembros han demostrado que sus animales estén indemnes, u oficialmente indemnes, de estas dos enfermedades conforme a lo previsto por la Directiva.

1.2. La Directiva 95/25/CE⁽⁴⁾ eximía al ganado vacuno de pruebas individuales de tuberculosis y brucelosis en los intercambios entre Estados miembros con el mismo estatuto sanitario. Sin embargo, conforme a la Directiva 98/99/CE, el Consejo decidió proceder a una completa adaptación de las disposiciones de la Directiva básica 64/432/CEE a partir del 1 de julio de 1999. Estas modificaciones anulan dicha excepción y permiten a un mayor número de miembros solicitar el reconocimiento de estar oficialmente indemnes de

⁽¹⁾ El título de la Directiva debe corregirse en algunas versiones lingüísticas, cf. punto 3.1.

⁽²⁾ DO 121 de 29.7.1964.

⁽³⁾ DO L 358 de 31.12.1998, p. 107.

⁽⁴⁾ DO L 243 de 11.10.1995, p. 16.

tuberculosis y brucelosis. A menos que los animales en cuestión procedan de un Estado miembro oficialmente indemne de tuberculosis y brucelosis o que aplique un sistema de supervisión reconocido, las pruebas deberán llevarse a cabo sobre cada animal antes de la exportación, incluidos los casos en que se exporte a Estados miembros que gocen de las mismas condiciones sanitarias.

1.3. Sin embargo, posteriormente se comprobó que, al parecer, en algunos Estados miembros afectados resultaba imposible en la práctica cumplir el requisito de la prueba individual dentro del plazo establecido.

1.4. A instancias de los Estados miembros en cuestión, la Comisión propone ahora limitar la aplicación de las disposiciones de la Directiva 95/25/CE hasta finales del año 2000. Se propone al mismo tiempo adaptar las normas de procedimiento que permiten a la Comisión tomar medidas transitorias adicionales previa consulta al Comité Veterinario Permanente. El nuevo procedimiento de comitología propuesto incluirá la participación del Parlamento Europeo, que supervisará formalmente el uso que haga la Comisión de sus competencias para adoptar las medidas transitorias. Por último, se propone una serie de disposiciones técnicas para clarificar las normas sobre las pruebas de tuberculosis y el sistema de identificación de animales procedentes de Estados miembros oficialmente indemnes de la enfermedad.

1.5. La propuesta afecta tanto a la política agrícola como a la salud pública y se basa en los artículos 37 y 152 del Tratado CE. Se aplica, por tanto, el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE, relativo a la adopción de posiciones comunes.

2. Observaciones generales

2.1. El CES ha subrayado en numerosas ocasiones la necesidad de armonizar al máximo a nivel comunitario las cuestiones veterinarias y limitar las excepciones a lo estrictamente necesario. Los brotes de peste porcina de los últimos años han proporcionado pruebas suficientes de las graves consecuencias que pueden tener la falta de atención suficiente y la ausencia de controles adecuados de las enfermedades animales contagiosas.

2.2. Ante la perspectiva de la ampliación es también de capital importancia que los actuales Estados miembros se muestren particularmente unidos con respecto a este objetivo, con los efectos prácticos subsiguientes para todas las partes interesadas. La ampliación entrañará un mayor riesgo de que las enfermedades se expandan por zonas más amplias. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ya ha advertido, en la situación actual, de los enormes riesgos del transporte de larga distancia, las nuevas rutas de transporte cuyo origen y destino sean los países extracomunitarios, el aumento de los contactos con países cuyas condiciones son inestables y la permanente concentración de ganado en determinadas zonas de la UE.

2.3. Ante esta situación, el CES insta a los Estados miembros a que apliquen lo más rápidamente posible las medidas necesarias para poder ser calificados de indemnes de tuberculosis y brucelosis y, por tanto, obtener oficialmente dicha condición. En este sentido, el CES no duda de que la Comisión hará todo cuanto esté en su poder para prestar su asistencia a tal esfuerzo. La erradicación de estas enfermedades permitirá igualmente intensificar las acciones para controlar otras zoonosis.

2.4. En su calidad de representante de intereses directamente afectados por las decisiones de la UE, el CES considera justificado apelar a las autoridades competentes a que garanticen que las decisiones propuestas puedan aplicarse efectivamente dentro del plazo establecido. Con miras a la confianza y al crédito de la UE, es necesario establecer plazos realistas y cumplirlos rigurosamente, tanto por parte de las instituciones comunitarias como de las nacionales.

2.5. En el caso presente, los plazos inicialmente fijados no se ampliaron hasta seis meses después de expirados. Además, sólo ahora se señala que el plazo del 1 de julio de 1999 habría causado graves perturbaciones en el comercio.

2.6. Una de las causas del problema es, aparentemente, que ciertos Estados miembros sólo recurren a sus autoridades veterinarias centrales en el proceso decisivo y no consultan a los órganos administrativos y expertos de los entes territoriales, los cuales están en condiciones de ofrecer una valoración más objetiva de las circunstancias reales y están dispuestos a asumir las tareas de ejecución práctica y supervisión del cumplimiento. Sin duda, la falta de transparencia de las normas, resultado de los continuos cambios, ha agravado la situación.

2.7. El CES, sin embargo, reconoce la necesidad de adoptar un enfoque flexible en circunstancias especiales y considera que, con las reservas expuestas, cabe aprobar la aplicación de las exenciones. Un requisito fundamental debe ser que la aplicación suponga la aceptación por parte del país importador de que los animales no se empleen como ganado de carne, que no haya posibilidad de contaminar a rebaños indemnes de enfermedad y que en ningún caso se importe en Estados miembros o regiones con unas condiciones sanitarias más elevadas.

2.8. La propuesta de autorizar a la Comisión, previa consulta al Comité Veterinario Permanente, a que apruebe disposiciones transitorias adicionales por un plazo de hasta tres años, salvo que el Parlamento Europeo considere que la Comisión excede sus competencias en casos concretos, es cuestionable y suscita una serie de problemas de principio. Por tanto, no debería aprobarse automáticamente en relación con un caso urgente.

2.9. El procedimiento de adopción de posiciones comunes es laborioso e inadecuado en situaciones prácticas como la actual. Por ello, el CES comprende perfectamente el deseo de la Comisión de contar con un procedimiento más directo y eficaz. Sin embargo, en el caso presente, los problemas

proceden, como se ha dicho, del hecho de que la base de la Decisión del Consejo de diciembre de 1998 no ha sido objeto de suficiente análisis y reflexión, lo cual no justifica la adopción de un nuevo procedimiento de comitología. Ello supondría también un precedente en otros ámbitos y debe evitarse complicar aún más el procedimiento de comitología. Otro problema es el de las futuras limitaciones a disposiciones transitorias adicionales, sobre todo en los casos en que sean recurrentes y se refieran a la adhesión de nuevos Estados miembros.

Bruselas, el 8 de diciembre de 1999.

3. Observaciones particulares

3.1. Convendría revisar el título de la Directiva 64/432/CEE y su versión danesa en el momento apropiado y, por ejemplo, seguir el modelo de la versión inglesa, que se refiere a problemas de salud animal, en lugar de problemas de policía veterinaria.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Salud y seguridad en el puesto de trabajo: aplicación de las medidas comunitarias y nuevos riesgos»

(2000/C 51/11)

El 29 de abril de 1999 el Comité Económico y Social decidió elaborar, de conformidad con el artículo 23.3 de su Reglamento Interno, un dictamen sobre la: «Salud y seguridad en el puesto de trabajo: aplicación de las medidas comunitarias y nuevos riesgos».

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, elaboró su dictamen el 12 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Beirnaert).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre de 1999), el Comité Económico y Social ha aprobado por 118 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La importante problemática de la seguridad y la salud en el trabajo ha sido recientemente objeto de una serie de iniciativas a nivel comunitario que invitan a entablar una reflexión de fondo.

Cabe mencionar a este respecto:

— Los debates del Parlamento Europeo dedicados al informe del Comité Consultivo de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo y el informe intermedio de la Comisión sobre el programa comunitario de seguridad, higiene y salud en el trabajo (1996-2000). Las reflexiones contenidas en ambos documentos aparecen en el informe de la Sra. Ojala de 1 de febrero de 1999⁽¹⁾;

— El reciente estudio de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, denominada Agencia de Bilbao, sobre la repercusión económica de la seguridad y la salud en el trabajo en los Estados miembros de la Unión Europea;

— La conferencia organizada los días 19 y 21 de octubre de 1998 por la Comisión Europea y la Agencia de Bilbao sobre «El Cambiante Mundo del Trabajo» así como la conferencia organizada por la Presidencia Finlandesa y la Agencia sobre la seguridad, la salud y la empleabilidad del 27 al 29 de septiembre de 1999;

— La conferencia sobre los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo celebrada en Dortmund los días 18 y 19 de marzo de 1999.

⁽¹⁾ PE 228.815/final.

1.2. De estos estudios y reflexiones surgen tres preguntas clave:

- ¿Cómo hacer la legislación comunitaria más eficaz en materia de seguridad y salud?
- ¿Cómo reforzar el vínculo existente entre la capacidad de inserción profesional por un lado y la seguridad y la salud por otro?
- ¿Cómo responder a los nuevos riesgos para la seguridad y la salud?

1.3. El Comité Económico y Social desea contribuir a esta reflexión, que considera especialmente importante. El Comité siempre ha demostrado un interés prioritario por la problemática de la seguridad y la salud que, a su entender, debe ser una de las principales preocupaciones de los empresarios y los trabajadores.

A este respecto, cabe recordar una serie de dictámenes clave sobre este asunto:

- Dictamen del 22 de noviembre de 1995 sobre la Comunicación de la Comisión sobre un programa comunitario de seguridad, higiene y salud en el trabajo (1996-2000)⁽¹⁾;
- Dictamen del 30 de junio de 1993 titulado «Salud/Seguridad en el lugar de trabajo — Formación»⁽²⁾;
- Dictamen del 3 de julio de 1991 sobre la Propuesta de Decisión del Consejo sobre un programa de acciones en el Año europeo de la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo (1992)⁽³⁾;
- Dictamen del 27 de septiembre de 1984 sobre la Medicina profesional⁽⁴⁾.

1.4. En el presente dictamen, el Comité pretende abordar las preguntas clave enumeradas anteriormente (véase punto 1.2). No obstante, estas cuestiones nos llevan a plantear una pregunta preliminar, a saber: ¿cuál es la función de la UE en materia de seguridad y salud?

El enfoque seleccionado es decididamente prospectivo, es decir, orientado al futuro. Por este motivo, el Comité ha adoptado un enfoque de política general haciendo hincapié en la importancia que supone basar dicho enfoque en trabajos científicos y técnicos. A este respecto, el Comité destaca la valiosa contribución de organismos como la Agencia de Bilbao. Debe destacarse también la importante función desempeñada por el Comité Consultivo tripartito de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo. Se trata de un ámbito privilegiado de concertación al que se asociaron los interlocutores sociales. De hecho, con el fin de asumir plenamente esta función, el Comité Consultivo tiene la intención de mejorar sus normas de funcionamiento. A este respecto, se plantea también un problema de recursos financieros.

⁽¹⁾ DO C 39 de 12.2.1996.

⁽²⁾ DO C 249 de 13.9.1993.

⁽³⁾ DO C 268 de 14.10.1991.

⁽⁴⁾ DO C 307 de 19.11.1984.

2. ¿Qué papel desempeña la UE en materia de seguridad y salud?

2.1. Como destacaba el Comité en su dictamen del 22 de noviembre de 1995, es importante que la Comisión lleve a cabo una política equilibrada que combine medidas legislativas y no legislativas, coercitivas y no coercitivas.

2.2. La función legislativa es importante y sigue justificándose tanto por razones de protección social del trabajador como por razones de protección económica del empresario frente a las prácticas de competencia desleal.

Existe una legislación importante en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo. Como destaca la Comisión en su informe intermedio del 3 de septiembre de 1998⁽⁵⁾, se trata de: «evaluar si la legislación es realmente efectiva para crear y mantener condiciones correctas de seguridad e higiene o si necesita mejorarse. La Comisión continuará su política de revisar las directivas existentes para garantizar la modernización y las racionalización cuando sea necesario»⁽⁶⁾. El Comité suscribe este punto de vista. En efecto, la función de la Comisión consiste en evaluar y controlar la aplicación y mejorar la legislación.

2.3. El Comité considera que la función no legislativa de la Unión Europea debe fomentarse y valorizarse en mayor medida sin perjuicio de la función legislativa, como se afirma en el punto 2.1.

Efectivamente, la función de la UE debe favorecer también la sensibilización, la información, la documentación, la formación y el análisis comparativo («benchmarking»), en otras palabras, debe insistir en las mejores prácticas.

2.3.1. La Comisión se comprometió de manera decidida en este sentido con la creación de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, denominada Agencia de Bilbao, y la propuesta de un amplio programa de medidas no legislativas destinado a mejorar el nivel de seguridad, higiene y salud en el trabajo (SAFE). El Comité suscribe plenamente esta orientación.

El Comité lamenta en particular que aún no se haya aprobado este programa tan importante teniendo en cuenta que se trata de un instrumento adecuado para hacer progresar la cultura de la salud y de la seguridad como factor importante para una buena gestión. Dicho programa concede de forma acertada una atención particular a las PYME y las microempresas.

⁽⁵⁾ COM(1998) 511 final.

⁽⁶⁾ COM(1998) 511 final, págs. 5-6.

2.3.1.1. El Comité considera que la información, la documentación, la sensibilización, el análisis comparativo y la investigación, que constituye un apoyo esencial, deberían desarrollarse de forma sistemática, en particular, en relación con los siguientes aspectos:

- la formación en materia de seguridad y salud en el trabajo en los programas escolares desde la enseñanza primaria; este punto, de especial importancia, fue objeto del dictamen del Comité del 30 de junio de 1993 titulado «Salud/Seguridad en el lugar de trabajo — Formación»⁽¹⁾;
- la preparación del profesorado encargado de dicha educación⁽¹⁾;
- la formación profesional y académica de los futuros empresarios y trabajadores;
- la movilidad y los desplazamientos entre el domicilio y el trabajo;
- la salud pública, en particular, la utilización de sustancias tóxicas y productos carcinógenos;
- las medidas medioambientales y las consecuencias en los riesgos;
- la especificidad de las PYME y las microempresas;
- el vínculo entre seguridad y salud en el trabajo y distribución del trabajo entre hombres y mujeres;
- los aspectos específicos relacionados con el trabajo temporal, la subcontratación, el trabajo a domicilio y el teletrabajo;
- el fomento de un empleo de calidad en condiciones de seguridad y salud en el trabajo;
- las condiciones de seguridad y salud en el trabajo por cuenta propia.

No obstante, sin necesidad de adoptar una actitud necesariamente normativa en estos ámbitos, la UE debe estudiar en cada caso la mejor forma de afrontar los problemas planteados y alcanzar los objetivos propuestos. Este aspecto se abordará de nuevo en los puntos 4 y 5 del presente dictamen.

En este ámbito, el Comité considera que la Agencia de Bilbao es un instrumento muy útil.

2.3.2. La eficacia y la cohesión de estas acciones requiere, como punto de partida, un marco lo más amplio posible. Ello implica que se tengan en cuenta las preocupaciones en materia de mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos de la política comunitaria y que los demás organismos competentes de la Comisión integren estas preocupaciones en sus iniciativas.

⁽¹⁾ Dictamen del CES de 30 de junio de 1993 — DO C 249 de 13.9.1993.

Este es el caso de las iniciativas de la DG III relativas a la introducción en el mercado de máquinas, equipos de trabajo y medios de protección individuales seguros. Deben adoptarse iniciativas paralelas que se apoyen mutuamente para alcanzar el objetivo fijado.

A este respecto, la Comisión destaca de forma acertada en su informe intermedio que otras políticas comunitarias como la política de transportes y la política de medio ambiente introducen mejoras en materia de seguridad y salud en el trabajo. El Comité suscribe plenamente la intención de la Comisión de examinar los efectos que tienen estas políticas en la salud y la seguridad.

3. ¿Cómo hacer la legislación más eficaz?

3.1. La legislación persigue un doble objetivo: por una parte, desde el punto de vista social, proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo y, por otra, desde el punto de vista económico, procurar que las máquinas y los productos que circulan libremente en la UE respondan a las normas de seguridad e higiene.

El artículo 118 A del Acta Única, que ha constituido el fundamento jurídico de la mayoría de las directivas sociales en la materia, fija como objetivo la armonización, dentro del progreso. A tal fin, las directivas han establecido «disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros.» Para el Comité es importante que los niveles de protección considerados esenciales no puedan diferir en función de los Estados miembros o del tamaño de las empresas.

3.1.1. Sin embargo, la armonización no se ve necesariamente favorecida por una legislación detallada y formalista. En su informe intermedio, la Comisión destaca la importancia de tener la posibilidad de evaluar si una legislación contribuye de forma eficaz a crear y mantener las condiciones correctas en materia de seguridad y salud.

El problema de la eficacia plantea en primer lugar el asunto de la aplicabilidad. A este respecto, cabe citar el dictamen emitido el 15 de noviembre de 1998 por el Comité Consultivo tripartito sobre la evaluación económica y social de una legislación propuesta. En este dictamen, dicho Comité destaca acertadamente que unos análisis socioeconómicos pueden resultar muy importantes para obtener una legislación de calidad. Debería informarse a los medios políticos acerca de los costes que, a menudo, recaen en las empresas, y acerca de las ventajas sociales. A juicio del Comité Consultivo, dicho análisis debería llevarse a cabo en dos etapas. En la primera etapa, habría que examinar, en particular, el objetivo, las ventajas previstas para la seguridad y la salud y los costes

incurridos por las empresas en términos de inversiones y gastos administrativos y proporcionar indicaciones sobre los efectos involuntarios en los riesgos en cuestión. En caso de que tras el primer análisis se observe una repercusión financiera considerable para las empresas o la necesidad de profundizar la investigación sobre las ventajas, habrá que realizar un segundo análisis.

3.1.2. En el presente dictamen se trata el asunto de la eficacia desde dos puntos de vista distintos. En primer lugar, se trata de articular lo mejor posible la legislación comunitaria y la legislación nacional, es decir, la distribución de las funciones entre el nivel europeo y el nivel nacional. En segundo lugar, se trata de articular la legislación en la dimensión de las PYME y las microempresas.

3.2. ¿Cómo articular la normativa comunitaria y nacional para hacer más eficaz la legislación?

3.2.1. La articulación entre el nivel comunitario y el nivel nacional plantea una serie de problemas de gran envergadura:

- sin duda alguna, es necesario evaluar la transposición de una directiva comunitaria en el Derecho nacional desde el punto de vista jurídico, pero esto no es suficiente. Asimismo, es necesario comprobar la aplicación práctica y, en particular, la aplicación por sectores. En efecto, en caso de que siga habiendo diferencias o si éstas aumentan, como parece ser la tendencia actualmente, la seguridad y la salud del trabajador se convierte en un problema de competencia. Este asunto se abordará en el punto 3.2.4;
- el mundo del trabajo se enfrenta a nuevos desafíos que exigen un enfoque distinto del que se adopta en el caso de riesgos tradicionales en materia de seguridad y salud en el trabajo. Se trata de problemas como el estrés en el trabajo, las enfermedades óseomusculares, etc. La aparición de nuevas modalidades de trabajo plantea una serie de problemas concretos que se abordan en el punto 5.6.1. Dichos problemas no pueden abordarse al igual que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales tradicionales. Dado que las situaciones y las percepciones en este ámbito difieren según los países, los sectores y las regiones de los Estados miembros, será necesario otorgarles un mayor margen de autonomía y responsabilización para que definan las modalidades de aplicación. A tal fin, se podría considerar un nuevo tipo de directivas que establezcan objetivos, pero que vayan acompañadas de anexos en los que se incluya un catálogo de medidas de acompañamiento que sirvan como puntos de referencia para las acciones de los Estados miembros (véanse puntos 3.2.2 y 3.2.3). En este contexto, cabe destacar que resultaría extremadamente importante elaborar un trabajo previo de selección y difusión de ejemplos adecuados. La elaboración de análisis comparativos constituye una medida no legislativa recomendada por el Comité (véase punto 2.3).

3.2.2. Independientemente de las directivas tradicionales, que determinan al mismo tiempo los objetivos y las modalidades de protección (algunos sectores seguirán exigiendo un enfoque más exhaustivo), el Comité recomienda la adopción de directivas por las que se establezcan unos objetivos comunitarios claros y se confie a los Estados miembros la elección de las medidas de aplicación mediante garantías de evaluación y control.

La distribución de las responsabilidades podría realizarse del modo siguiente:

A nivel europeo:

- establecer con mayor precisión el objetivo que se persigue;
- definir las modalidades que permiten controlar y comprobar si se ha alcanzado el objetivo propuesto;
- determinar los medios de los que se dispone (investigación, soluciones prácticas, campañas informativas) en colaboración con los sectores interesados;
- establecer la modalidad de participación de los interlocutores sociales.

A nivel nacional:

- definir algunas modalidades de aplicación en función de los distintos grupos a los que se dirige y las actividades en colaboración con los sectores concernidos;
- establecer métodos y medios de control e inspección;
- informar y sensibilizar a los empresarios y los trabajadores con la ayuda de los interlocutores sociales.

La Agencia de Bilbao debe, mediante sus acciones, tener la facultad de apoyar tanto a la Comisión Europea como a los Estados miembros, sin sustituirlos.

3.2.3. Por este motivo, además de adoptar las directivas por las que se establecen los objetivos que se deben alcanzar, es necesario poner a disposición instrumentos complementarios, en forma de orientaciones, más exhaustivos que la legislación vinculante. Podría tratarse de un manual destinado a las empresas que no fuese de carácter normativo, cuya aplicación no estaría sometida a certificaciones. Dicho manual podría modularse en función de los sectores de actividad y de las propias empresas. Los interlocutores sociales participan en los trabajos de la Comisión consultiva a través de la concertación tripartita.

3.2.4. Como se destacó anteriormente, el control de la transposición de una directiva comunitaria no puede limitarse exclusivamente a una comprobación jurídica, es decir, no se debe verificar únicamente si la legislación nacional prevé una obligación similar. Además de comprobar el texto legislativo,

es necesario comprobar la aplicación sobre el terreno por parte de los Estados miembros de acuerdo con unos criterios concretos armonizados, como el número de empresas que aplica la directiva, las modalidades de aplicación en las pequeñas y grandes empresas, su justificación y los resultados obtenidos.

- Como ya indicó en su informe del 3 de septiembre de 1998, la Comisión debe aplicar el programa por el que se elaboran unos indicadores comunitarios con el fin de evaluar la política nacional. Los componentes de estos indicadores provendrían en particular de las estadísticas relativas a los accidentes laborales y las enfermedades profesionales. A este respecto, el Comité considera que, con el fin de seguir la evolución de la eficacia de la legislación existente, sería conveniente proseguir los trabajos de armonización de las estadísticas europeas sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales iniciados por la Comisión. El Comité propone que se establezca un reglamento comunitario para facilitar la transferencia de los datos de los Estados miembros hacia los servicios de la Comunidad. El Comité opina, asimismo, que en la elaboración de dichas estadísticas habría que hacer una distinción entre hombres y mujeres;
- El Comité Consultivo de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo ha realizado recientemente trabajos sobre el funcionamiento de los servicios multidisciplinares de prevención y la aplicación de los controles sanitarios. Se trata de un ejemplo de investigación que se justifica y se desarrolla más adelante. Dicho proceso debería favorecer un intercambio de mejores prácticas, facilitar la comprobación de la aplicación práctica y los resultados de la normativa vigente así como la elaboración de unas propuestas de modificación destinadas a mejorar el nivel de protección en el trabajo;
- Las encuestas realizadas por la Fundación de Dublín relativas a las condiciones de trabajo, las distintas categorías de trabajadores y las distintas formas de trabajo pretenden contribuir al examen de la eficacia de las medidas emprendidas a nivel europeo y el grado de realización de sus objetivos.

3.3. La aplicación a las PYME y a las microempresas: no se trata en ningún caso de adoptar criterios distintos en función del tamaño de la empresa, sino más bien de tener en cuenta la especificidad de las PYME, la necesidad de disponer de una información y una formación más acentuada y su mayor vulnerabilidad frente a posibles complicaciones administrativas. A este respecto, cabe recordar que el artículo 118 A estipula que tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

3.3.1. El objetivo fijado y el nivel de seguridad e higiene prescrita deben ser idénticos para todos los trabajadores. Las modalidades de realización, control y, en particular, difusión

de la información y de las medidas de acompañamiento de los trabajadores y las empresas, evidentemente, varían en función del tamaño de las empresas.

3.3.2. Algunas PYME se muestran críticas con respecto a determinadas disposiciones legales que no pueden aplicarse de forma realista en las empresas más pequeñas. En la mayoría de los casos se trata de exigencias administrativas que complican la legislación sin utilidad práctica y, generalmente, son inaccesibles para la mayoría de las empresas.

Unas orientaciones más detalladas acerca de las modalidades técnicas mencionadas en el punto 3.2.3 pueden constituir un instrumento muy útil para las propias PYME y, al mismo tiempo, para comprobar su aplicación en las empresas de menor tamaño.

3.3.3. No obstante, las PYME y las microempresas sólo se beneficiarán de este enfoque si los textos:

- son simples y fáciles de adaptar;
- proponen soluciones prácticas;
- se elaboran de forma concertada y, más concretamente, en colaboración con las organizaciones de pequeñas y medianas empresas;
- se difunden a través de los organismos a los que generalmente recurren las PYME;
- se articulan por actividades: talleres mecánicos, carpinterías, restaurantes, etc.

3.3.4. Los instrumentos de información e inspección deben ir acompañados de programas de ayuda específicos, proyectos piloto y una integración en la formación profesional (programa Leonardo).

4. El vínculo entre capacidad de inserción profesional y seguridad/salud. Coste económico

4.1. Los accidentes laborales, las enfermedades profesionales y los demás riesgos para la salud y la seguridad constituyen, ante todo, un grave problema humano y social para las víctimas, pero, al mismo tiempo, representan un coste económico considerable para la sociedad y la empresa concernida.

La Agencia Europea de Bilbao ha elaborado un estudio sobre la repercusión económica de la seguridad y la salud en el trabajo en los Estados miembros de la Unión Europea. Algunos Estados miembros estiman que los costes originados por las enfermedades relacionadas con el trabajo oscilan entre el 2,6 y el 3,8 % de su PNB. No obstante, debe tenerse en cuenta que se utilizan distintos métodos de cálculo, lo que complica las comparaciones. El Comité sostiene que es fundamental disponer de datos fiables y comparables, gracias a los que se podrá determinar cuáles son los regímenes más eficaces.

4.2. Una política eficaz en materia de salud y seguridad se justifica no sólo por razones humanas evidentes y por los costes económicos que suponen los accidentes y las enfermedades, sino también porque mejora la capacidad de inserción profesional y la productividad del trabajador, lo que beneficia directamente al empleo. Por este motivo, el Comité estima que, en el futuro, la preocupación por la seguridad y la salud en el trabajo debería ser objeto de una de las directrices para el empleo. Dicha directriz debería basarse en ejemplos de buenas prácticas de acuerdo con el modelo de análisis comparativo que sirve de apoyo para las directrices actualmente en curso. Asimismo, habría que evaluar la repercusión de las políticas de empleo en la seguridad y la salud en el trabajo. Considerando asimismo las condiciones laborales de hombres y mujeres, cabe recordar que uno de los pilares de las directrices para el empleo consiste en reforzar la integración de las mujeres en el mercado de trabajo. De hecho, el Comité subraya esta preocupación en su dictamen sobre la «Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000»⁽¹⁾.

4.3. Deben desarrollarse acciones destinadas a los empresarios y los trabajadores.

4.4. El empresario, en calidad de encargado de la organización de la empresa, es también responsable de las repercusiones que tienen las decisiones que adopta en la seguridad y la salud de sus trabajadores. Para ejercer esta responsabilidad—destacada en la directiva marco del 12 de junio de 1989—es necesario que el empresario pueda elegir las medidas preventivas que se adaptan mejor a su empresa y el tipo de organización que le permitirá garantizar al mismo tiempo la protección de la salud y la seguridad de sus trabajadores y fomentar la competitividad sin verse obstaculizado por una normativa inadecuada.

4.4.1. Para la producción de unos bienes y unos servicios de calidad son esenciales unas buenas condiciones de trabajo. Tanto los accidentes laborales y demás riesgos para la salud como la seguridad representan ante todo un problema humano y social, pero también un coste económico para la empresa en términos de absentismo, contribuciones a los sistemas de seguridad social, pérdida de producción y de conocimientos, etc.

Por este motivo, deben desarrollarse instrumentos y acciones con el fin de:

- convencer a los empresarios de que unas buenas condiciones de seguridad y salud constituyen un factor de competitividad y de poder de atracción y que una buena política en materia de seguridad y salud es un signo de eficacia económica;
- sensibilizar al empresario con respecto a la integración de la política de seguridad como uno de los elementos constituyentes de una política global;

- poner de relieve el papel clave que desempeña la organización del trabajo en el fomento de la seguridad y la salud en el trabajo;
- destacar la importancia de los servicios de prevención y vigilancia de la salud de los trabajadores; a este respecto, el Comité menciona la importante contribución de la medicina del trabajo en la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo⁽²⁾. En el ejercicio de sus funciones, los servicios de prevención y vigilancia de la salud deberán tener en cuenta la necesidad de información y formación en el trabajo, que varía en función de las distintas poblaciones.

A tal fin es necesario:

- recopilar e inventariar las buenas prácticas en las empresas y poner de relieve los sistemas eficaces. Algunos estudios han puesto de manifiesto el valor de ejemplo:
- de los procedimientos de evaluación sistemáticos de las condiciones de seguridad acompañados de incentivos que ponen de relieve los buenos resultados alcanzados por los departamentos de la empresa;
- de los sistemas de gestión de la seguridad y la salud integrados en un enfoque global; y
- de las realizaciones en materia de adaptación de los puestos de trabajo para los trabajadores de edad avanzada y los trabajadores con discapacidades;
- definir y difundir los criterios relativos a las buenas prácticas, los métodos de evaluación de una política determinada y las medidas adoptadas;
- aumentar la visibilidad de los beneficios que supone una buena política y calcular mejor los costes y los beneficios para orientar mejor al responsable de la toma de decisiones. Tanto la continuación de las investigaciones como la definición de unos instrumentos simples y prácticos que permitan evaluar de forma objetiva los costes y los beneficios constituyen una prioridad a la hora de seleccionar opciones y decisiones más juiciosas y acertadas.

4.4.2. Es importante implicar de forma sistemática a los trabajadores o a sus representantes en este enfoque:

- involucrándoles en la preparación, el establecimiento, la evaluación y el ajuste de la política comunitaria mediante los comités de concertación existentes, en particular el Comité Consultivo de Seguridad, Higiene y Protección de la Seguridad y la Salud en el trabajo;
- a través de la información, la consulta y la participación previstas en la directiva marco del 12 de junio de 1989 y las directivas específicas;

⁽¹⁾ DO C 328 de 20.12.1999.

⁽²⁾ DO C 307 de 19.11.1984.

— integrando los aspectos relativos a la seguridad en la educación, la enseñanza y la formación. A este respecto, el Comité apoya el dictamen del Comité Consultivo de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo (doc. 070/2/97). Cabe mencionar también el dictamen del CES de 30 de junio de 1993 sobre Salud/Seguridad en el lugar de trabajo con respecto a los siguientes aspectos:

- el futuro ciudadano (durante los estudios)
- el futuro trabajador
- el trabajador que llega a la empresa
- la estructura jerárquica
- los representantes de los trabajadores que desempeñan funciones específicas para la protección de la salud y la seguridad en el trabajo.

4.4.3. En esta importante función de estudio, sensibilización e información, que incumbe a la Comisión Europea, a la que se pide que siga llevando a cabo análisis comparativos de buenas prácticas, la Agencia de Bilbao podría encargarse de los trabajos preparatorios para la investigación, el inventariado y la difusión de buenas prácticas, programas de formación, etc. Los propios Estados miembros son responsables de la difusión a través de los canales apropiados.

5. ¿Cómo responder a los nuevos riesgos?

5.1. El mundo del trabajo ha experimentado numerosos cambios. La organización del trabajo se ha diversificado. En una misma empresa coexisten distintos regímenes laborales con distintos horarios. La informatización ha modificado el contenido de las tareas y la forma de trabajar. Han surgido nuevas formas de organización del trabajo: los contratos a tiempo parcial, los contratos de duración determinada y los contratos de interinidad son cada vez más frecuentes. Asimismo se extienden el teletrabajo y los contratos para obras o servicios determinados («work on-call»). La composición de la mano de obra ha cambiado. Por una parte, ha aumentado considerablemente la participación de las mujeres en el mercado del trabajo y, por otra, se observa un envejecimiento de la mano de obra. Una parte cada vez mayor del empleo se sitúa en el sector terciario debido a la expansión de los servicios. Numerosas empresas se han centrado en su actividad principal («core business») y han subcontratado una serie de actividades, principalmente a PYME. Las PYME representan un porcentaje cada vez mayor de las empresas. Por último, en las empresas se han introducido unos métodos de gestión más descentralizados. Todos estos cambios han influido en la forma de trabajar y, por tanto, en las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

5.1.1. En algunos países podemos observar un aumento preocupante del trabajo no declarado sin tener en cuenta las

exigencias de seguridad y salud en el trabajo. Esta tendencia fue objeto de la Comunicación de la Comisión sobre el trabajo no declarado. En su dictamen del 27 de enero de 1999⁽¹⁾ el Comité suscribe plenamente la estrategia de lucha contra este fenómeno propuesta por la Comisión.

5.2. Sería especialmente restrictivo reducir los cambios mencionados en el punto 5.1 a una noción de riesgo. El contexto económico obliga a las empresas a comprometerse en un proceso permanente de modernización y adaptación de la gestión y la organización del trabajo. A este respecto, la inversión en nuevas tecnologías a menudo va acompañada de la mejora de las condiciones de trabajo. Con respecto a las nuevas formas de trabajo, éstas pueden responder a una necesidad de flexibilidad tanto de los empresarios como de los trabajadores.

5.3. Si bien estos cambios no pueden reducirse a una cuestión de riesgo, no obstante es indiscutible que han generado nuevos riesgos para los trabajadores que ya no pueden identificarse con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales tradicionales. El número de quejas psicosociales aumenta de forma gradual. Los casos de estrés se hacen frecuentes, en particular, entre los altos cargos. Algunos trabajadores ya no pueden más («burnt-out») al verse incapaces de afrontar los desafíos.

5.3.1. A diferencia de los demás trabajadores, son los trabajadores más jóvenes, los trabajadores con discapacidades⁽²⁾, los trabajadores emigrantes y los trabajadores no cualificados quienes se enfrentan más a menudo a unas situaciones de mayor vulnerabilidad. A veces son clasificados como grupos «de riesgo» en el mercado laboral.

5.4. Las medidas tradicionales son menos eficaces cuando se aplican a las nuevas situaciones y las nuevas formas de trabajo. El desafío consiste en saber cómo proteger de forma eficaz a los trabajadores y encontrar soluciones prácticas que permitan alcanzar los objetivos, en particular mediante:

- la recopilación de datos, la objetivación de la problemática y la comparación de los indicadores;
- la elaboración de herramientas apropiadas en función del público al que van dirigidas, de las actividades y de las formas de trabajo.

5.5. Tanto el marco jurídico general como los objetivos se establecen a nivel europeo. En la práctica, es necesario estudiar y comprobar constantemente la forma de obtener los resultados que se persiguen, teniendo en cuenta las nuevas modalidades de trabajo, los cambios que experimenta la población y los nuevos riesgos.

⁽¹⁾ DO C 101 de 12.4.1999.

⁽²⁾ Cabe remitirse al compendio de buenas prácticas en materia de empleo de las personas discapacitadas, publicado a iniciativa de los interlocutores sociales europeos, la UNICE, la CES y el CEEP, con el apoyo de la Comisión Europea. Este compendio incluye en particular ejemplos de reinserción profesional.

En primer lugar, los aspectos técnicos de la legislación vigente deben ser objeto de un seguimiento y ajustarse permanentemente, teniendo en cuenta:

- los nuevos productos y procesos;
- los nuevos datos sobre los efectos de los productos y procesos existentes (por ejemplo, el O.P.S. (síndrome psicosomático) y las fibras minerales);
- los nuevos datos sobre determinadas afecciones como los dolores musculares y óseos

de forma que los objetivos perseguidos se adapten a la evolución de la ciencia y la técnica, en particular en relación con los valores límite.

5.6. Asimismo, es necesario comprobar si en la aplicación de la normativa marco a estas nuevas formas de trabajo se plantean algunos problemas prácticos y determinar las herramientas y las soluciones que se deben aplicar. Se trata en particular de:

- el control de la salud;
- la información y la formación de los trabajadores;
- el seguimiento de los posibles riesgos ocasionados por nuevos productos o procedimientos.

5.6.1. A este respecto, debe prestarse especial atención a los contratos de interinidad, los contratos temporales de corta duración y los trabajos subcontratados. En efecto, se trata de situaciones concretas que dificultan la integración del trabajador en el lugar de trabajo debido a los siguientes factores:

- la responsabilidad y el control de las condiciones de trabajo se distribuyen entre varios empresarios;
- los trabajadores cambian más a menudo de lugar de trabajo y siempre se les exige una rápida adaptación al nuevo entorno.

Para alcanzar el nivel necesario de protección, deberán adoptarse medidas aplicables en la práctica en relación con:

- el intercambio de información entre los distintos empresarios y los trabajadores sobre los riesgos y las exigencias del trabajo;
- unas instrucciones específicas muy claras para cada nueva función;
- la formación permanente;
- la vigilancia médica y la supervisión de la exposición del trabajador a agentes o productos peligrosos, y
- la investigación epidemiológica.

Es necesario intercambiar la información relativa a las prácticas existentes, las experiencias y las encuestas que se llevan a cabo en los distintos Estados miembros para contribuir a un enfoque más eficaz.

5.7. Un alto nivel de rotaciones y de absentismo suele ser el reflejo de unas malas condiciones de trabajo, pero, en la mayoría de los casos, el problema no puede achacarse únicamente a estas condiciones. Ahora bien, el vínculo con las condiciones de trabajo está más presente en situaciones de trastornos psicosociales, estrés y estados de agotamiento. El modo de afrontar estos problemas forma parte de los principios de «buena gestión». No obstante, la función y la responsabilidad de la empresa en relación con estos riesgos no son tan evidentes como en el caso de los riesgos tradicionales presentes en el trabajo. La situación privada (familia, reparto de las tareas en el interior de la familia), la formación básica, las posibilidades de formación y contratación pueden influir en estos fenómenos. Los esfuerzos que se exigen a las empresas y los empresarios deben ir acompañados de medidas en otros ámbitos para evitar que dichos esfuerzos se vean anulados debido a la falta de un enfoque global.

Estas medidas deben adoptarse en el trabajo, en casa, en la escuela, etc.; ello exige que la Comisión opte por un enfoque global (véase el punto 2.3.2). Las medidas aisladas resultan menos eficaces.

5.8. Con respecto a la forma de afrontar los nuevos riesgos y las nuevas formas de trabajo, se han emprendido numerosas iniciativas en los distintos Estados miembros, que experimentan nuevos enfoques en colaboración con los interlocutores sociales.

Con respecto al compromiso contraído por los interlocutores sociales, podemos citar algunos ejemplos⁽¹⁾:

- En los Países Bajos, la denominada «Agenda 2002» —mediante la que los interlocutores sociales han fijado los temas principales para las negociaciones de los próximos años— invita a los interlocutores sociales a prestar una atención prioritaria a los problemas relacionados con el estrés y la mejora de las condiciones de trabajo. En numerosos convenios colectivos sectoriales se ha tomado en consideración esta preocupación. Cabe citar también numerosos acuerdos entre sectores, que han movilizado a las autoridades públicas, los empresarios y los trabajadores frente a determinados riesgos.
- En Bélgica, el 30 de marzo de 1999, los interlocutores sociales firmaron un convenio colectivo interprofesional relativo a la política de prevención del estrés en el trabajo en el que se estipula que el empresario deberá consultar al Comité de Seguridad e Higiene acerca de la política que tiene la intención de seguir. Cabe destacar también la creación por parte de los interlocutores sociales sectoriales de «Prévention et Intérim» (Prevención y Trabajo temporal) cuya misión consiste en sensibilizar y asesorar a las empresas en materia de prevención.

⁽¹⁾ Véanse también los ejemplos de buenas prácticas en el sitio Internet de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el trabajo de Bilbao. (<http://www.eu-osha.es>).

- En Dinamarca se ha celebrado un acuerdo nacional entre organizaciones sindicales y patronales relativo a la reducción del trabajo monótono y repetitivo.
- En Suecia los interlocutores sociales han firmado un acuerdo relativo a la designación de delegados territoriales de prevención.

Con respecto a las iniciativas adoptadas recientemente por algunos Estados miembros, cabe destacar el programa lanzado por el Gobierno portugués destinado a mejorar la salud y la seguridad en el trabajo mediante la concesión de incentivos a los empresarios que hayan desplegado esfuerzos considerables en este sentido que constituyen un ejemplo de mejores prácticas.

5.9. A partir de un inventario de estas acciones, de las buenas prácticas y los resultados obtenidos gracias a iniciativas eficaces, la Comisión Europea podrá llevar a cabo una evaluación en colaboración con los interlocutores sociales, adaptar la legislación en caso necesario, diseñar nuevos instrumentos, darlos a conocer e integrarlos en nuevos programas de ayuda y en los ya existentes.

6. Conclusiones

— El fomento de la seguridad y la salud en el trabajo debe ser una de las principales preocupaciones de las autoridades públicas, los interlocutores sociales, los jefes de empresa y los trabajadores. Esta movilización es aún más prioritaria si consideramos que el mundo del trabajo está experimen-

tando profundos cambios. El enfoque que puede contribuir de forma más eficaz a la realización de este importante objetivo consiste en aumentar las responsabilidades de todas las partes interesadas tanto a nivel comunitario como a nivel nacional, sectorial, regional y local.

- Sin poner en tela de juicio la función legislativa, que continúa siendo importante y se sigue justificando por motivos sociales y económicos, debe fomentarse y valorizarse en mayor medida la función no legislativa de la Unión Europea mediante acciones de información, sensibilización, formación y análisis comparativo.
- Se podría favorecer la eficacia de la legislación mediante textos que prevean una mejor distribución de las funciones entre el nivel europeo y el nacional y que establezcan unos objetivos claros a nivel comunitario confiando la aplicación a los organismos nacionales y proporcionando garantías de control.
- Para reforzar el vínculo existente entre la capacidad de inserción profesional por un lado y la seguridad y la higiene en el trabajo por otro, son necesarias acciones de sensibilización y formación en favor de los empresarios y los trabajadores.
- La aplicación de la normativa en caso de nuevos riesgos exige una evaluación constante de la eficacia de estas medidas; la adaptación de la normativa debe basarse en un análisis de las buenas prácticas en los Estados miembros. El análisis comparativo debe dar cuenta de los ejemplos más instructivos y, en particular, de las prácticas seleccionadas por los interlocutores sociales.

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004)»

(2000/C 51/12)

El 8 de julio de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen por unanimidad el 12 de noviembre de 1999 (ponente: Sra. Hassett).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor, ningún voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

El 25 de enero de 1995, el Comité Económico y Social aprobó un dictamen de iniciativa sobre la «Prevención de toxicomanías»⁽¹⁾ (ponente: Sra. Guillaume) en el que, entre otras cosas, hizo observaciones sobre el plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999) vigente. El presente dictamen de iniciativa parte del trabajo que se realizó en dicha ocasión.

1.1. La Comunicación de la Comisión sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004) incluye:

- un programa de lucha contra las drogas ilícitas mediante medidas coordinadas a todos los niveles;
- una petición para que la prevención tenga prioridad absoluta;
- propuestas para aumentar el intercambio de experiencias y de las mejores prácticas;
- propuestas para reducir la oferta de drogas ilícitas;
- una petición para la integración de las actividades en el ámbito de Schengen relacionadas con la droga y la aplicación del plan de acción para la lucha contra la delincuencia organizada;
- planes para fomentar la inclusión de cláusulas sobre control de drogas ilícitas en los acuerdos internacionales sobre desarrollo y comercio.

1.2. El plan de acción europeo persigue los siguientes fines y objetivos:

- asegurarse de que el problema de la lucha contra la droga constituye una prioridad importante en la acción interior y exterior de la UE;
- continuar el enfoque integrado y equilibrado en el que se considera que la reducción de la oferta y de la demanda son elementos que se refuerzan mutuamente;

- garantizar el suministro de datos objetivos, fiables y comparables sobre la situación de las drogas en la UE;
- fomentar la cooperación internacional;
- hacer énfasis en que debe disponerse de recursos adecuados, concediendo prioridad absoluta a las políticas de prevención.

Asimismo, en la Comunicación se determinan nuevos desafíos como, por ejemplo, la difusión cada vez mayor de las drogas sintéticas y la relación entre la droga y la delincuencia urbana, así como los problemas que la droga plantea en los ámbitos de la salud, la política social y el derecho penal. A este respecto, se destaca la urgencia de desarrollar los instrumentos metodológicos necesarios para evaluar de forma sistemática las medidas de lucha contra la droga a nivel europeo.

1.3. La lucha contra la droga sigue estando a la orden del día en la política de la Unión Europea y de cada uno de los Estados miembros. Las dificultades para obtener datos fiables en este campo —sobre la frecuencia de uso de drogas ilícitas, así como muertes, accidentes, enfermedades o infecciones, delitos, etc., relacionados con la droga— que permitan tener una idea precisa del alcance del problema son de sobra conocidas. A pesar de ellas, el informe anual de 1998 del Observatorio Europeo de la Drogas y las Toxicomanías (OEDT) demuestra claramente que no hay ningún motivo de satisfacción.

1.4. Los Estados miembros de la UE y la Comunidad Europea, desde mediados de los años ochenta, han adoptado medidas comunes para combatir la toxicomanía y el tráfico de droga, así como para fomentar la cooperación internacional. Las actividades de la UE en la lucha contra la droga, que esencialmente es competencia de los Estados miembros, tienen por objeto apoyar y coordinar determinados esfuerzos en ámbitos en los que puede aportar valor añadido. La reducción de la oferta y la demanda y la cooperación internacional constituyen las bases de la actual estrategia comunitaria de lucha contra la droga.

(1) DO C 102 de 24.4.1995.

1.5. Para la Unión Europea, la lucha contra la droga es un objetivo inseparable de la creación de «una zona de libertad, de seguridad y de justicia» contemplada en el Tratado de Amsterdam. Las medidas de lucha contra la droga se consideran como una prioridad para la salud pública (artículo 152 del título XIII del Tratado CE), para la cooperación en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior (título VI del Tratado de la Unión Europea — TUE) y para la cooperación internacional (título V del TUE).

1.6. A escala comunitaria, sólo pueden establecerse políticas y estrategias eficaces a partir de una «información objetiva, fiable y comparable», ya mencionada y solicitada, sobre el fenómeno de la droga. Se han creado dos organismos para facilitar dicha información: el OEDT y la Unidad de Drogas de Europol (UDE). El OEDT recopila y difunde datos no confidenciales sobre toxicomanías para apoyar la elaboración de una política en la materia. La UDE intercambia y analiza datos sobre el tráfico de droga organizado y las actividades delictivas conexas para respaldar las operaciones policiales. La Comisión también pone de relieve la necesidad de mecanismos sistemáticos de evaluación, determinación y seguimiento. El trabajo de estos organismos permite conocer mejor el alcance y magnitud del problema de las drogas en la Unión.

1.7. La dimensión internacional de la lucha contra la droga requiere una cooperación más intensa dada la gravedad del problema y el hecho de que supone una amenaza común tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo.

1.8. Con vistas a la ampliación, también es conveniente examinar la situación en los países candidatos a la adhesión. El OEDT señala en el informe anual de 1998 que la mayoría de los países de Europa Central y Oriental afrontan problemas cada vez mayores derivados del tráfico y tránsito de drogas ilícitas, así como un incremento del consumo de droga⁽¹⁾. Será necesaria ayuda permanente de la UE, por ejemplo, mediante el programa plurinacional Phare de lucha contra la droga, para contrarrestar esta preocupante tendencia.

2. Dictamen del Comité de 1995 sobre la «Prevención de toxicomanías»⁽²⁾

2.1. El Comité señaló en el anterior Dictamen de iniciativa de 1995 que, a pesar de todos los esfuerzos de los gobiernos europeos, incluidas las políticas para combatir la producción, la venta y el suministro ilegales de todas las drogas, y pese a la movilización de enormes recursos, estas políticas no habían logrado los efectos deseados. A su juicio, quedaba claro que las medidas relacionadas con el cumplimiento de las leyes y con el suministro no eran suficientes para solucionar el problema de la toxicomanía.

⁽¹⁾ Informe anual de 1998 sobre la situación de la droga en la Unión Europea — Observatorio Europeo de la Drogas y las Toxicomanías, p. 61.

⁽²⁾ DO C 102 de 24.4.1995.

2.2. Aunque apoyaba las políticas de aplicación de la ley para coordinar la persecución de las personas involucradas en la producción, tráfico y suministro de drogas ilegales, el Comité consideró igual de importante la promoción de políticas orientadas a la «reducción de la demanda». Entre ellas deberían figurar las siguientes:

- programas de tratamiento, rehabilitación y educación, adecuadamente financiados y dirigidos a aquellos que pudieran inclinarse al consumo de drogas ilegales;
- programas de educación y prevención dirigidos a los grupos vulnerables al riesgo del consumo ilícito de drogas.

2.3. Asimismo, expuso que, aunque la gravedad del problema requiere una política europea de prevención, también urge modificar las actitudes. Ningún Estado miembro debería correr el riesgo de ser considerado como refugio de la droga a causa de acciones innovadoras. Ninguna región, ciudad, comunidad o escuela debería inquietarse por su reputación porque deseé promover una política activa de prevención de toxicomanías. Un planteamiento coordinado de prevención contribuiría a sacar a la luz el problema y ayudaría a los miembros de cada comunidad a asumir su responsabilidad individual y colectiva.

2.4. El Comité consideró que la Unión Europea necesitaba una política mucho más clara y coordinada.

2.5. El Comité indicó que, en el ámbito local y regional, resultaba necesario establecer redes integradas basadas en grupos de coordinación con la participación de:

- las autoridades municipales y locales;
- «personal» adecuadamente preparado en materia de prevención de toxicomanías;
- personal médico y paramédico;
- agentes de policía;
- profesores y directores de centros escolares;
- empleadores y agencias de empleo;
- padres;
- asociaciones familiares, grupos comunitarios de apoyo y organizaciones de voluntarios;
- la prensa, la televisión y las cadenas de radio locales;
- coordinadores profesionales con dedicación exclusiva;
- coordinadoras de servicios sanitarios, administraciones locales, agencias de empleo e interlocutores sociales.

2.6. A escala nacional, el Comité defendió la rápida creación de centros de coordinación encargados de la supervisión de los grupos de coordinación locales y regionales, apoyándoles en lo que necesiten y garantizando un sistema cruzado de referencias y una respuesta organizada a la toxicomanía.

2.7. En el ámbito europeo, el Comité propuso que se consideraran las siguientes medidas:

Medidas (1995-1999)	Resultados en 1999 (1)
— Complementar el grupo de coordinadores nacionales de la droga mediante un equipo multidisciplinario que represente los «tres pilares» de la Unión Europea.	Parciales
— Constitución de un Comité permanente de la UE para la prevención de toxicomanías.	Sí
— Aplicación efectiva del artículo 129 impulsando así la «cooperación» y la «coordinación» entre los Estados miembros en materia de sanidad, «incluida la toxicomanía» y apoyando el derecho de iniciativa de la Comisión en este campo.	Sí
— Apoyo a los esfuerzos de la Comisión para asumir un papel más activo en la promoción, publicación y distribución de las mejores prácticas.	OEDT
— Organización de más semanas europeas de prevención de toxicomanías.	Sí
— Iniciativas educativas y de formación patrocinadas por la CE para la prevención de toxicomanías.	Sí
— Rápida ejecución de las propuestas del «plan de acción» específico de la Comisión para la formación e intercambio de profesionales.	Sí
— Campañas de concienciación y de cooperación en la UE.	Sí
— Proyectos piloto transnacionales sufragados por la CE en campos específicos, que contribuyan al establecimiento de una red panaeuropea de grupos de coordinación.	Parciales

(1) En la reunión que el grupo de estudio celebró el 9 de septiembre de 1999 se pidió a la Comisión Europea que expusiera en líneas generales los resultados del plan de acción 1995-1999.

El Comité señala con satisfacción que las acciones realizadas coinciden en gran medida con las sugerencias formuladas en el Dictamen de 1995.

3.3. El Comité se muestra de acuerdo en que, en el marco de la reducción de la demanda, se debe conceder prioridad absoluta a la salud, educación y actividades de formación, así como a los instrumentos para luchar contra la exclusión social, a fin de alcanzar los dos objetivos principales siguientes:

3. Observaciones generales

3.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente la propuesta de la Comisión sobre un nuevo plan de acción en materia de lucha contra la droga (2000-2004), destacando en especial los objetivos de dicho plan en las cinco áreas que cubre:

1. Información
2. Acciones con vistas a la reducción de la demanda
3. Consolidación del acervo comunitario
4. Acción a escala internacional
5. Coordinación, integración y simplificación.

3.2. Ateniéndose a la declaración política de la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1998 sobre la droga, el Comité aprueba los principios básicos de responsabilidad compartida; integración del control de la droga en las medidas de desarrollo; enfoque equilibrado entre la reducción de la demanda y la oferta; respeto de los derechos humanos, y apoyo a enfoques multilaterales.

- reducir significativamente en cinco años el consumo de drogas ilegales entre los jóvenes menores de 18 años, y
- reducir significativamente en cinco años el número de muertes relacionadas con las drogas.

En general, estos objetivos se logran mediante programas destinados al conjunto de la población cuyas actividades principales se centran en las necesidades cotidianas de las personas. La atención sanitaria puede dispensarse por medio de una evaluación de las necesidades de cada comunidad; la enseñanza mediante planes de estudios, actividades juveniles extraescolares y redes comunitarias; la investigación debería formar parte de estudios más amplios sobre la población; y la formación puede facilitarse como parte de la preparación más amplia de la mano de obra.

3.3.1. El Comité suscribe la opinión de la Comisión en el sentido de que una utilización eficaz de los nuevos medios de comunicación, por ejemplo Internet, en lo que se refiere a la aplicación y la evaluación de los programas de prevención puede ser útil en los apartados de educación y sensibilización.

3.4. La Comisión pone especial énfasis en el sector público y semipúblico. Sin embargo, la experiencia del CES le permite señalar la importancia de incluir los modelos de asociación social más amplios que existen en muchos Estados miembros. En la Comunicación se destaca el uso de los sistemas públicos de sanidad y educación, que proporcionan fundamentalmente las autoridades locales y regionales, haciendo una mínima referencia a la relevancia del entorno educativo, las organizaciones no gubernamentales y una sociedad en sentido más amplio. Apenas se mencionan asociaciones ya existentes como, por ejemplo, sobre delincuencia y problemas de orden público, recuperación económica, mejora de la sanidad y cooperación entre empresas y entidades locales.

3.5. El principio de responsabilidad compartida requiere un enfoque integrado y equilibrado. Con tal fin, es esencial que se utilicen los recursos disponibles en el ámbito de la cooperación social. El Comité destaca la necesidad de crear asociaciones mediante un memorando de acuerdo que abarquen incluso la prevención en el lugar de trabajo, así como de iniciar una cooperación entre, por ejemplo, transportistas y autoridades aduaneras.

3.6. Por lo que se refiere a las experiencias del programa para la prevención de la toxicomanía 1996-2000, es imprescindible que los resultados se incluyan en el plan de acción propuesto cuando se ponga en práctica. Los resultados deberían compartirse, desarrollarse e integrarse donde corresponda. Se suelen destacar los éxitos, pero también es capital evaluar los fracasos. Hay que tener en cuenta la experiencia adquirida a la hora de establecer nuevas acciones, para lo que resultan necesarias respuestas multidisciplinares y multidimensionales a nivel local, nacional y global.

3.7. En general, la primera experiencia con la droga se produce porque alguien conocido la ofrece. Por lo tanto, hay que reforzar la prevención en los grupos sociales, cuya importancia se reconoce ampliamente. Es necesario que los propios jóvenes participen desde el inicio en la elaboración de los programas de prevención.

3.8. La relación entre droga, alcohol y tabaco es compleja. En algunos contextos está claro que el uso de una de estas sustancias lleva al consumo de otra. En otras situaciones, no es tan obvio. Asimismo, la diferencia de estatuto legal genera otro dilema. Las estrategias de prevención destinadas al tabaco y al alcohol también podrían tener un efecto disuasorio en el primer contacto con drogas ilícitas. Es absolutamente indispensable destacar el peligro de combinar sustancias, por ejemplo, alcohol y drogas. No obstante, esta estrategia debería reconocer que la relación se establece entre los individuos a través de los grupos sociales y no entre las sustancias como

tales. El uso de estas sustancias depende fundamentalmente de la disponibilidad. El Comité señala que las drogas prohibidas no son las únicas peligrosas para la salud y que los Estados miembros todavía no controlan muchas de las nuevas drogas sintéticas.

3.9. Para contar con una estrategia eficaz de reducción de la oferta, es esencial poner en práctica los planes de acción acordados en la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la droga, y aprobados por la UE. Ello vuelve a demostrar la importancia de incluir la cooperación internacional de la UE en la lucha contra la droga dentro de los objetivos más amplios de las relaciones exteriores de la UE. El Comité desea llamar la atención sobre el fundamento que ofrece el Tratado para emprender una acción exterior global más incisiva contra la droga por medio de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

3.10. En la actualidad, se acepta de manera general que el problema del abuso de drogas ilícitas y de las toxicomanías es común a todos los Estados miembros. Aunque hay que defender la aplicación de la ley junto con una armonización de las penas, también es necesario un marco dinámico europeo para una política de prevención, apoyado por las medidas concretas que enunció el Consejo Europeo. Las nuevas disposiciones del Tratado permiten un enfoque político coordinado y global, necesario para reducir la oferta y la demanda. Dado que el 8 % del comercio mundial, de acuerdo con los datos de las Naciones Unidas, corresponde al tráfico de droga, el Comité destaca la necesidad de una política firme de la Unión Europea para combatir la producción y el tráfico de droga. A este respecto, es imprescindible una coordinación más amplia en los ámbitos de la justicia y asuntos de interior y de política exterior. Es importante que existan una política europea y otra nacional para que, cuando las comunidades locales se encuentren ante un desafío, cuenten con canales que puedan ofrecerles soluciones a largo plazo. Sin una política nacional, las comunidades locales pueden reaccionar a menudo de forma emocional y subjetiva.

3.11. El Comité apoya las medidas de la Comunidad referidas a las drogas sintéticas. La Acción común⁽¹⁾ tiene por objeto la creación de un mecanismo de intercambio rápido de información sobre nuevas drogas sintéticas y la evaluación de los riesgos, con el fin de que las medidas de control de sustancias psicotrópicas vigentes en los Estados miembros puedan también aplicarse a las nuevas drogas sintéticas.

(1) Acción común de 16 de junio de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas drogas sintéticas, 97/396/JAI, DO L 167 de 25.6.1997.

3.12. El Comité considera que la Unión Europea necesita una política mucho más clara y coordinada sobre las condiciones de adhesión a la Unión Europea de los países candidatos. El Comité estima que deberían celebrarse protocolos con dichos países en los que se establezcan las obligaciones de reducir la oferta de drogas en su territorio, elaborar programas para reducir la demanda de drogas ilícitas y garantizar la participación en las actividades internacionales. También debe hacerse referencia en este punto a los acuerdos sobre el control de los precursores (que tienen una función importante en la producción de las anfetaminas, por ejemplo). El Comité defiende que se dé prioridad al acervo en los ámbitos de la libertad, seguridad y justicia, especialmente al acervo referido a la lucha contra la droga.

3.12.1. Al mismo tiempo, debería instarse a los países candidatos a que hagan uso de la posibilidad de participar en proyectos experimentales en el marco de los programas OISIN y Falcone.

3.13. El problema del dopaje en el deporte se ha amplificado en los últimos años. El dopaje en el deporte suele consistir en el abuso de drogas legales más que en el consumo de drogas ilícitas. Urge contar con un marco jurídico claro y preciso, así como una colaboración internacional más estrecha. Por lo tanto, el Comité acoge favorablemente la decisión de la Comisión Europea de iniciar negociaciones con el Comité Olímpico Internacional (COI) respecto de su invitación para participar en la creación y gestión de una agencia antidopaje mundial. La necesidad de recomponer un clima de confianza dentro del ámbito deportivo y entre el público es cada vez mayor.

3.14. La Comisión destaca las iniciativas de empleo de la UE y los programas de educación y de formación profesional. Debe señalarse que, aunque dichos programas no se idearon inicialmente para abordar el problema de la droga, se han elaborado varios proyectos excelentes. Por lo tanto, es necesario desarrollar directrices y políticas e incluirlas en dichos programas, con el fin de reforzar los aspectos relacionados con la droga y los problemas conexos. El Comité defiende un aumento de los recursos con el objeto de facilitar la coordinación requerida para lograr una disminución de la demanda de droga.

3.15. Se han realizado esfuerzos considerables en Europa para luchar contra la droga. No obstante, es evidente que muchos de estos esfuerzos se hacen de forma aislada, sin una estrategia política global y sistemática, y a menudo de forma fragmentaria y espontánea. El Comité lamenta la escasez de trabajadores sociales en el ámbito juvenil que actúen especialmente en la calle. La coordinación europea debería dedicar más ayuda a la labor social en favor de la juventud.

3.16. La delimitación detallada del problema de la droga constituye un objetivo importante. El documento de la Comi-

sión ofrece poca información sobre el alcance y las características del problema. Uno de los mayores puntos débiles de la Comunicación es que aborda la droga casi exclusivamente como un fenómeno urbano, aunque la experiencia permite deducir que el problema es igual de grave en las zonas rurales, que no tienen infraestructura para dar una respuesta eficaz.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. La Comunicación de la Comisión sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004) constituye un paso importante en el desarrollo de un enfoque global. Sin embargo, el Comité señala con gran preocupación que no se han especificado los medios necesarios para dar cobertura financiera a la puesta en práctica de este plan de acción. Si se quiere que el plan tenga éxito, es imprescindible que se asignen fondos suficientes. Asimismo, a la hora de aplicar el plan de acción, la Comisión tiene que tener en cuenta los recursos disponibles para garantizar un enfoque equilibrado entre la reducción de la demanda, por un lado, y de la oferta, por otro, obviamente sin olvidar las competencias propias de los Estados miembros.

4.2. El Comité subraya la necesidad de aplicar plenamente el título VI del Tratado de la Unión Europea modificado en Amsterdam. En concreto, se indica que las drogas constituyen una amenaza para la seguridad colectiva e individual de muchas maneras, no siempre vinculadas a la delincuencia organizada. El principio de base es que existe una responsabilidad compartida entre los países donde se consume y los países productores y de tránsito. No hay duda de que un componente importante de este marco global será la utilización de todos los medios judiciales y policiales disponibles contra los traficantes y las organizaciones delictivas. Es imperativo intensificar las intervenciones. Resulta inaceptable que, en algunos barrios de las grandes ciudades europeas que están en manos de los traficantes, éstos distribuyan droga a los adictos a la vista de todos, sin que la policía intervenga y los detenga. Es necesaria una mayor coordinación para establecer normas mínimas sobre los hechos que constituyan actos delictivos y sobre las penas; asimismo, debe prestarse especial atención a la armonización legislativa y a la cooperación judicial, aduanera y policial. El Comité también hace hincapié en la necesidad de una actuación coordinada y preventiva por parte de la policía y los servicios educativos y de rehabilitación.

4.3. El Comité toma nota de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, especialmente de las recomendaciones sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Asimismo, tiene en cuenta la propuesta de modificación de la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, sobre la que el Comité está elaborando un dictamen. Al elaborar el presente dictamen sobre un plan de acción de lucha contra la droga se ha dado por supuesto que los temas planteados en la Cumbre de Tampere se abordarán en posteriores dictámenes del CES.

4.4. El Comité pide a la Comisión que facilite un análisis más preciso de la situación. Los Estados miembros cuentan con importantes datos y estudios sobre el uso de drogas, pero también es necesario analizar y delimitar sus repercusiones. La evaluación suele realizarse desde una base puramente analítica. El Comité pide que se lleve a cabo un estudio sobre los factores socioeconómicos que influyen en el aumento del consumo de droga. Ocurre con frecuencia que no se muestra lo que realmente está sucediendo *in situ*. Por lo tanto, una mejora del análisis, junto con una evaluación de las prácticas buenas e incorrectas, permitirá que la Unión Europea y los Estados miembros cuenten con una estrategia eficaz.

4.5. El Comité señala el uso creciente de Internet tanto para la oferta como para la demanda en el fenómeno de la droga. En consecuencia, el Comité pide a la Comisión que aplique el plan de acción para fomentar la seguridad en la utilización de Internet⁽¹⁾, sobre el que el Comité emitió un dictamen en abril de 1998⁽²⁾.

4.6. La Comisión hace referencia al efecto positivo que las secciones de los programas marco en favor de la juventud y de

las iniciativas de empleo han tenido en la lucha contra la droga. El Comité manifiesta el temor de que estos programas sean vistos como un instrumento informal y experimental del plan de acción de la Comisión. Aunque estos programas, como muchos otros de la UE, se ocupan de los jóvenes, no necesariamente llegan al grupo destinatario correspondiente a este plan de acción. El Comité pide a la Comisión que aumente los recursos disponibles para la prevención y reducción de la demanda.

4.7. Cuando se centra la atención en el problema de la droga, suele ocurrir que se pasen por alto los problemas más importantes de la exclusión y el aislamiento. La necesidad de analizar y comprender estos fenómenos en el plan de acción de que se trata es mayor que nunca. Muchos jóvenes se sienten excluidos y aislados; el uso de drogas suele ser un síntoma de dicha exclusión. El Comité considera que la Comisión tiene que establecer mecanismos adecuados que permitan llegar a estos jóvenes y mantener contactos con ellos. Puede ocurrir, por ejemplo, que una persona joven no acuda al sistema público de salud hasta que no se alcance una situación crítica. En cambio, puede entrar en contacto con la oficina de empleo local o con asociaciones locales. Resulta evidente la necesidad de mejorar la coordinación a todos los niveles, incluido el europeo, entre los distintos servicios que se ocupan de los niños y los jóvenes.

(¹) Decisión nº 276/1999/CE, DO L 33 de 6.2.1999.
(²) DO C 214, de 10.7.1998.

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos de la Comunidad y sobre la libre circulación de estos datos»

(2000/C 51/13)

El 29 de septiembre de 1999, 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 del Comité en este asunto, aprobó su Dictamen el 12 de noviembre de 1999 (ponente único: Sr. Retureau).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, ningún voto en contra y dos abstenciones el presente Dictamen.

1. Fundamento jurídico, contenido y alcance de la propuesta

1.1. En el documento objeto de examen se describen con claridad el fundamento jurídico y la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento. Consiste de hecho en la transposición de la Directiva 95/46/CE⁽¹⁾, de 24 de octubre de 1995, a las instituciones y organismos comunitarios para sus actividades en materia de tratamiento y transmisión de datos personales.

1.2. Las instituciones y organismos comunitarios, y en especial la Comisión, manejan datos personales en su trabajo diario. La Comisión intercambia datos personales con los Estados miembros al aplicar la política agrícola común y los fondos estructurales, al gestionar la unión aduanera y al realizar otras políticas comunitarias.

1.3. Cuando se aprobó la Directiva, la Comisión y el Consejo se comprometieron en una declaración pública a cumplirla y rogaron a las demás instituciones y organismos comunitarios que actuaran de igual forma (declaración conjunta publicada el 24 de octubre de 1995). En la práctica, las disposiciones de la Directiva ya son aplicables a partir de esta fecha en los organismos comunitarios.

1.4. Actualmente, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea contiene una disposición específica, el artículo 286, en el que se prevé que, a partir del 1 de enero de 1999, las instituciones y organismos establecidos por el Tratado CE deberán aplicar las normas comunitarias de protección de datos personales, fijadas en su mayor parte por la Directiva 95/46/CE y la Directiva 97/66/CE⁽²⁾. Se prevé igualmente que la aplicación de dichas normas deberá ser controlada por un organismo de vigilancia independiente, establecido con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, punto que constituye la novedad más importante de la propuesta de Reglamento.

1.5. La actual propuesta de Reglamento tiene por objeto lograr este doble objetivo (con cierto retraso en relación con la fecha de aplicación prevista por el Tratado UE).

1.6. Algunas cuestiones importantes, sin embargo, son de difícil análisis en el estado actual de la propuesta.

1.7. Por ejemplo, la relativa a la definición de las instituciones y organismos comunitarios afectados por el Reglamento: en la lista que figura en anexo a la propuesta se excluye claramente a Europol de las disposiciones previstas. ¿Qué sucede, por ejemplo, con la red informática de Schengen y su autoridad de control específica? ¿Deben permanecer separadas? ¿No puede preverse su unificación? Lo mismo puede decirse de los demás organismos del tercer pilar.

1.8. Otro aspecto importante es que los funcionarios y, en general, las personas que trabajan para los organismos e instituciones comunitarios también están cubiertos por la propuesta, pero —por ejemplo— no se describe con suficiente claridad cómo se articulan las disposiciones propuestas con las del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas (en anexo, no obstante, se prevé la intervención de los comités de personal): ¿Se ha consultado a los representantes del personal? ¿No debería ser objeto de disposiciones específicas distintas el tratamiento de los datos individuales del personal, con el fin de proteger de la manera más eficaz posible la vida privada y los derechos de las personas que trabajan para las Comunidades (ya en el cuestionario de contratación y durante el desarrollo de la carrera, o en la duración del contrato y en el momento de su posible renovación)?

1.9. La propuesta, por último, sólo se refiere a las personas físicas, lo cual refleja los límites de la Directiva de 1995, que excluye a las personas jurídicas de derecho o de hecho, las cuales, sin embargo, son objeto de recogida y tratamiento de datos. No obstante, cabe señalar que las personas jurídicas se ven afectadas por la Directiva de 1995 en la medida en que tratan datos personales relativos a personas físicas o son depositarias de los mismos. Sin embargo, la propuesta objeto de examen se refiere exclusivamente al tratamiento y la difusión de datos por parte de las instituciones comunitarias, los cuales pueden referirse a personas físicas o jurídicas, aunque la protección prevista sólo afecta a las personas físicas.

(¹) DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

(²) DO L 24 de 30.1.1998, p. 1.

2. Observaciones generales

2.1. El Consejo, que sin duda tiene perfecto derecho a fijar un plazo para la presentación de los dictámenes, ha fijado no obstante en esta ocasión un plazo muy corto para que el CES emita su dictamen sobre una propuesta de Reglamento complejo e importante, ya que afecta a la protección de los derechos humanos con motivo del tratamiento y la circulación de datos personales.

2.1.1. El Comité habría deseado disponer de más tiempo para participar con más profundidad en un proceso legislativo objeto de codecisión y que afecta directamente a muchos de los miembros de las organizaciones económicas y sociales a las que representa.

2.2. El Comité tuvo ya en el pasado la ocasión de pronunciarse en un Dictamen⁽¹⁾:

- a) sobre dos propuestas de Directiva del Consejo relativas a:
 - la protección de las personas en lo referente al tratamiento de datos personales;
 - la protección de los datos personales y de la intimidad en relación con las redes públicas digitales de telecomunicación y, en particular, la red digital de servicios integrados (RDSI) y las redes móviles digitales públicas; y
- b) sobre una propuesta de Decisión del Consejo en el ámbito de la seguridad de la información.

2.3. Los principios generales relativos al tratamiento de datos personales y a las garantías indispensables para el respeto de los derechos individuales y de la vida privada, formulados por el Comité en dicho Dictamen, conservan su actualidad y su pertinencia en relación con la propuesta de Reglamento objeto de examen. Son conformes al Convenio nº 108 del Consejo de Europa⁽²⁾, que debe servir de guía para la evaluación de la propuesta de Reglamento, en conexión con las legislaciones y las prácticas de los Estados miembros y con la Directiva de 1995.

2.3.1. El Comité pide encarecidamente al Consejo que se remita a los principios y propuestas enunciados en su Dictamen de 1991 y en el presente Dictamen, y los tome plenamente en consideración para poder avanzar en la mayor medida posible con respecto a la Directiva de 1995, habida cuenta de las limitaciones impuestas por el fundamento jurídico, y, en todo caso, los tenga presentes cuando se proceda al nuevo examen con vistas a la posible revisión de la Directiva en la perspectiva de 2001.

2.3.2. El Comité, en efecto, considera que las instituciones y organismos de la Comunidad deben ofrecer la protección y

las garantías más elevadas cuando traten datos personales, apoyándose en las normas internacionales y en las legislaciones nacionales más avanzadas y en las mejores prácticas en la materia de los Estados miembros, con el objetivo de dar ejemplo y fomentar una armonización en el progreso, máxime cuando la propuesta, además del tratamiento de los datos, afecta a su libre circulación y a la de los productos de su tratamiento en el interior de la Unión y también en el exterior de sus fronteras.

2.4. La rápida evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación, las mayores posibilidades de almacenamiento permanente de los datos en distintos soportes, la sofisticación creciente de las técnicas de tratamiento e interconexión, así como el desarrollo de los medios de transmisión y acceso a la información ponen todavía más de relieve la necesidad de reforzar la protección y las garantías para las personas afectadas, habida cuenta del principio de libre circulación de los datos.

2.4.1. Pero esta evolución de las tecnologías y de los métodos brinda también nuevas posibilidades en materia de protección contra accesos no autorizados, seguridad de transmisión, respeto de la vida privada y ejercicio de los derechos de las personas, incluidos sus derechos de acceso y de corrección u oposición al uso o a la difusión de los datos que las afectan. La referencia prioritaria debe ser el estado de las técnicas disponibles, más que la de su coste, a no ser que este coste resulte desproporcionado en relación con el nivel de seguridad que se desea alcanzar.

2.4.2. La protección de los derechos de las personas y las garantías que se les ofrecen deben integrarse plenamente en la concepción de los instrumentos y de los métodos de recogida, tratamiento, utilización y transmisión de los datos, y cualquier persona que participe en estos distintos niveles, desde la recogida hasta la utilización final, debe responder a unos criterios estrictos de competencia y confidencialidad, cuya posible violación debe ser objeto de sanciones suficientemente disuasorias. La propuesta va esencialmente en este sentido y, considerada en su conjunto, constituye, a juicio del Comité, un texto protector, que contiene garantías y posibilidades de acceso y de recursos administrativos y jurisdiccionales en general satisfactorios.

2.4.3. Cabe señalar progresos en relación con la Directiva de 1995, como la gratuidad de acceso a los datos, y se puede observar que la transposición va acompañada de disposiciones precisas y claras, como la definición de los datos sensibles y de los tipos de tratamiento prohibidos, la definición exacta del concepto de garantías «suficientes» para la transmisión de datos a países u organismos no cubiertos por la Directiva de 1995, la consideración de todas las formas posibles de tratamiento de datos, o bien la constitución de autoridades independientes de supervisión en cada una de las instituciones y organismos comunitarios, las cuales permiten un control a priori de los derechos y libertades y de la vida privada más protector que el control a posteriori.

⁽¹⁾ Ponente: Sr. Salmon; Dictamen publicado en el DO C 159 de 17.6.1991, p. 38.

⁽²⁾ Consejo de Europa — (STE nº 108) Convenio Europeo para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos con carácter personal. Todos los Estados miembros actuales han ratificado ya este convenio; no sucede lo mismo con la mayoría de los países candidatos.

2.4.4. Convendría, no obstante, mejorar algunas disposiciones, aunque el Comité es consciente de que la redacción presentada por la Comisión no puede exceder del marco de la Directiva de 1995, algunas de cuyas insuficiencias había señalado ya el Comité. Sería necesario, en particular, que las personas jurídicas, e incluso las asociaciones que no son personas jurídicas, se beneficiasen de disposiciones específicas de protección, como, por ejemplo, en materia de confidencialidad y respeto de la imagen de marca para las empresas. Sería conveniente garantizar en cualquier caso esta protección y esforzarse en encontrar las vías adecuadas para realizarla. También sería necesario mejorar las disposiciones propuestas en lo relativo a las autoridades independientes, sobre las cuales el Consejo y el Parlamento Europeo tienen pleno poder legislativo.

2.5. El Comité considera que todas las medidas previstas, desde la recogida al tratamiento y a la transmisión, deben inferirse de finalidades estrictamente definidas y controladas antes del ejercicio, las cuales deben responder a los criterios de legalidad acertadamente expuestos en la propuesta y deben ser indispensables para la actividad de los organismos e instituciones responsables.

2.6. En lo que se refiere al personal que trabaja para las instituciones y organismos comunitarios, el Comité considera que debería dedicarse un capítulo especial a la protección de sus datos personales y al respeto de su vida privada. Este capítulo debería al menos otorgar al futuro supervisor europeo la facultad de fijar, previa consulta a los órganos representativos del personal, las preguntas que no deben formularse con motivo de la contratación, en particular en materia de salud, y la de prohibir, en lo que se refiere a las mujeres, preguntarles si están embarazadas, así como regular los límites del contenido del expediente individual de cada persona. Convendría inspirarse al respecto en la Recopilación de directivas prácticas de la OIT relativas a la protección de los datos individuales de los trabajadores, así como en la Recomendación nº 171 de la OIT sobre los servicios de salud en el trabajo (1985).

2.7. En cuanto a los organismos e instituciones afectados, el Comité comprueba que la propuesta cubre efectivamente todo el ámbito comunitario y, por tanto, suscribe la interpretación del artículo 286 del Tratado CE en lo que se refiere al ámbito de aplicación, que se extiende a todas las instituciones: en efecto, una interpretación restrictiva que, por ejemplo, dejase a Euratom o a la CECA fuera del campo de aplicación habría sido aberrante y contraria a los objetivos que se persiguen.

2.8. No obstante, considerando la comunitarización progresiva del tercer pilar (que no resulta afectado por la Directiva de 1995) y habida cuenta de la necesidad de disponer de un instrumento horizontal que incluya también los datos recogidos, tratados y transmitidos en materia de cooperación judicial y policial, el Comité propone que la competencia del Supervisor Europeo de Protección de Datos se amplíe desde ahora al sistema de información de Schengen y, progresivamente, a todos los convenios del tercer pilar, dentro de los cuales la protección de los datos está concebida actualmente de manera autónoma, con normas y órganos de control

específicos, aunque basados en principios comunes. Por lo demás, una protección de esta índole está todavía por crear en lo relativo a la cooperación judicial, donde aún no se ha previsto. Esta sugerencia implica la posibilidad de protocolos adicionales a dichos convenios.

2.9. Partiendo de estas observaciones generales y tomando en consideración todos los elementos nuevos y la evolución que ha tenido lugar desde su anterior Dictamen, el Comité, al tiempo que toma nota de numerosos planteamientos positivos e interesantes, formula algunas sugerencias y recomendaciones más precisas y detalladas en sus observaciones particulares, siguiendo el orden de los capítulos y anexos de la propuesta.

3. Observaciones y recomendaciones particulares

3.1. Artículo 2, letra c), definiciones. El fichero es definido como un «conjunto estructurado de datos»: no es necesario que se trate de datos estructurados para poder tratarlos y explotarlos, por lo que bastaría con hablar de un conjunto de datos personales o individuales.

3.2. Artículo 4, letra d), calidad de los datos. Se tomarán todas las medidas «razonables» para la supresión o rectificación de los datos inexactos o incompletos en relación con los fines [del tratamiento]; debería decirse «todas las medidas posibles».

3.2.1. Artículo 5, letra d), legitimación del tratamiento. El Comité suscribe estos criterios de legitimación, pero considera que en este apartado debería hablarse de «consentimiento informado».

3.3. Artículo 6, tratamiento ulterior. Cuando un tratamiento se realiza con fines distintos de los fines iniciales, debería informarse previamente de esta circunstancia a las personas afectadas durante la recogida, o en el momento en que se adopte esta nueva decisión.

3.4. Artículo 9, transmisión de datos.

3.4.1. Apartados 1 a 4: cuando los datos se transmiten a personas u organismos no sujetos a la Directiva 95/46/CE o a países que no hayan ratificado el Convenio 108 del Consejo de Europa, habría que cerciorarse previamente de que el nivel de protección es equivalente (y no solamente «suficiente»; pero éste es el enunciado de la Directiva). No obstante, el Comité toma nota de que las disposiciones prácticas previstas en materia de suficiencia son altamente protectoras.

3.4.2. Apartados 5 y 6: debería informarse previamente de las excepciones al Supervisor Europeo de Protección de Datos, para que pueda estar en condiciones de ponerse a las mismas.

3.5. Artículo 10, apartado 1, tratamientos prohibidos. El enunciado va más allá del correspondiente al artículo 6 del Convenio 108 del Consejo de Europa, salvo en lo que se refiere a las condenas penales tratadas en el punto 10.5 de manera más restrictiva (no están absolutamente prohibidas). El Comité preferiría un enunciado más detallado: «Se prohibirá el tratamiento de datos personales que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas y, en general, toda convicción u opinión que no esté calificada de delito en virtud del Derecho internacional, la pertenencia a sindicatos, así como el tratamiento de los datos relativos a la salud, al patrimonio genético o a la sexualidad». Aunque la noción de patrimonio genético debiera comprenderse como ya incluida en la salud, convendría sin duda volver a examinar el enunciado relativo a los tipos de tratamiento prohibidos cuando se proceda a la revisión de la Directiva.

3.6. Artículo 17, notificación a terceros. La posibilidad de excepción al deber de notificación de las modificaciones o de bloqueo de los datos es demasiado amplia e imprecisa.

3.7. Artículo 23, apartado 1, seguridad del tratamiento. El responsable del tratamiento debería garantizar el nivel más elevado posible de seguridad en el tratamiento y la transmisión de datos, habida cuenta del estado de la técnica disponible y siempre que el coste no sea desproporcionado en relación con el nivel de seguridad que se desea obtener.

3.8. Artículo 25. Responsable(s) de la protección de datos, y anexos I y II:

3.8.1. La cuestión central es la independencia y la cualificación de las personas designadas por las propias instituciones y organismos que recogen, tratan y transmiten datos personales.

3.8.2. Las disposiciones previstas protegen a estas personas contra toda presión indebida de las autoridades facultadas para proceder a los nombramientos, que son también sus autoridades jerárquicas y frente a las cuales están en una situación de subordinación.

3.8.3. Estas personas, en efecto, deben quedar expresamente fuera de tal relación de subordinación en lo que se refiere a sus tareas en materia de protección de datos, y depender exclusivamente a este respecto del Supervisor Europeo⁽¹⁾. Esta función no debería estar sujeta a evaluación o calificación por parte de las autoridades jerárquicas, ni afectar negativamente a su carrera en caso de conflicto con dichas autoridades sobre cuestiones relativas a la protección de datos. La duración de su mandato debería ser mayor para garantizar mejor su independencia y permitirles ejercer su función de manera prolongada y segura.

3.8.4. El porcentaje evaluado del tiempo de trabajo que ha de dedicarse a la protección de los datos para las personas

delegadas (5 % en general, 10 % de manera más excepcional), así como los medios puestos a su disposición, parecen a primera vista bastante limitados. Conviene que dispongan de libertad y flexibilidad suficientes para ejercer plenamente sus funciones y de medios humanos y materiales adecuados en función de las necesidades.

3.9. Artículo 28. Controles previos por el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

3.9.1. El principio que convendría observar debería ser que todo tratamiento que pueda presentar riesgos específicos para los derechos y libertades de los interesados debería ser objeto de un examen previo por parte del supervisor. La existencia o el establecimiento de tratamientos «sensibles» exigen en efecto una reflexión previa en profundidad y la intervención de una autoridad independiente, lo cual está previsto precisamente en el texto, ya que se trata de una garantía fundamental.

3.9.2. Convendría, no obstante, añadir algunos tratamientos a la lista prevista, y, en todo caso, el supervisor debería examinar a priori situaciones como:

- los tratamientos que supongan un nuevo uso de tecnologías existentes;
- los puntos adicionales propuestos por el Comité para el artículo 10;
- los tratamientos que afecten a la policía, la seguridad, el derecho penal, la inmigración y la residencia de personas extracomunitarias (por ejemplo, expedición de visados, regularidad de la residencia);
- los tratamientos que utilicen identificadores de alcance general;
- las interconexiones entre ficheros de distinta finalidad;
- los tratamientos de datos recogidos con otros fines;
- las condiciones de aplicación de tratamientos que constituyan una excepción con respecto a los principios de protección de las personas;
- los tratamientos que utilicen o requieran transmisiones internacionales de datos más allá de las fronteras de la UE;
- las encuestas estadísticas obligatorias y las que afecten a sectores enteros de población o de profesiones.

3.10. Artículo 32: Seguridad en el marco de las redes internas de telecomunicaciones, final del apartado 1. El Comité recomienda modificar el enunciado del modo siguiente: «Teniendo en cuenta el estado y la evolución de los conocimientos técnicos y, en su caso, el coste de su puesta en práctica si resultase desproporcionado en relación con los objetivos perseguidos, estas medidas garantizarán un nivel de seguridad adecuado al riesgo presentado y, permanentemente, a su evolución.»

⁽¹⁾ Disposiciones de esta índole no están previstas, por ejemplo, en el Convenio nº 81 de la OIT sobre la inspección de trabajo.

3.11. Autoridad de control

3.11.1. Artículo 38. Supervisor Europeo de Protección de Datos. En el apartado 1 debería precisarse que «se instituye una autoridad independiente de control (...).»

3.11.2. Artículo 39. Nombramiento. La propuesta prevé el nombramiento «de común acuerdo» por parte de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo del Supervisor Europeo de Protección de Datos por un mandato de cuatro años renovable (¿cuántas veces?).

3.11.3. El Comité insiste nuevamente en la necesaria independencia del Supervisor Europeo de Protección de Datos, el cual, por tanto, no debería ser nombrado por organismos que, como la Comisión o el Consejo, deben tratar habitualmente, o hacer tratar, datos individuales y garantizar su difusión o transmisión. Al igual que en el caso del Defensor del Pueblo, parece más adecuado y más práctico desde un punto de vista técnico que el nombramiento lo realice el Parlamento Europeo, previa consulta de la Comisión y del Consejo. Un mandato de duración mucho más larga (que podría llegar hasta el doble de la prevista), pero no renovable, podría ser también una garantía adicional de independencia.

3.11.4. Las funciones del Supervisor Europeo de Protección de Datos son especialmente importantes y diversificadas, y los anexos presupuestarios que acompañan a la propuesta parecen un tanto modestos en relación con las exigencias que se le imponen.

3.11.5. El nivel adecuado de los recursos de la futura autoridad y la asignación en número suficiente de personal de elevada competencia técnica son para el Comité necesidades absolutas.

4. Conclusiones

4.1. El Comité habría deseado examinar con más detenimiento el conjunto de las disposiciones objeto de examen, por tratarse de una propuesta de Reglamento que es tan decisiva para la protección de los derechos y las libertades de las personas frente a la administración comunitaria.

4.2. Una propuesta de esta índole representa un trabajo enorme que cabe acoger con satisfacción en vista de las importantes protecciones que propone. Sus límites hay que achacarlos sobre todo a los de la Directiva de 1995. El Comité, no obstante, consciente de los progresos y avances que el Reglamento contiene ya en su estado actual, presenta al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión las observaciones generales y particulares del presente Dictamen, esperando que su contribución permita reforzar las garantías de ejercicio de las libertades y derechos de que disfrutan las personas en el espacio comunitario y fuera de él.

4.3. De todas formas, basándose en la evaluación prevista para el año 2001 de la aplicación de la Directiva y en función de las propuestas concretas de revisión que entonces se le presenten para examen, el Comité hará en el momento oportuno propuestas detalladas y completas sobre la naturaleza y el alcance de los cambios que deseé que se introduzcan en el texto actual.

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo — Año Europeo de las Lenguas 2001»

(2000/C 51/14)

El 30 de noviembre de 1999, de conformidad con los artículos 149 y 150 del Tratado CE, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social decidió encargar al Sr. Rupp la preparación de los trabajos en este asunto como ponente general.

En su 368º Pleno (sesión del 8 de diciembre de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 67 votos a favor y 6 abstenciones el siguiente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Los artículos 149 y 150 del Tratado CE constituyen el fundamento jurídico para la propuesta de Año Europeo de las Lenguas 2001. En el artículo 149 se afirma que la acción de la Comunidad se encaminará a «desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros».

1.2. En los ámbitos de la formación en lenguas extranjeras y de la educación en general, la Comunidad mantiene en estos momentos diversas medidas conexas entre sí y de reciente puesta en práctica.

1.2.1. en el marco del programa Sócrates se ofrecen acciones de apoyo para la formación y el perfeccionamiento profesional de profesores de idiomas, así como para el desarrollo de nuevos métodos de enseñanza y de proyectos conjuntos de formación.

1.2.2. el programa Leonardo da Vinci promovió la potenciación de los conocimientos lingüísticos profesionales mediante programas de intercambio y proyectos piloto transnacionales.

1.2.3. en la segunda fase del programa Leonardo II, que se desarrollará a lo largo del año 2000, se reforzará todavía más el aprendizaje de idiomas y recibirán especial atención la diversidad lingüística y la mejora de la calidad de la enseñanza de idiomas⁽¹⁾. entre los objetivos del programa figura la promoción de una mejora cuantitativa y cualitativa del conocimiento de las lenguas de la unión europea, en especial las de menor difusión y las que se enseñan con menos frecuencia.

1.2.4. el programa Leonardo da Vinci II (que comienza en el año 2000) pondrá de mayor relieve la importancia de las lenguas ante la opinión pública. La Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999 destaca, en particular, la «promoción de las competencias lingüísticas, incluyendo las lenguas de menor difusión y enseñanza, y comprensión de las distintas culturas en el marco de las de formación profesional (“competencias lingüísticas”)⁽¹⁾.

1.2.5. En el Libro Blanco de 1995 sobre la educación y la formación, «Enseñar y aprender: Hacia la sociedad cognitiva»⁽²⁾, se encuentran otros importantes enunciados sobre la cuestión de las lenguas y la problemática de la formación.

1.2.6. También merece especial atención el Libro Verde sobre «Educación — Formación — Investigación: Los obstáculos para la movilidad transnacional»⁽³⁾.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El Año Europeo de las Lenguas 2001, concebido de forma análoga al muy exitoso Año Europeo del aprendizaje a lo largo de toda la vida (1996), persigue cuatro objetivos esenciales:

- aumentar la conciencia de la riqueza que supone la diversidad lingüística en la Unión Europea;
- llamar la atención del mayor número de personas posible respecto a las ventajas que comporta el conocimiento de varias lenguas;
- fomentar el aprendizaje de lenguas a lo largo de toda la vida y la adquisición de aptitudes para las lenguas;
- recabar información sobre la enseñanza de idiomas y el aprendizaje de lenguas extranjeras.

2.2. Durante el Año Europeo tendrán lugar acciones de información y promoción sobre el tema del aprendizaje de lenguas extranjeras. Se pretende fomentar el aprendizaje de idiomas entre las personas que viven en los Estados miembros, para lo cual se pondrá especialmente de relieve la importancia que tienen los conocimientos lingüísticos para la calidad de vida y la competitividad.

⁽¹⁾ DO L 146 de 11.6.1999 — Dictamen del CES: DO C 410 de 30.12.1998.

⁽²⁾ COM(95) 590 final — Dictamen del CES: DO C 295 de 7.10.1996.

⁽³⁾ Libro Verde sobre «Educación — Formación — Investigación: Los obstáculos para la movilidad transnacional», COM(96) 462 final — Dictamen del CES: DO C 133 de 28.4.1997.

2.3. Los siguientes cinco pasos suponen medidas que ilustran los objetivos:

- empleo de un eslogan y logotipo común;
- campañas de información a nivel comunitario;
- encuentros y actos a todos los niveles (comunitario, transnacional, nacional, regional y local);
- concursos y atribución de premios;
- apoyo financiero a iniciativas en la materia.

3. Conclusiones

3.1. El CES acoge con satisfacción la aprobación por parte de la Comisión Europea de la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de las Lenguas. Con esta Decisión se declarará el año 2001 «Año de las Lenguas». El hecho de que ese año suponga el inicio del nuevo milenio tiene, para el CES, un importante significado simbólico.

3.2. Para el éxito del próximo «Año Europeo de las Lenguas 2001» es necesaria, como se subraya en la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, una adecuada cooperación de la Comunidad Europea con el Consejo de Europa. Esto es algo que ya se afirma en el apartado 9 de la exposición de motivos. Sin embargo, la formulación abstracta del artículo 10 de la propuesta de Decisión no recoge esta necesidad.

El CES aboga por una descripción más concreta de la cooperación con el Consejo de Europa, ya sea mediante la instauración de grupos de trabajo comunes o mediante encuentros regulares de los responsables respectivos.

3.3. Debe quedar muy claro que el concepto de «lengua» no se reduce, ni debería reducirse en el futuro, a la gramática, el vocabulario y la correcta pronunciación, sino que abarca también los valores culturales.

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

El objetivo es que las lenguas sirvan para encontrar el camino hacia otras culturas. Europa tiene una historia de raíces comunes y, si existe, es gracias a la diversidad de sus culturas y lenguas. En este sentido, el aprendizaje de idiomas contribuye a que los ciudadanos europeos encuentren su identidad. El aprendizaje de idiomas no constituye el objetivo, sino el medio y la manera para transmitir valores culturales. También debe subrayarse que las lenguas facilitan la creación de vínculos sociales. Ello debería exponerse de forma más concreta en el artículo 2 y en la ficha financiera.

3.4. Especialmente en las regiones transfronterizas de Europa se da una gran oportunidad para la utilización de las lenguas europeas. En estas regiones debería fomentarse y desarrollarse especialmente el conocimiento de otras lenguas. También en las zonas que no están cerca de Estados vecinos debe concederse al aprendizaje de idiomas, por lo menos, la misma atención y apoyo. El CES estimaría lamentable la exclusión de las lenguas minoritarias, pues entraña en contradicción con los objetivos y con los grupos de destinatarios mencionados en el punto 6.4.

3.5. El CES desea animar también a que en el marco del Año de las Lenguas se aborde la sostenibilidad de las actividades. A este respecto, las experiencias de otros años representan quizás una valiosa fuente de conocimiento. Un correspondiente análisis y valoración de los «años temáticos» celebrados hasta ahora debería servir para evitar muchos errores y problemas en el Año de las Lenguas 2001.

3.6. Como con otros «años temáticos» similares (por ejemplo, el Año europeo de la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo), el CES pide su participación directa en los trabajos del Comité consultivo correspondiente.

3.7. El CES manifiesta su disposición a cooperar activamente con la Comisión y su interés por colaborar, junto con la Comisión y otras instituciones, en una iniciativa idónea en el año 2001.

3.8. El CES extrae de ello la conclusión de que el Año de las Lenguas 2001, tras su correspondiente fase de preparación, puede aportar una importante contribución a la comprensión de las distintas lenguas por medio de una buena cooperación a todos los niveles. Ello puede representar una aportación esencial al desarrollo de Europa y su sociedad civil.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE»

(2000/C 51/15)

El 10 de mayo de 1999, 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 Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Baglano; coponente: Sr. Lustenhouwer).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 68 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

Introducción

- 1) En el ámbito de las normas de competencia aplicables a las empresas, el Tratado CE establece un conjunto de normas en materia de acuerdos restrictivos y prácticas concertadas (art. 81) y abusos de posición dominante (art. 82)⁽¹⁾.

Asimismo, el Tratado habilita al Consejo para aprobar normas de aplicación de estas disposiciones (art. 83).

- 2) En 1962, el Consejo adoptó el Reglamento nº 17, primer reglamento de aplicación de los artículos 81 y 82, que instaura el sistema de control y los procedimientos de aplicación de dichos artículos. La Comisión lleva aplicando este Reglamento más de 35 años sin introducir ningún cambio significativo.
- 3) El Reglamento nº 17 atribuye a la Comisión la competencia para aplicar directamente las prohibiciones formuladas en los artículos 81 y 83.

Además, este Reglamento confiere a la Comisión competencia exclusiva para declarar inaplicable —previa petición de los interesados (notificación)— la prohibición establecida en el apartado 1 del artículo 81, con arreglo a las condiciones previstas en el apartado 3 del mismo artículo.

- 4) En otras palabras, utilizando la terminología comunitaria, el Reglamento nº 17 concede a la Comisión la facultad de «autorizar» —concediendo una «exención» de la prohibición— la ejecución de los acuerdos y prácticas «notificados» a tal efecto por las partes interesadas que, aunque podrían estar sujetos a la prohibición, pueden acogerse a dicha exención por cumplir los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 81.

- 5) Asimismo, se atribuye a la Comisión competencia exclusiva para expedir, a petición de las empresas interesadas, una «declaración negativa» que certifique que no se dan los presupuestos requeridos para imponer las prohibiciones establecidas en el apartado 1 del artículo 81 y en el artículo 82.

1. La «reforma» que se propone en el Libro Blanco

1.1. Motivación

1.1.1. En el Libro Blanco se considera necesaria una reforma radical del sistema establecido mediante el Reglamento nº 17.

1.1.2. El principal motivo de la propuesta de «reforma» es que, en la fase actual de la evolución económica y del proceso de unificación comunitaria, así como a la vista de los nuevos retos que deberá afrontar la Unión Europea (en especial, su ampliación a los PECH y Chipre), debe superarse el sistema centralizado de competencias instaurado en dicho Reglamento.

En particular, para garantizar en el futuro una aplicación eficaz de las normas de competencia comunitarias, la Comisión deberá verse liberada de las obligaciones derivadas del «monopolio» que ostenta sobre la concesión de «exenciones» con arreglo al apartado 3 del artículo 81.

1.1.3. A su vez, esta opción se basa en múltiples motivos.

Ante todo, las cargas que asume la Comisión ya no estarían justificadas, además de resultar cada vez más gravosas en términos de tiempo y recursos requeridos. Por otra parte, esas cargas no permitirían a la Comisión ejercer con eficacia la facultad de conceder «exenciones» y le impedirían concentrar sus fuerzas en la lucha contra los grandes monopolios y los cárteles internacionales.

⁽¹⁾ En el presente dictamen se utilizará la numeración de los artículos establecida en las versiones consolidadas de los Tratados que entraron en vigor el 1 de mayo de 1999.

1.1.3.1. Las cargas que soporta la Comisión no estarían ya justificadas hoy en día porque se ha creado un sistema —basado en los precedentes y en la legislación— capaz de ofrecer a las empresas la seguridad jurídica que, al inicio, sólo podían garantizar las decisiones de exención del Reglamento 17 para suplir tanto las dudas de interpretación como la falta de experiencia.

1.1.3.2. La ineficacia vendría demostrada por la anormal duración de los procedimientos de exención y el escaso número de asuntos que acaban en una decisión final, a pesar de todas las medidas adoptadas para resolver este problema.

1.1.3.3. De acuerdo con el Libro Blanco, un motivo adicional para la «reforma» sería que los órganos administrativos y jurisdiccionales nacionales suelen estar en mejores condiciones que la Comisión para intervenir de forma más eficaz, además de disponer generalmente de la preparación y los recursos para hacerlo.

1.2. Objetivos

1.2.1. La «reforma» que se propone en el Libro Blanco consiste en pasar a un sistema descentralizado de aplicación de los artículos 81 y 82 que garantice:

- una disminución de las cargas, injustificadas y demasiado gravosas, que recaen sobre la Comisión según el sistema actual;
- la posibilidad consiguiente de que la Comisión dedique esfuerzos y medios adecuados para desempeñar sus principales responsabilidades institucionales en materia de competencia;
- una participación efectiva de los órganos administrativos y jurisdiccionales nacionales en la aplicación de las normas de competencia referidas a las empresas;
- el mantenimiento del papel de guía, orientación, control e intervención de la Comisión para garantizar una aplicación eficaz y coherente del derecho comunitario y su necesaria adaptación;
- la eliminación del riesgo de abusos que (según la experiencia de la Comisión) entraña el sistema de «notificación» para obtener la «exención» con arreglo al apartado 3 del artículo 81.⁽¹⁾

1.2.2. Un objetivo adicional es lograr una aplicación del Derecho de la competencia con criterios más económicos y menos formales que antes y, en especial, más centrada en la

(1) En el Libro Blanco se explica que, en la práctica, se utiliza la «notificación» con fines dilatorios, para eliminar el riesgo de las multas previstas en el Reglamento nº 17, así como para paralizar eventuales procedimientos de infracción a nivel nacional, a la espera de la decisión de la Comisión. En efecto, la «notificación» de un acuerdo permite dejar en suspenso las multas por la ejecución del propio acuerdo, logrando una especie de inmunidad respecto de las normas sobre acuerdos y prácticas restrictivas.

necesidad de luchar contra eventuales efectos anticompetitivos derivados del comportamiento de empresas con un fuerte poder de mercado o de acuerdos entre ellas, donde realmente existan.

1.3. Paso de un sistema de «autorización» a otro de «excepción legal»

1.3.1. A juicio de la Comisión, la consecución de los objetivos fijados requiere sustituir el sistema vigente de la «exención» por un sistema de «excepción legal».

En otras palabras, con la «reforma» propuesta ya no será necesaria una autorización específica de la Comisión para que se pueda levantar la prohibición de los acuerdos y prácticas restrictivos con arreglo a las condiciones del apartado 3 del artículo 81.

En efecto, la posibilidad de alegar la inaplicabilidad de la prohibición existirá ipso iure (si se cumplen las condiciones establecidas en el apartado 3 del artículo 81) desde que nazca el acuerdo o práctica que puede infringir el apartado 1 del artículo 81.

Este nuevo sistema se denomina justamente de «excepción legal» porque en él la «exención» se deriva, en cada caso concreto, directamente de la legislación.

1.3.2. La única salvedad a la nueva norma será que la Comisión se reserva la facultad de adoptar «reglamentos de exención por categoría» así como exenciones específicas para los acuerdos de «empresas en participación de producción».

En efecto, la Comisión tiene la intención de utilizar con frecuencia las exenciones por categoría mediante reglamentos que tengan un ámbito de aplicación más amplio que los anteriores y en los que se consideren más los aspectos económicos que los jurídico-formales⁽²⁾.

Aunque la constitución de «empresas en participación de producción» tiene en la actualidad la consideración de «acuerdo» (y como tal prohibido o exento con arreglo a lo dispuesto en el artículo 81), aquéllas estarán sujetas tras la «reforma» al procedimiento previsto en el Reglamento sobre el control de las concentraciones.

1.4. Efectos posibles de la «reforma» propuesta en el Libro Blanco

1.4.1. Los acuerdos que cumplan las condiciones establecidas en el apartado 3 del art. 81 podrán considerarse válidos desde la fecha de su celebración.

(2) Este enfoque ya ha sido adoptado por el inminente Reglamento general sobre «restricciones verticales» (DO C 270 de 24.9.1999).

Dado que no será necesaria una autorización de la Comisión, tampoco existirán obstáculos para que los órganos jurisdiccionales y las autoridades nacionales de defensa de la competencia puedan aplicar el artículo 81 en su integridad.

Por lo tanto, también los órganos jurisdiccionales y las autoridades nacionales podrán evaluar en su totalidad los actos y hechos que se les sometan, sin tener que suspender el procedimiento hasta que la Comisión se haya pronunciado (con lo que se elimina el riesgo aducido de posibles abusos).

Así, desde este punto de vista, la propuesta del Libro Blanco constituye un complemento indispensable de lo que ya se preveía en las Comunicaciones relativas a la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales y las autoridades nacionales⁽¹⁾ con el fin de lograr una aplicación individualizada y descentralizada del artículo 81.

1.4.2. De acuerdo con la lógica de la «reforma» propuesta, «descentralización» y sistema de «excepción legal» están pues íntimamente vinculados, de tal forma que la aplicación de un principio implica necesariamente la existencia del otro.

En efecto, no es factible una verdadera aplicación descentralizada del artículo 81 si los órganos jurisdiccionales y las autoridades nacionales no pueden entrar a valorar, además de la existencia de la infracción, el cumplimiento de las condiciones para aplicar la «exención» (apartado 3 del artículo 81).

Por otro lado, si en caso de recurso presentado por un tercero no fuera posible hacer valer la «excepción legal» ante los órganos jurisdiccionales y las autoridades nacionales (competentes, tras la descentralización, para determinar si existe o no infracción), sufriría menoscabo el derecho de defensa de las empresas interesadas que, con la reforma, ya no podrán protegerse recurriendo a la «notificación».

1.5. *Medidas adicionales previstas en el Libro Blanco*

1.5.1. En el Libro Blanco se prevén otras medidas o se apunta la necesidad de que se estudien.

Estas medidas tienen por objeto, sobre todo, permitir el correcto funcionamiento de la reforma y la realización de sus distintos objetivos, complementarios entre sí (los cuales fueron señalados en el punto 1.2.1 supra).

1.5.2. Determinadas medidas son competencia de los Estados miembros.

Sin lugar a dudas, la primera es que los Estados miembros que todavía no lo hayan hecho atribuyan a sus respectivas autoridades de defensa de la competencia la facultad de aplicar los artículos 81 y 82. En cambio, no es necesario reconocer a los órganos jurisdiccionales nacionales una competencia similar, dado que —de acuerdo con la interpretación del Tribunal de Justicia— ya se la ha atribuido el Tratado.

(1) Comunicaciones de la Comisión de 13.2.1993 y de 15.10.1997.

1.5.3. Hay otras medidas destinadas a mantener e incluso garantizar la función de orientación y control de la Comisión.

A este respecto, se reconoce que la función de orientación se desempeñará mediante la adopción de medidas generales como «comunicaciones» y «reglamentos», así como a través de actuaciones específicas. Entre las actuaciones específicas se señala la posibilidad de que la Comisión apruebe «decisiones» referidas a los casos más importantes o que planteen nuevos problemas en el ámbito de la competencia.

1.5.4. Las posibilidades de intervención, junto con otras medidas y principios, también incluirán la importante función de establecer una coordinación y un vínculo entre las actividades de las autoridades nacionales, respetando siempre la función de orientación de la Comisión.

En efecto, la Comisión estima que

«[a]ll cabo de 35 años de aplicación de las normas comunitarias de competencia, se hace necesario ahora utilizar mejor la complementariedad que existe entre las autoridades nacionales y la Comisión y fomentar la aplicación de las normas de competencia por una red de autoridades cuya actuación estaría inspirada en principios comunes y en una estrecha colaboración (punto 91 del Libro Blanco).»

1.5.4.1. Las posibilidades de coordinación también dependerán de la existencia de un sistema de información sobre los asuntos pendientes y las decisiones adoptadas, en el que colaboren con la Comisión ya los órganos jurisdiccionales ya las autoridades de defensa de la competencia de todos los Estados miembros. La iniciativa de la coordinación corresponderá sobre todo a la Comisión.

No obstante, el éxito del sistema dependerá además de la colaboración de los demás miembros de la «red».

1.5.4.2. Asimismo, se prevé que la coordinación entre las «decisiones» de la Comisión y las de las autoridades de defensa de la competencia sea garantizada por el «comité consultivo» (en el que están representados los Estados miembros); este comité asumirá, así, un nuevo papel más activo.

1.5.4.3. La Comisión podrá intervenir antes de la adopción de decisiones definitivas o después, cuando no esté de acuerdo o considere que se debe mantener la coherencia del sistema.

Entre otras cosas, la Comisión podrá avocar un procedimiento pendiente ante otra autoridad, o disponer la remisión a una autoridad nacional de un procedimiento pendiente ante otra autoridad nacional.

Cuando la Comisión compruebe que un determinado asunto afecta principalmente a un Estado miembro, podrá remitir el expediente a la autoridad competente del Estado miembro interesado.

1.5.4.4. De forma análoga, cuando una autoridad nacional llegue a la conclusión de que un determinado asunto es de dimensión comunitaria y requiere una actuación de la Comisión, debería poder remitir el expediente a esta última.

1.5.4.5. En el Libro Blanco se señala que la remisión de un asunto de una autoridad a otra deberá incluir asimismo el traslado a la segunda autoridad de los medios de prueba recogidos por la primera.

1.5.5. Se prevén otras medidas destinadas a garantizar la primacía del Derecho comunitario frente a los derechos nacionales de competencia y la coherencia de las resoluciones adoptadas por las distintas autoridades y órganos jurisdiccionales (véase el punto 2.3.5).

1.5.5.1. A este respecto, se prevé incluir en el Reglamento de aplicación de la «reforma» una disposición de carácter general estableciendo que las decisiones y las normas nacionales de competencia no podrán obstaculizar la aplicación íntegra de los «reglamentos de exención por categoría» que apruebe la Comisión.

En cambio, no se menciona de forma explícita la posibilidad de que –cuando sean aplicables tanto el Derecho comunitario como el nacional– la autoridad nacional o el órgano jurisdiccional elijan entre uno y otro, ni los límites eventuales de tal elección.

1.5.5.2. Respecto de la «coherencia», en el Libro Blanco se señala (punto 103) que «[a]sí mismo, podría ser necesario fortalecer el principio según el cual la aplicación del Derecho nacional o comunitario de competencia por las autoridades o tribunales nacionales debe ser coherente con la aplicación del Derecho comunitario de competencia por la Comisión». En cualquier caso, los órganos jurisdiccionales deberán respetar los principios establecidos por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y reiterados en la «Comunicación» relativa a su actividad (véase la nota a pie de página nº 4), al objeto de garantizar la coherencia de las decisiones.

El Libro Blanco hace referencia en diversas ocasiones a la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia para resolver dificultades de interpretación y evitar incoherencias.

1.5.5.3. Sin embargo, no debe dejarse de lado el problema del posible conflicto entre una resolución en la que se aplique a un asunto concreto la «excepción legal» prevista en el apartado 3 del artículo 81 y otra distinta en la que se aplique al mismo asunto una norma nacional más severa. Únicamente se expresa el deseo, en términos generales, de que se instituyan mecanismos capaces de evitar conflictos entre decisiones.

La Comisión podrá intervenir en calidad de coadyuvante («amicus curiae») en los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales ordinarios.

1.5.6. En aras del objetivo de dedicar mayores recursos a la lucha contra los cárteles y los abusos de posición dominante, en el Libro Blanco se prevén medidas adicionales que faciliten la instrucción de las denuncias y la búsqueda de pruebas.

Asimismo, el refuerzo de los poderes de instrucción debe incluir la obligación de las empresas de responder de manera completa a las preguntas planteadas por los funcionarios de la Comisión durante las inspecciones. Por otro lado, con la

«reforma» se regulará de forma más exhaustiva el tema de las denuncias y las reclamaciones, con el fin de incitar a las empresas a presentarlas y para hacerlas más eficaces. Por último, se prevé un endurecimiento de las multas.

2. Observaciones

La adopción del Libro Blanco por parte de la Comisión constituye una iniciativa valiente y profundamente innovadora y responde a exigencias que se hacían sentir desde hacía tiempo.

2.1. Importancia de la «reforma» propuesta en el Libro Blanco

2.1.1. En apariencia, la propuesta está destinada a modificar un viejo Reglamento de procedimiento con más de 37 años, cuya reforma se venía pidiendo desde hacía tiempo. En realidad, el contenido y las implicaciones del documento van mucho más lejos.

2.1.2. La sustitución del sistema de «autorización» por un sistema de «excepción legal» no puede considerarse una simple medida de procedimiento por la que se permite extender la competencia «plena» para la aplicación en su totalidad del art. 81 tanto a las autoridades nacionales competentes en la materia como a los órganos jurisdiccionales nacionales.

La «reforma» propuesta trasciende ampliamente el ámbito procedural. Y esto debe tenerse en cuenta a la hora de afrontarla.

2.1.3. El paso de un sistema de «autorización» a uno de «excepción legal», aunque no suponga una modificación del Tratado como defiende la Comisión, tendrá repercusiones generalizadas.

En efecto, una participación realmente activa de los organismos nacionales tanto en la gestión como, en cierta medida, en la elaboración de la política comunitaria de competencia constituye una novedad que no dejará de tener profundas repercusiones en su momento.

2.1.4. El ejercicio de un poder de autorización implica siempre —a diferencia de una decisión judicial— un amplio margen de valoración.

El propio contenido de una «decisión» de exención y el de una «resolución judicial» por el que se autoriza una «excepción» basada en el apartado 3 del artículo 81 no pueden coincidir. (Por ejemplo, en la decisión de exención debe establecerse la duración de la exención y las eventuales condiciones a las que está sujeta; en cambio, las resoluciones judiciales se tienen que limitar a dejar constancia de la inaplicabilidad de la prohibición.) Este hecho podrá dar lugar a una progresiva diferenciación del alcance y los efectos de estos actos.

2.1.5. El amplio margen de valoración de que hasta hoy ha hecho gala la Comisión en virtud del apartado 3 del artículo 81 no puede quedar fuera del marco de una «política de competencia».

Tanto en la redacción de «reglamentos de exención por categoría» como en las «decisiones» de exención individuales la Comisión ha introducido cierta «graduación» a la hora de aplicar la política de competencia en coherencia con las demás políticas comunitarias, (véase el punto 2.3.6.8). En la respuesta de la Comisión al Dictamen del CES relativo al XXVI Informe sobre la política de competencia (1995)⁽¹⁾, entre otras cosas se reconoce de forma explícita que «a la hora de analizar los asuntos individuales —desde la óptica de las disposiciones del apartado 3 del artículo 85 [en la actualidad, artículo 81.3] y de la observancia del principio de proporcionalidad— [la Comisión] busca el equilibrio entre las restricciones a la competencia que se derivan del acuerdo y los objetivos ambientales que se pretende conseguir».

También pueden ofrecerse ejemplos sobre el tema análogo del control de las concentraciones, en el que se han adoptado criterios de evaluación diferentes pero, en sustancia, necesariamente homogéneos.

En el considerando 13 del Reglamento nº 4064/89 sobre el control de las operaciones de concentración se indica de forma explícita que «la Comisión debe situar su apreciación en el marco general de la realización de los objetivos fundamentales establecidos en el artículo 2 del Tratado, incluido el de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad establecido en el artículo 130 A».

2.2. Ventajas de la «reforma»

A juicio del Comité, la «reforma» puede suponer una mejora sustancial en la aplicación de las normas de competencia comunitarias. No obstante, aunque el Comité apoya la propuesta en su conjunto, considera que —antes de poner en práctica cualquier reforma— deben recibir una respuesta satisfactoria las preocupaciones recogidas en el punto 2.3.

La propuesta de «reforma» responde a necesidades referidas a la eficacia en la aplicación de las propias normas, a los intereses específicos de las PYME y a los de la actividad empresarial en general.

2.2.1. Mejora de la eficacia del sistema comunitario de defensa de la competencia

2.2.1.1. El Comité considera que, habida cuenta de los motivos, objetivos y efectos probables, la reforma podrá contribuir de forma sustancial a la consolidación y desarrollo adicional del proceso de unificación comunitaria, en la medida en que sea capaz de satisfacer las exigencias de seguridad jurídica de las empresas (vid., sobre este particular, el punto 2.3.6, infra).

2.2.1.2. A este respecto, adquiere suma importancia el objetivo del Libro Blanco de:

- incrementar los esfuerzos y la eficacia de la lucha contra los carteles que falsean la competencia y los abusos de posición dominante;

— eliminar de raíz la posibilidad de que un acto o comportamiento logre de hecho, mediante una simple «notificación», la «inmunidad» contra la aplicación de las normas de competencia.

Todos —pequeñas, medianas y grandes empresas, consumidores y cualquiera que esté directa o indirectamente vinculado a la actividad empresarial, incluidos en primer lugar los trabajadores— podrán beneficiarse de ello.

2.2.1.3. Tras la supresión de la «notificación» y, por lo tanto, la reducción sustancial del número de procedimientos, el sistema propuesto permitirá una reducción de las obligaciones y los costes de gestión de la defensa de la competencia a nivel comunitario.

En efecto, la supresión del sistema de notificación para acogerse a la exención pondrá fin a una actividad más que nada «burocrática» que, en la actualidad, supone un lastre para la eficacia de la defensa de la competencia.

La «descentralización» no supondrá, en consecuencia, una transferencia de obligaciones de la Comisión a las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales, que les podría sustraer recursos para el desempeño de sus respectivas funciones institucionales.

En cambio, ello permitirá a todas las autoridades y organismos competentes concentrarse en los problemas más graves.

2.2.1.4. Por otra parte, el abandono de los criterios de interpretación jurídico-formales, que en épocas anteriores supusieron un freno a la aplicación del Derecho de la competencia comunitario, permitirá reducir el número de procedimientos, lo que redundará en beneficio de la eficacia y rentabilidad del sistema.

En efecto, con el uso de criterios de interpretación primordialmente económicos ya no deberían ser posibles interpretaciones basadas más en la letra que en el espíritu de la prohibición establecida en el apartado 1 del artículo 81, que ampliaron en el pasado su ámbito de aplicación y, consecuentemente, el de la exención.

Las ventajas derivadas de la reducción del número de asuntos sometidos a todas las autoridades competentes compensarán ampliamente las obligaciones vinculadas al intercambio de información entre las instituciones nacionales y entre éstas y la Comisión; este «intercambio» constituirá uno los factores esenciales para el correcto funcionamiento del sistema.

2.2.1.5. Asimismo, el paso de un sistema de «autorización» a uno de «excepción legal» implica necesariamente una modificación radical de la actitud de las empresas ante los problemas de competencia.

Si se admite que hasta ahora el sistema de «notificación previa» ha quitado en cierta medida responsabilidades a las empresas, hay que mostrarse de acuerdo con la Comisión en que este «paso» supondrá para ellas una mayor responsabilización.

⁽¹⁾ SEC(97) 628 final.

En efecto, serán las propias empresas las que deban valorar si sus acuerdos y prácticas pueden plantear problemas de competencia y ser merecedores de sanción.

Asimismo, los análisis que las empresas deberán efectuar para dicha valoración podrán constituir con el tiempo el «humus» que sirva para potenciar una cultura de la competencia que constituye, en la práctica, la principal garantía de eficacia de un sistema de defensa de la competencia.

2.2.1.6. Uno de los aspectos más significativos de la «reforma» es la «descentralización».

A este respecto, es obligado reconocer que los órganos jurisdiccionales y, en especial, las autoridades nacionales son las instituciones que deberán poder intervenir de forma más eficaz y rápida para eliminar efectos anticompetitivos locales, aunque no por ello menos importantes.

Asimismo, la creciente participación de estas instituciones en la aplicación del Derecho comunitario podrá contribuir de forma relevante al objetivo de un desarrollo comunitario armonioso y una consolidación efectiva del sistema.

2.2.1.7. A su vez, una aplicación cada vez más frecuente del artículo 81 a escala nacional constituirá un estímulo para aplicar también a este nivel el artículo 82 (abuso de posición dominante), dado que ambos artículos tienen objetivos complementarios.

Por consiguiente, todo ello deberá permitir una aplicación más minuciosa y extendida de las normas de competencia comunitarias y, en definitiva, un fortalecimiento progresivo de todo el sistema.

2.2.2. Ventajas para las PYME

La «reforma» tendrá repercusiones positivas para las PYME.

2.2.2.1. Con el paso al sistema de «exención legal», los acuerdos serán legítimos ab initio y ya no será necesario afrontar procedimientos extremadamente largos y con riesgos imprevisibles. Esto se traducirá en un aumento sustancial de la seguridad jurídica y de la transparencia de los procedimientos, de importancia capital para las PYME.

Además, al dejar de ser necesaria la exención con arreglo al apartado 3 del artículo 81 disminuirán las obligaciones y los costes relacionados con la notificación establecida en el Reglamento nº 17 para obtener dicha exención.

2.2.2.2. La simplificación lograda con el nuevo sistema facilitará la protección de los derechos de las empresas que se consideren perjudicadas por una práctica contraria a la competencia. En efecto, será más fácil obtener el resarcimiento de los daños, al desaparecer el riesgo de suspensión del procedimiento y la incertidumbre ante la posibilidad de que la Comisión conceda la «exención» a los acuerdos denunciados.

2.2.2.3. En principio, la «descentralización» permitirá a las PYME (así como, en su caso, a su defensa) acudir directamente a los órganos nacionales (autoridades de defensa de la competencia y órganos jurisdiccionales).

2.2.2.4. Este hecho presenta muchas ventajas con respecto a la situación actual de las que se beneficiarán especialmente las empresas pequeñas, a saber:

- la lengua del procedimiento será en principio la nacional;
- los costes del procedimiento, incluidos los logísticos y los de un eventual asesoramiento, serán sensiblemente menores;
- la gestión de los expedientes podrá agilizarse;
- la exemplificación y la comprensión de los problemas locales, que suelen ser indispensables para valorar de forma precisa los acuerdos y prácticas de las PYME desde la óptica de la competencia, también resultarán más simples.

2.2.2.5. El uso de criterios de evaluación económica y, en especial, de la evaluación del poder de mercado, que debería guiar en el futuro la evaluación de la competencia, también podría resultar beneficioso para las PYME.

La mayor parte de estas empresas debería beneficiarse de los nuevos «reglamentos de exención por categoría», con lo que se liberarán de la carga de evaluar la legitimidad de los acuerdos que lleva aparejado el sistema de «excepción legal».

2.2.3. Ventajas para la actividad empresarial en general

2.2.3.1. El conjunto de las actividades empresariales se beneficiará de las ventajas descritas en los puntos anteriores. Ello es debido a que la reforma responde a una exigencia expresada por todos los operadores interesados.

Por este motivo, la Comisión ha puesto en práctica a lo largo de los últimos años distintas iniciativas destinadas todas ellas a aumentar la eficacia del sistema.

2.2.3.2. No obstante, los principales problemas subsisten a pesar de dichos esfuerzos. El elevado coste y la lentitud de los procedimientos, así como la inseguridad jurídica obligan a las empresas en muchos casos a ejecutar sus acuerdos antes de que la Comisión haya podido examinarlos a fondo.

Todo ello está claramente en contradicción con el objetivo que animaba al legislador comunitario cuando instituyó la «autorización previa» en 1962.

2.2.3.3. Los oficios de archivo de las actuaciones («comfort letters») con los que la Comisión intentó solventar las disfunciones indicadas carecen de valor jurídico, tal como han reconocido en repetidas ocasiones la Comisión y el Tribunal de Justicia. De hecho, tales oficios no son más que una primera respuesta o, incluso, una orientación en el plano de los

principios. Pueden ofrecer ciertas garantías a las empresas frente a posibles intervenciones de la Comisión (a menos que aparecen nuevos elementos de evaluación); sin embargo, contrariamente a las decisiones de exención, las cartas administrativas no pueden constituir ninguna garantía efectiva para las empresas frente a la denuncia de la validez de sus acuerdos por parte de terceros (así como de sus socios) ante un órgano jurisdiccional o una autoridad nacional.

Asimismo, a pesar del derroche de recursos y tiempo que suponen siempre, dichos oficios no contribuyen en nada a la creación de un sistema que ofrezca a las empresas la seguridad y tranquilidad jurídica necesarias. De hecho, son confidenciales y generalmente no se motivan.

Por los motivos anteriores, esos oficios no constituyen un precedente fiable o que pueda contribuir a la evolución del sistema, a diferencia de lo que supusieron, desde sus orígenes, las «decisiones» adoptadas en virtud del Reglamento nº 17.

2.3. Medidas para superar las dificultades y riesgos inherentes a la aplicación de la reforma

2.3.1. Necesidad de adoptar «medidas preliminares» y de acompañamiento

El Comité se ve en la obligación de destacar las dificultades y riesgos que pueden surgir al aplicar la «reforma» propuesta en el Libro Blanco si no se adoptan «medidas preliminares» adecuadas, aunque ello suponga retrasar una «reforma» cuya urgencia no se pone en duda.

El proyecto de reforma deberá completarse con un detallado programa de medidas (preliminares y de acompañamiento o de ambos tipos) que, por un lado, sirvan para preparar el terreno y, por otro lado, faciliten una primera respuesta a las necesidades más urgentes.

2.3.2. Medidas necesarias para la participación de los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación de la reforma

2.3.2.1. Ante todo, cabe preguntarse si se dan las condiciones para pasar del sistema de autorización centralizado vigente a un sistema que requiere una amplia participación de los órganos jurisdiccionales nacionales.

2.3.2.2. No cabe duda de que las empresas y las autoridades competentes nacionales han intervenido en el desarrollo de una «cultura» de la competencia comunitaria; en cambio, la participación de los órganos jurisdiccionales nacionales ha sido limitada (y en cualquier caso diversificada).

Las normas y los métodos de toma de decisiones de los jueces en los distintos Estados miembros son muy diferentes, al igual que los plazos y los procedimientos aplicados. Además, los

Estados miembros se diferencian por la existencia o no de jueces especializados en materia civil y mercantil. Por consiguiente, la actitud de los órganos jurisdiccionales respecto de los problemas comunitarios ha evolucionado de forma diferente de un Estado miembro a otro.

En la actualidad es difícil —si no imposible— prever una reacción sustancialmente uniforme de los órganos jurisdiccionales nacionales ante la reforma, si no se adoptan las iniciativas adecuadas. En efecto, existe el peligro de que la reforma no pueda aplicarse uniformemente en todo el territorio comunitario, lo que podría constituir una amenaza para la unidad del sistema.

2.3.2.3. La disparidad de situaciones entre los distintos países también puede provocar incoherencias y diferencias de interpretación, que podrían aprovechar las empresas dotadas de mayor movilidad (y las situadas en países con condiciones más favorables) en detrimento de las demás y de la coherencia del sistema en su conjunto.

2.3.2.4. Las normas procesales en materia civil y mercantil vigentes en los distintos Estados miembros implican, entre otras cosas, plazos a menudo incompatibles con la rapidez y la urgencia que requieren las cuestiones de competencia. Falta de cambios radicales, un procedimiento con varios grados de apelación puede tener una duración mucho más larga que la ya muy prolongada de los procedimientos comunitarios, que justamente requieren una reforma.

Asimismo, la normativa sobre cualificaciones y actividades de los jueces suelen ser muy rígidas y, en general, nada compatibles con la flexibilidad de relaciones y contactos que se considera necesaria para el funcionamiento del sistema propuesto en el Libro Blanco.

2.3.2.5. No obstante, los riesgos señalados, aunque requieren la máxima atención, pueden solventarse sin lugar a dudas si se les hace frente a tiempo con medidas adecuadas.

Por lo demás, el Comité se muestra convencido de que los Estados miembros deberán adoptar directamente muchas de las medidas necesarias para evitar o reducir tales riesgos.

Sin embargo, la Unión Europea puede y debe realizar un esfuerzo considerable a todos los niveles institucionales para alcanzar este objetivo.

2.3.2.6. En primer lugar, resulta indispensable que las autoridades competentes y los propios órganos jurisdiccionales participen directamente en las consultas que realiza la Comisión sobre este proyecto. En efecto, estas consultas permitirán tratar convenientemente una serie de cuestiones prejudiciales que requieren respuestas concretas, como por ejemplo:

- las razones efectivas de la escasa aplicación de las normas de competencia comunitarias por parte de los tribunales nacionales;
- los obstáculos concretos que generaron esta situación, aparte de la imposibilidad jurídica de aplicar el apartado 3 del artículo 81;

- la necesidad de una formación especial de los jueces;
- la posibilidad y la conveniencia de establecer formas específicas de colaboración y de reparto competencial entre los órganos jurisdiccionales y las autoridades de defensa de la competencia con el fin de aprovechar la complementariedad de los recursos y poderes respectivos.

2.3.2.7. En segundo lugar, es necesario establecer un programa estructurado de sensibilización y formación de los jueces sobre las nuevas funciones y los nuevos temas que tendrán que tratar. A fin de intensificar la acción formativa e informativa, también habrá que contar desde el principio con la Universidad y las instituciones con fines culturales en el ámbito económico-jurídico.

2.3.2.8. Por último, se debe realizar un esfuerzo adicional por seguir adelante con la política de armonización legislativa, que procede realizar empleando también comunicaciones, recomendaciones y decisiones. El Comité espera, en particular, que sea posible armonizar los distintos aspectos que podrían entrañar un riesgo de «forum shopping».

A modo de ejemplo, con una visión más amplia (en sintonía con los principios de Helsinki) la duración de los procedimientos y la existencia de varios grados de jurisdicción deberían ser compatibles, en la medida de lo posible, con las necesidades de la actividad empresarial y homogéneos en el conjunto de la Comunidad Europea. De modo análogo, los medios de instrucción y la capacidad decisoria de los órganos jurisdiccionales deberían ser homogéneos.

A juicio del Comité, la instauración en todos los ordenamientos jurídicos de jueces especializados (o de secciones especiales) para los asuntos relativos al Derecho de la competencia mejoraría asimismo de forma significativa la eficacia del nuevo sistema.

2.3.3. Medidas necesarias para una mayor participación de las autoridades nacionales de defensa de la competencia

2.3.3.1. La participación de las autoridades nacionales de defensa de la competencia requiere medidas e implica riesgos similares, aunque en diverso grado, a los expuestos en referencia a los órganos jurisdiccionales.

No obstante, es probable que los problemas de carácter «cultural», así como los derivados de la falta de experiencia, sean menores. Incluso la experiencia y los límites institucionales de la colaboración con la Comisión son diferentes.

2.3.3.2. Sin embargo, por lo que se refiere a estas instituciones, existen profundas diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la experiencia, los recursos y los procedimientos de dichas autoridades.

Ante todo, hay marcadas diferencias en cuanto a la experiencia en la aplicación del Derecho comunitario. Tal como se ha señalado, no todas las autoridades nacionales han sido habilitadas para aplicar directamente el Derecho comunitario. Asimismo, las competencias de que disponen y su nivel de independencia frente al poder ejecutivo también pueden variar de un Estado miembro a otro.

Hasta la fecha, sólo algunos Estados miembros han incluido en su ordenamiento jurídico principios legislativos o instituciones jurídicas que determinan una aplicación del Derecho nacional de la competencia sustancialmente conforme con la del Derecho comunitario.

2.3.3.3. Todas las observaciones anteriores hacen necesaria la adopción de medidas preliminares análogas a las previstas para los órganos jurisdiccionales, sin las cuales no será viable la «red» de la que dependerá, en definitiva, buena parte del éxito del nuevo sistema.

2.3.4. Presupuestos y condiciones para la adopción, también en el nuevo sistema de «comunicaciones» y «reglamentos de exención por categorías»

2.3.4.1. El Comité está de acuerdo con el papel que en el Libro Blanco se atribuye a las «comunicaciones interpretativas» y a los «reglamentos de exención por categorías», que la Comisión se reserva la facultad de adoptar.

Sin embargo, parece capital que subsista la estrecha relación (que siempre ha existido en el pasado) entre la adopción de estos actos de carácter general y la actividad decisoria de la Comisión. En efecto, una de las características esenciales del Derecho comunitario de la competencia, que ha contribuido a la eficacia y al éxito de la acción de la Comisión, ha sido su carácter «casuístico».

Incluso al adoptar actos «generales», la Comisión se ha referido siempre a la experiencia adquirida en el tratamiento de casos individuales, y esta característica debe conservarse en el futuro.

2.3.4.2. Todas las empresas deberían poder beneficiarse, por principio, de la experiencia adquirida al aplicar el Derecho de la competencia, así como de las indicaciones de las «comunicaciones» y de los «reglamentos de exención por categorías».

Si el Derecho de la competencia debe aplicarse con arreglo a criterios eminentemente económicos, éstos deben ser los mismos para todos los tipos de empresa, a menos que se demuestre que los efectos sobre la competencia son realmente distintos.

2.3.5. La salvaguarda de la unidad y coherencia del sistema y de la primacía del Derecho comunitario (véase el punto 1.5.5)

2.3.5.1. Habida cuenta de la naturaleza de la propuesta de la Comisión, el aspecto que más riesgos entraña —y, por ello, el que más imaginación jurídica requiere— a la hora de identificar las medidas preliminares y de acompañamiento más idóneas, es la salvaguarda de la unidad y coherencia del sistema.

El paso de un sistema fuertemente centralizado a otro descentralizado acarrea siempre el riesgo de que se pierdan factores aglutinantes, esto es, que aportan unidad.

Ello es tanto más cierto cuando este «paso» tiene lugar en un ordenamiento muy heterogéneo, como lo es ahora el comunitario. A esto cabe añadir que no todos los órganos nacionales destinados a aplicar el sistema descentralizado parecen aún adaptados o preparados para asumir las responsabilidades que el nuevo sistema descentralizado impondría a todos los agentes institucionalmente implicados. La ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental plantea problemas muy serios y urgentes a este respecto.

2.3.5.2. El riesgo de disgregación se agrava aún más por el hecho de que la «descentralización» debe producirse al mismo tiempo que se pasa de un sistema de «autorización» a otro de «excepción legal».

Esto supondrá, de hecho, la desaparición de actos con eficacia erga omnes (las decisiones de exención del artículo 81.3), con la consecuencia de que ya no existirá la actual imposibilidad jurídica de que haya diversas valoraciones del mismo acuerdo, realizadas incluso por distintos órganos.

2.3.5.3. La situación viene a complicarse más debido a la diferente naturaleza de los poderes e instrumentos de intervención de los órganos llamados a participar en la aplicación del nuevo sistema (autoridades de defensa de la competencia y órganos jurisdiccionales).

2.3.5.4. Otro elemento que contribuye al riesgo de disgregación e incoherencia viene dado por el hecho de que todos los órganos implicados tendrán con frecuencia la posibilidad de aplicar normativas distintas —la nacional y la comunitaria— que no son siempre homogéneas.

2.3.5.5. Por último, la propia naturaleza de los asuntos sobre los que habrá que decidir constituye asimismo un factor que aumenta el grado de complicación.

Un enfoque «económico» en materia de competencia supone, en efecto, que un acuerdo se valore atendiendo a sus efectos en el mercado considerado, independientemente del lugar en el que aquél se haya concluido o se haya puesto en práctica, o en el que residan las partes. Para un enfoque «económico», también puede ser irrelevante el momento en el que se fraguó el acuerdo o se tuvo el comportamiento. De igual modo que pueden coexistir distintos efectos de un mismo acuerdo o comportamiento en distintos mercados, cabe asimismo imaginar efectos variables en el tiempo, lo que, de hecho, sucede con frecuencia.

A su vez, todo esto se refleja necesariamente en la elección de la ley aplicable o en la de los órganos competentes para llevar a cabo la evaluación. Si el acto produce efectos en mercados de diversos Estados simultáneamente, en teoría serán aplicables las leyes de todos esos Estados y todos los órganos nacionales serán competentes para entender del asunto, a falta de:

- una normativa supranacional aplicable en todos esos Estados, o de
- principios legislativos o convencionales que impongan la aplicación de dicha normativa o de una determinada ley nacional, o que prevean una competencia exclusiva para la

aplicación de la normativa supranacional (como hace el Reglamento 17 para el art. 81.3).

2.3.5.6. Sin duda, la Comisión es conocedora de la complejidad de los problemas y de la dificultad de encontrar soluciones con carácter definitivo. Por ello, el Libro Blanco apunta varias medidas para resolver los numerosos problemas existentes y se refiere a la necesidad de una ulterior profundización.

El Comité toma nota y se congratula de esa actitud, muy abierta y responsable, de la Comisión, a la que pretende corresponder con esta primera contribución en forma de «observaciones» y sugerencias.

No obstante, es comprensible que la propuesta haya suscitado algunas preocupaciones, particularmente si se tienen en cuenta algunos riesgos y dificultades subrayados en el presente Dictamen.

Los riesgos de «fragmentación» del mercado interior y de «renacionalización» del Derecho de la competencia figuran entre los más temidos.

En opinión del Comité, esas preocupaciones pueden mitigarse en cierta medida si se adoptan, a título preliminar, importantes medidas preparatorias y de acompañamiento.

2.3.5.7. Para el Comité, la elasticidad y flexibilidad del sistema y de la propia atribución de competencias —que se cuentan entre los principales objetivos perseguidos— podrán conseguirse únicamente si se adoptan algunas cautelas esenciales. A tal fin, habrá que identificar medidas apropiadas para:

- por un lado, garantizar la elasticidad y la flexibilidad necesarias, así como la creación de un espíritu de «red»;
- por otro, posibilitar que las empresas prevean cuál será la autoridad competente para poner en práctica el procedimiento que sea de aplicación y cuál será su posible curso, así como —más en general— garantizar la tutela más eficaz posible de su derecho de defensa.

Además, serán precisas medidas específicamente encaminadas a garantizar una eficaz colaboración entre las autoridades de defensa de la competencia y la justicia ordinaria, tanto para aprovechar las posibles sinergias como con vistas a asegurar la mayor coherencia.

2.3.5.8. También será importante, a los mismos efectos, la definición precisa del «interés comunitario» (presupuesto necesario para que un asunto sea tratado directamente por la Comisión y no por una autoridad descentralizada), que debería apoyarse lo más posible en criterios objetivos. Lo mismo sucede en la hipótesis inversa, esto es, en supuestos en que la Comisión reenvíe a una autoridad descentralizada un asunto no considerado de «dimensión comunitaria», o también cuando el expediente pase de una autoridad descentralizada a otra.

En cualquier caso, habría que recoger en términos imperativos el principio general de que la avocación y el reenvío de asuntos deben hacerse dentro de plazos breves, compatibles con las exigencias de la actividad empresarial.

A tal efecto, habría que prever incluso la «caducidad», tras un determinado período de tiempo o después de que se realice un determinado acto (o tras ambas cosas cumulativamente), ya de la facultad de revisión por la Comisión de una decisión adoptada, ya de la facultad de reenvío de un asunto.

2.3.5.9. En cualquier caso, el reenvío de asuntos de una autoridad a otra, así como la tramitación conjunta de asuntos inicialmente separados al objeto de garantizar la eficiencia y la economía del sistema, además de producirse según criterios bien conocidos, no debe perjudicar el derecho de las empresas a la protección de la confidencialidad y de sus secretos industriales.

Por otra parte, es obligado respetar el principio de que cualquier dato reservado debe utilizarse exclusivamente en relación con el asunto y la finalidad para los que han sido adquiridos, de acuerdo con los principios elaborados a través de la rica casuística jurisprudencial que ya existe en este ámbito.

El recurso a presunciones y otras pruebas legales debe inspirarse en la necesidad de alcanzar un equilibrio que proteja a la vez la eficacia y el derecho de defensa, y los intereses legítimos de la actividad empresarial.

2.3.5.10. Por otra parte, habría que instituir mecanismos transparentes que garanticen la unidad del sistema y eviten que distintas decisiones entren en conflicto.

No obstante, la prevención no puede basarse únicamente en un reconocimiento abstracto de la facultad de avocación o de intervención de la Comisión, sin predeterminar las condiciones, las modalidades y la propia eficacia jurídica del ejercicio de dicha facultad.

Por ello, es preciso igualmente dotarse de normas precisas que garanticen la eficacia jurídica, en todos los ordenamientos nacionales, del ejercicio de las facultades de coordinación y control de la Comisión; y ello respecto a cualquier decisión o sentencia considerada incorrecta o incoherente a la luz de otras anteriores. Asimismo, será necesario evitar el riesgo de que un mismo asunto sea objeto de múltiples controles (por parte de distintas autoridades de defensa de la competencia, o por parte de autoridades y órganos jurisdiccionales).

2.3.5.11. Las empresas deben poder reclamar eficazmente en los foros más idóneos cuando aprecien conflictos o incoherencias entre «decisiones», o vicios en una sentencia.

Dada la importancia económica y social de la normativa en materia de competencia, el Comité —aun siendo consciente de las dificultades— hace votos por que también las sentencias de los órganos jurisdiccionales nacionales puedan ser recurri-

das ante un tribunal supranacional dotado de amplios poderes de apreciación, también en cuanto al fondo (promoviendo, en su caso, las modificaciones constitucionales necesarias)⁽¹⁾.

2.3.5.12. El riesgo de que el Derecho de la competencia se «renacionalice» y la defensa de la primacía del Derecho comunitario requieren mucha atención y que se tomen las precauciones adecuadas.

La decisión de aplicar el Derecho nacional o el Derecho comunitario no puede dejarse a la mera discrecionalidad de los órganos jurisdiccionales y de las autoridades competentes.

Habría que contar con una disposición que impidiese invocar el Derecho nacional en relación con un asunto en el que sea aplicable el Derecho comunitario.

Una decisión condenatoria basada en un ordenamiento nacional no debería prevalecer sobre una decisión o una sentencia en la que se declarase la existencia de las condiciones previstas en el apartado 3 del art. 81.

2.3.5.13. Para que el sistema llegue a ser realmente unitario sería necesario, en cualquier caso, impulsar más el proceso de armonización, así como que en todos los Estados miembros se reconociese el recurso a los principios comunitarios también para la interpretación del Derecho interno.

2.3.6. Seguridad jurídica

Necesidad de proteger la confianza de las empresas en la legitimidad de sus acuerdos y prácticas.

2.3.6.1. Otro problema que plantea el proyecto de «reforma» es el de proteger la confianza de las empresas respecto a la validez de sus contratos.

El Comité es consciente de que puede existir incompatibilidad entre la búsqueda de una mayor eficacia del sistema —que es un objetivo de la reforma— y la salvaguarda de esa exigencia de las empresas.

2.3.6.2. El Libro Blanco ha puesto de relieve la responsabilización de las empresas por lo que se refiere a la evaluación de sus acuerdos, la cual —consecuentemente— ya no deberá delegarse, en principio, en un órgano que resuelva la cuestión definitivamente.

Así pues, se han considerado superadas —en principio— las circunstancias que en 1962 aconsejaron, en cambio, la adopción del sistema de «exención» (mediante autorización) para la aplicación del apartado 3 del art. 81 (entonces 85) del Tratado, sistema destinado a satisfacer asimismo esta exigencia de confianza (validez «constitutiva», erga omnes, de las «decisiones» de autorización adoptadas conforme al art. 81.3).

⁽¹⁾ Esta problemática ya ha sido abordada en relación con la marca europea y está en estudio respecto a la patente comunitaria. Aun teniendo en cuenta las diferencias entre unas y otras materias, no cabe excluir, sin embargo, que los avances registrados en esos otros ámbitos puedan ser utilizados en el contexto que aquí interesa.

2.3.6.3. No obstante, en el Libro Blanco se reconoce que, en algunos casos, una tutela análoga a la prevista por el Reglamento 17 —pero aún más eficaz— no sólo está justificada, sino que es necesaria.

Como se ha señalado (véase el punto 1.3.2.), ello ha sido reconocido en el caso de las «empresas en participación de producción». Efectivamente, aun constituyendo «acuerdos», estas empresas caerán en el futuro —según la propuesta de la Comisión— dentro del ámbito del Reglamento sobre el control de las concentraciones, que prevé una autorización preventiva con una eficacia jurídica asimilable a la de la «exención».

En efecto, las «empresas en participación de producción» pueden requerir inversiones muy elevadas y, por su naturaleza, tienen efectos irreversibles como los de las concentraciones.

De ello resulta que, en este caso, la exigencia de seguridad jurídica no puede satisfacerse adecuadamente mediante la «excepción legal», pues la incertidumbre subsistiría inevitablemente hasta que se pronunciasen los órganos jurisdiccionales y las autoridades competentes.

Sin esta excepción, se correría el riesgo de paralizar la iniciativa empresarial e impedir iniciativas que podrían reforzar la competencia, en lugar de debilitarla.

Gracias a la excepción de las «empresas en participación de producción» (a las que sería aplicable el Reglamento sobre el control de las concentraciones), la exigencia de seguridad jurídica se ve satisfecha, tanto por la breve duración de los procedimientos de este Reglamento, como por la oponibilidad *erga omnes* (que también tienen las exenciones fundadas en el art. 81.3) de las decisiones con las que terminan.

2.3.6.4. No obstante, también habría que prever excepciones para otros supuestos en los que existan —al menos en una cierta medida— motivos análogos a los que justifican la excepción prevista para las «empresas en participación de producción».

Pueden revestir este carácter algunas formas de «acuerdos estratégicos», cada vez más frecuentes en sectores innovadores o sujetos a procesos de liberalización, o que suponen —en cualquier caso— profundas adaptaciones de la estructura industrial. Tales operaciones no son «concentraciones» porque no implican, al menos formalmente, la desaparición de la individualidad empresarial de las empresas participantes. Sin embargo, también afectan —frecuentemente con efectos irreversibles— a la estructura entera de las empresas interesadas, y son el presupuesto necesario para importantes inversiones.

2.3.6.5. Otro caso podría ser el de una empresa que dispusiera de antemano de un modelo de contrato destinado a ser utilizado —acompañado de importantes inversiones y con efectos irreversibles— en un número indeterminado de acuerdos cuya conclusión tuviese lugar en lugares y tiempos diversos.

2.3.6.6. Las excepciones a la regla general no deberían limitarse a casos determinados, explícitamente contemplados en la nueva normativa.

El propio Libro Blanco se refiere expresamente a un nuevo tipo de «decisiones» en supuestos de particular importancia o que presenten problemas novedosos. Pero no es suficiente.

Debería aclararse cuándo deben ser adoptadas tales decisiones, quién puede intimar su adopción y bajo qué condiciones, qué procedimientos se seguirán y cuál será la eficacia jurídica de aquéllas.

2.3.6.7. El recurso a este nuevo tipo de «decisiones» no puede dejarse exclusivamente a la apreciación discrecional de la Comisión, sino que tendrá que hacerse de acuerdo con reglas precisas, invocables en casos excepcionales por todos los posibles interesados.

Aun teniendo características distintas de las decisiones de «exención» típicas del Reglamento 17, tales «decisiones» deberían tener carácter preventivo, ser oponibles *erga omnes* y adoptarse mediante procedimientos breves, análogos a los del Reglamento sobre el control de las concentraciones.

2.3.6.8. Además de satisfacer a las exigencias anteriormente indicadas, estas decisiones podrían satisfacer otras exigencias ligadas a la «reforma».

En efecto, dichas decisiones pueden ser, conjuntamente con los reglamentos y comunicaciones, el instrumento —o uno de los instrumentos— que permitan a la Comisión desempeñar su función orientadora (véase el punto 2.1.5).

Las «decisiones» en cuestión también pueden contribuir a que los órganos jurisdiccionales nacionales apliquen la legislación de manera uniforme y coherente. En efecto, la posibilidad de que dichos órganos tengan en cuenta las «decisiones» de la Comisión en un procedimiento judicial les servirá de orientación al realizar la compleja verificación del apartado 3 del artículo 81.

A este respecto, el Comité estima que la importancia de la reforma y la influencia que ejercerá sobre todo el Derecho comunitario de la competencia no sólo la justifican, sino que imponen sin demora —paralelamente al estudio y profundización del proyecto de «reforma»— la aplicación de numerosas «medidas» nuevas de preparación y acompañamiento.

2.3.6.9. En cualquier caso, será preciso clarificar y garantizar que la supresión del sistema de notificación preventiva no impedirá en modo alguno —sino que favorecerá— la instauración de un diálogo (preventivo) entre las empresas, la Comisión y las autoridades nacionales, cuando lo soliciten las mismas empresas. Obviamente, este diálogo no podrá sustituir a las «decisiones» ni ser fuente de seguridad jurídica, pero podrá constituir —en casos de no poca significación— una indispensable verificación preventiva de carácter informal y no vinculante, convirtiéndose así en un modo habitual de operar con recíproca confianza y transparencia.

2.3.7. Medidas que deberán adoptarse «antes» de llevar a cabo la reforma

Podrá ser oportuno —pero, a juicio del Comité, también «necesario»— adoptar «medidas» (legislativas, administrativas, organizativas) de modificación del actual sistema, a la espera de poder llevar a cabo la «reforma».

Estas medidas podrían preparar el terreno para la reforma y comenzar a reducir —en algunos casos sustancialmente— los problemas actuales.

2.3.7.1. Una medida provisional podría consistir en la adopción de una «comunicación» que estableciera definitivamente el principio de que también el primer párrafo del art. 81.1 debe ser interpretado con arreglo a criterios que tengan en cuenta los efectos económicos antes que la letra de los acuerdos (análogamente a lo previsto con carácter en el nuevo régimen de «acuerdos verticales», cuya aprobación es inminente).

Con ello podría reducirse el riesgo de la denostada aplicación «extensiva» del art. 81.1 sobre la base de criterios meramente formales (aplicación de la prohibición si un acuerdo pone límites al comportamiento de las empresas en el mercado, prescindiendo de sus efectos).

Una medida de ese cariz (la de adoptar un nuevo criterio interpretativo del art. 81.1) podría tranquilizar a las empresas por lo que respecta a la validez de sus acuerdos y reducir así sustancialmente su exigencia de «notificarlos».

2.3.7.2. En cualquier caso, también es útil continuar con los esfuerzos —ya emprendidos por la Comisión y recordados en el Libro Blanco— tendentes a abreviar la duración y las cargas de los procedimientos, esfuerzos que han significado ya, decididamente, alguna mejora con respecto al pasado.

2.3.7.3. Por el contrario, el Comité no considera procedente incluir entre tales medidas la de atribuir también a las

autoridades nacionales la facultad de conceder exenciones conforme al art. 81.3⁽¹⁾.

Ello supondría terminar con el monopolio que el Reglamento 17 confiere actualmente a la Comisión para conceder exenciones en virtud del art. 81.3, pero no reportaría beneficios, sino desventajas; por un lado no disminuiría el número total de notificaciones y, por otro, daría pie a problemas interpretativos, debido a una distribución competencial poco clara. En efecto, con la multiplicación de las competencias no se lograría la simplificación como la que debe pretender una «reforma», al tiempo que originaría nuevos problemas procedimentales que podría constituir un nuevo y difícil obstáculo para la eficacia de todo el sistema y para la actividad misma de las empresas.

3. Conclusión

3.1. El Comité considera justificada y válida la propuesta de «reforma» contenida en el Libro Blanco. Sin embargo, existen dificultades y riesgos que es preciso superar mediante un programa preciso de medidas preparatorias y de acompañamiento.

El Comité apunta en el presente Dictamen algunas medidas concretas, necesarias e incluso de carácter prejudicial, así como una serie de sugerencias más generales, pero igualmente importantes para la puesta en marcha de la reforma.

3.2. Estas medidas tienen por objeto establecer algunas premisas esenciales para la «reforma» (punto 2.3.1). En concreto, deberán garantizar:

- la existencia de condiciones adecuadas para efectuar una descentralización eficaz (puntos 2.3.2 y 2.3.3),
- la salvaguarda de la unidad y coherencia del sistema y de la primacía del Derecho comunitario (punto 2.3.5),
- la mayor seguridad jurídica posible (punto 2.3.6)

3.3. El Comité se reserva la posibilidad de volver a profundizar en el tema y realizar nuevas contribuciones.

⁽¹⁾ El Libro Blanco (nºs 58 a 62) contempla esta hipótesis como alternativa a la solución propuesta (el paso al sistema de «excepción legal»), pero la descarta.

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La seguridad general de los productos»

(2000/C 51/16)

El 27 de abril de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «La seguridad general de los productos».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 1999 (ponente: Sra. Williams).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 48 votos a favor, 9 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Directiva sobre la seguridad general de los productos⁽¹⁾ entró en vigor en junio de 1994, tras una serie de Directivas específicas, como la relativa a la seguridad de los juguetes⁽²⁾. Esta preocupación por la seguridad figuraba en el Tratado de la Unión Europea en el artículo 100 A, fundamentada en «un nivel de protección elevado», y se mantiene en el Tratado de Amsterdam en el artículo 153 (que sustituye al artículo 129 A). El Tratado introduce una nueva dimensión para la protección de los consumidores y la salud pública, a la que el Comité espera que el nuevo Comisario concederá una prioridad todavía mayor.

1.2. En el artículo 16 de la Directiva sobre la seguridad general de los productos, se establece que la Comisión presentará un informe sobre la experiencia adquirida, acompañado de propuestas adecuadas. Se esperaba que el Consejo de Ministros decidiera antes de junio de 1998 si procedía modificar la Directiva.

1.3. Ante la demora registrada al respecto, el Comité se propone acelerar el proceso de evaluación mediante un dictamen de iniciativa.

1.4. El Comité ya se ha referido anteriormente a la Directiva sobre la seguridad general de los productos: en primer lugar, con su dictamen de iniciativa inicial de 1988⁽³⁾ y, en segundo lugar, con su respuesta a la consulta de la Comisión de 1990⁽⁴⁾.

1.5. Cabe observar que los principios del comercio justo y de la competencia leal deben aplicarse en beneficio no sólo de los consumidores, sino también del sector industrial y de sus trabajadores. Los suministradores de productos peligrosos

gozan de una injusta ventaja frente a los competidores dispuestos a integrar la seguridad en sus productos, con los costes que ello supone. No constituyen tan sólo una amenaza para los consumidores, sino que además socavan la confianza pública en el funcionamiento del mercado.

2. Observaciones generales

2.1. Resumen de los objetivos de la Directiva actual sobre la seguridad general de los productos

2.1.1. El objetivo de la Directiva sobre la seguridad general de los productos figura claramente en su primer artículo: garantizar que los productos puestos en el mercado sean seguros. Por consiguiente, los productores y los distribuidores tienen la obligación de suministrar productos que no presenten riesgos, o que sólo presenten riesgos admisibles, compatibles con el tipo de producto de que se trate. Los productores deberán garantizar que pueda seguirse el rastro de sus productos y los distribuidores no deberán suministrar productos cuando sepan que no cumplen la obligación general de seguridad. Además, deberán informar a los consumidores de cualquier riesgo inherente a un producto determinado.

2.1.2. La Directiva se aplica a todos los productos de consumo, con excepción de los productos de segunda mano vendidos en calidad de antigüedades o que deban ser reacondicionados antes de su utilización. Se incluyen todos los demás productos de segunda mano, así como los productos alimentarios, salvo en los casos en que han sido objeto de disposiciones más específicas.

2.1.3. La Directiva establece asimismo que se deberá proporcionar a los consumidores la información adecuada e incluye disposiciones sobre asuntos específicos, como la retirada del mercado y las prohibiciones. Por otra parte, establece sobre una base permanente un sistema comunitario de intercambio rápido de información sobre productos peligrosos (RAPEX), que permite a los Estados miembros notificar a la Comisión la existencia de productos peligrosos en sus mercados.

⁽¹⁾ Directiva 92/59/CEE de 29.6.1992, DO L 228 de 11.8.1992, p. 24 y Dictamen del CES, DO C 75 de 26.3.1990, p. 1.

⁽²⁾ Directiva 88/378/CEE de 3.5.1988, DO L 187 de 16.7.1988, p. 1.

⁽³⁾ DO C 175 de 4.7.1988.

⁽⁴⁾ Dictamen del CES, DO C 75 de 26.3.1990, p. 1.

2.2. Cambios principales desde la aplicación de la Directiva sobre la seguridad general de los productos

2.2.1. Se han registrado cambios importantes desde 1992:

- la plena realización del mercado interior y la libre circulación de bienes;
- la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia;
- la gama cada vez más amplia de productos complejos en el mercado;
- nuevas formas de venta, distantes e impersonales (por ejemplo, el comercio electrónico y la venta a distancia);
- las crisis que han afectado a los consumidores (por ejemplo, la EEB y la dioxina) y la consiguiente atención a la evaluación de riesgos y al «principio de precaución», tal como figuran en el proyecto de documento de la DG XXIV;
- el desarrollo del comercio mundial, la creación de la nueva Organización Mundial del Comercio y sus repercusiones en la protección de los consumidores;
- la evolución de las nuevas tecnologías y una comunicación cada vez más rápida en los procedimientos coercitivos, especialmente su utilización en las retiradas de productos y otros casos de emergencia;
- los efectos del principio de subsidiariedad, que han cobrado mayor importancia desde la adopción de la Directiva.

2.2.2. También deberían tenerse presentes algunos cambios futuros, como la posible ampliación de la Unión Europea a países que tal vez no dispongan todavía de una normativa eficaz sobre seguridad de los productos ni de los necesarios conocimientos especializados. El Comité elogia los acuerdos existentes en algunos Estados miembros por los que organismos gubernamentales pertinentes proporcionan cooperación transfronteriza, experiencia, formación e intercambios profesionales.

2.3. Observaciones generales respecto de la experiencia derivada de la Directiva sobre la seguridad general de los productos

2.3.1. Aun lamentando las demoras registradas en la presentación del informe, el Comité felicita a la Comisión y a las otras partes interesadas por haber reconocido que convendría revisar la Directiva sobre la seguridad general de los productos pocos años después de su entrada en vigor y por haber incluido este requisito de revisión en el artículo 16. A la luz de los cambios mencionados en el párrafo anterior, cabe resaltar que la Comisión se mostró, cuando menos, precavida.

2.3.2. Asimismo, el Comité elogia a todos aquellos que han iniciado y mantenido la amplia consulta acerca de la aplicación y la revisión de la Directiva sobre seguridad general de los productos.

2.3.3. El Comité señala que, aunque la Directiva sobre seguridad general de los productos trata básicamente de la protección, es necesario sin embargo conseguir una educación más eficaz de los consumidores, sobre todo de aquellos de los que se considera ya que corren graves riesgos. Toma nota con interés de que la DG XXIV ha incluido la educación de los consumidores vulnerables en general en su financiación para el año 2000. Dado que los niños corren riesgos especiales, los padres tienen también la obligación de ser conscientes de sus responsabilidades.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité ha examinado los distintos títulos de la Directiva actual sobre seguridad general de los productos:

- objetivos, ámbito de aplicación y definiciones,
- obligación general de seguridad,
- obligaciones y poderes de los Estados miembros ,
- notificación e intercambio de información,
- situaciones de emergencia e intervenciones a escala comunitaria,
- disposiciones varias y finales.

3.2. Objetivos, ámbito de aplicación y definiciones (artículos 1 y 2)

3.2.1. El artículo 16 plantea la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva, tal como se establece en el artículo 1, a lo que el Comité responde lo siguiente:

3.2.1.1. El Comité observa con satisfacción que las normas han mejorado de forma constante en la Unión Europea gracias al éxito alcanzado por la Directiva sobre la responsabilidad civil del productor, a la legislación en materia de seguridad y a la presión competitiva.

3.2.1.2. El Comité considera que la Directiva sobre la seguridad general de los productos sigue siendo válida en cuanto a los medios que proporciona para tratar todos aquellos productos para los que no existan disposiciones específicas en Directivas verticales.

3.2.1.3. No obstante, el Comité entiende que pueden hacerse más esfuerzos de dos maneras concretas: en primer lugar, mediante la simplificación, aclaración y supresión de ambigüedades; y en segundo lugar, animando a los Estados miembros a compartir la información y a garantizar que los productos peligrosos sean retirados del mercado.

3.2.1.4. Además, el ámbito de aplicación de la Directiva debería garantizar la instalación y el mantenimiento seguros de los productos con arreglo a acuerdos contractuales. El artículo 2 debería modificarse de forma que se incluyan definiciones de la instalación y la conexión en asociación con la seguridad del producto⁽¹⁾.

3.2.2. El artículo 2 incluye definiciones que no se aplican a los productos incluidos en Directivas específicas.

3.2.2.1. Estas definiciones suelen ajustarse a las propuestas formuladas por el Comité en sus dos dictámenes anteriores⁽²⁾.

3.2.2.2. Ahora bien, los cambios demográficos han provocado más problemas que convendría tener en cuenta: ya no son sólo los niños los que se encuentran en situaciones de mayor riesgo, sino también las personas de edad avanzada y muy vulnerables, cuyo número aumenta rápidamente. También se deberían tener en cuenta las necesidades especiales de los discapacitados sobre todo en la fase de diseño de un producto.

3.2.2.3. En la Directiva actual, el «producto» se define desde el punto de vista de su utilización por el consumidor. Sin embargo, no se había previsto que surgirían «zonas grises» debidas a las divisiones, a veces poco precisas, entre productos y equipos actualmente en venta para el uso doméstico además del profesional. Ejemplos habituales de esta «migración de productos» son las plumas láser, los productos de jardinería y los equipos de bricolaje. Por lo tanto, es necesario alertar al público sobre los riesgos potenciales de utilizar dichos productos sin conocimientos ni formación especializados y sin disponer de ropa protectora o equipos adecuados. No obstante, el Comité considera que la frase «en el marco de una actividad comercial» debería aclararse con respecto a los problemas de la migración de productos, y que se debería prevenir a los organismos encargados de aplicar la normativa para que estuvieran al tanto de esta interpretación.

3.2.2.4. Teniendo en cuenta el hecho de que la seguridad afecta a un producto a lo largo de toda su vida útil, el Comité recomienda que se preste la máxima atención a las instrucciones prácticas para su segura eliminación.

3.2.2.5. El Comité solicita de la Comisión que reexamine las implicaciones de la palabra «riesgo», especialmente a la luz de sus estudios recientes sobre evaluación de riesgos. Debería aplicarse el principio de precaución cuando las pruebas científicas no sean lo suficientemente concluyentes como para determinar un nivel de protección, pero exista un riesgo potencial de daño grave para la salud pública. Asimismo, debe indicarse claramente que la admisibilidad del factor de riesgo

depende de la actitud de la sociedad frente al riesgo mínimo inevitable que la gente está dispuesta a tolerar. También debe ponerse de manifiesto que la sociedad va aumentando sus exigencias frente a los riesgos que tolera.

3.3. Obligación general de seguridad

3.3.1. El primer guión del apartado 2 del artículo 3 establece un vínculo importante entre la Directiva sobre la seguridad general de los productos y la exposición de instrucciones y advertencias de seguridad al estipular que los productores estarán obligados a «proporcionar al consumidor la información adecuada que le permita evaluar los riesgos inherentes a un producto».

3.3.1.1. El Comité considera preocupante que la información de las etiquetas, así como las instrucciones, ya sea mediante texto, diagramas o pictogramas, no siempre sea clara, ni fácil de entender, recordar y aplicar.

3.3.1.2. En algunas ocasiones se dispone incluso de un exceso de información, que puede ser demasiado larga y repetitiva, en la que los fabricantes y los distribuidores proporcionan unas instrucciones de seguridad sumamente detalladas, pasando revista a todos los usos y abusos previsibles. El resultado es que el consumidor evita leer la documentación, o padece tal «sobrecarga» mental que no consigue asimilar los datos fundamentales.

3.3.1.3. Por lo tanto, el Comité entiende que sería necesario incluir un anexo a la Directiva sobre la seguridad general de los productos con orientaciones prácticas para aclarar la forma en que ha de presentarse esta información.

3.3.1.4. Es necesaria también una importante labor de investigación colaborativa y coordinada cuyo objetivo sea examinar y evaluar la pertinencia de la comunicación de seguridad, incluida la comunicación y el comercio electrónicos.

3.3.1.5. El Comité también recaba la atención sobre la importancia que revisten unos mensajes de advertencia y aviso claros y duraderos, especialmente si la lengua empleada no es la del país del consumidor, o si la traducción a la lengua del país es mediocre. En este contexto, el Comité emite las sugerencias siguientes:

- las advertencias deberían figurar en la(s) lengua(s) principal(es) del país en que se venda el producto;
- se debería especificar que la ausencia de las obligatorias advertencias y etiquetas constituirá un motivo de prohibición de la importación de terceros países del producto incriminado;
- en casos especiales se debería proporcionar en la medida de lo posible una información básica sobre la seguridad del producto en formas alternativas, como el braille, destinadas a las personas visualmente discapacitadas.

⁽¹⁾ Este aspecto se podrá reconsiderar en función de la futura legislación sobre contratos de consumo.

⁽²⁾ Dictámenes del CES: DO C 175 de 4.7.1988, p. 12 y DO C 75 de 26.3.1990, p. 1.

3.3.2. Segundo guión del apartado 2 del artículo 3, sobre la retirada de productos

3.3.2.1. El Comité considera vaga y poco práctica la formulación del texto en cuanto a las circunstancias en que los suministradores y los distribuidores tienen la obligación de marcar los productos y los lotes para facilitar su recuperación y su retirada. Se debe distinguir claramente entre ambas cosas. La «retirada» consiste en retirar normativamente los bienes afectados de tiendas, almacenes y fábricas, mientras que la «recuperación» se refiere a que los suministradores y productores recuperan los bienes ya comprados y usados por los consumidores. En una referencia cruzada al artículo 6, el Comité sugiere que la Directiva sobre la seguridad general de los productos se modifique de tal modo que todos los Estados miembros dispongan de los poderes pertinentes para exigir a suministradores y distribuidores, si procede, la recuperación de productos.

3.3.3. Artículo 4

3.3.3.1. El artículo 4 se refiere a la importante cuestión de la normalización, planteada a escala nacional, europea e internacional. En los casos en que no se hayan aprobado aún normas de ámbito comunitario, el Comité considera deseable que los Estados miembros reconozcan la validez de las respectivas disposiciones nacionales. Por lo que respecta a los países candidatos, es importante que éstos apliquen todas las directivas pertinentes, incluidas las normas de la Unión Europea relativas a este ámbito que se ajustan a las obligaciones de las respectivas directivas.

3.3.3.2. El Comité señala la necesidad de un seguimiento efectuado por la Comisión para determinar si el reconocimiento mutuo de normas ha originado problemas de seguridad.

3.3.3.3. En la actualidad, los funcionarios encargados de aplicar la normativa registran problemas a la hora de entablar acciones judiciales, por la falta de normas a las que referirse. Por consiguiente, el Comité hace hincapié en la necesidad de acelerar la elaboración de normas europeas, con la colaboración adecuada del CEN y del CENELEC en la labor de la ISO.

3.3.3.4. El Comité señala las necesidades de los productores en materia de normas internacionales armonizadas.

3.3.3.5. Asimismo, el Comité solicita de los organismos de normalización que el contenido de las normas sea tan pertinente para los consumidores como para los productores y que amplíen las oportunidades de los consumidores de estar representados en los comités de normalización.

3.4. Obligaciones y poderes de los Estados miembros

3.4.1. Artículo 5

3.4.1.1. En virtud del artículo 5, los Estados miembros deberán crear o nombrar las autoridades encargadas de aplicar la normativa y notificarlo a la Comisión, que comunicará esta información a los demás Estados miembros. Este sistema cuenta con la colaboración de PROSAFE («Product Safety

Enforcement Forum of Europe»), que elabora una base de datos en la que figuran los organismos europeos responsables de la seguridad de los productos. Es fundamental cerciorarse de que la Directiva sobre la seguridad general de los productos se aplique y administre efectivamente en cada Estado miembro. Por lo tanto, el Comité considera que, en la medida de lo posible, los Estados miembros deberían designar una única autoridad encargada de aplicar la normativa con responsabilidades en materia de seguridad de los productos.

3.4.1.2. El Comité señala la necesidad de un mecanismo eficaz que garantice una aplicación rigurosa y coherente de la Directiva.

3.4.1.3. El Comité sugiere que la Comisión incluya información actualizada con frecuencia sobre las autoridades de seguridad competentes en el sitio Web de la DG de Sanidad y Protección del Consumidor.

3.4.1.4. Debería obligarse a los Estados miembros a colaborar con las autoridades encargadas de aplicar la normativa que necesiten datos sobre empresas cuya sede o actividad principal esté incluida en su jurisdicción.

3.4.2. El artículo 6 otorga determinados poderes a los Estados miembros

3.4.2.1. La Directiva debería modificarse de tal modo que la retirada de productos peligrosos no sea una opción para los Estados miembros, sino un requisito, en vista de los escasos efectos conseguidos en algunos Estados miembros con el actual sistema optional. También debería establecerse el derecho de los productores a recibir compensaciones en caso de error.

3.4.2.2. Los Estados miembros deberían crear una base de datos central coherente, coordinada por la Comisión a escala europea.

3.4.2.3. Los Estados miembros deberían proporcionar a los consumidores un acceso sistemático por diversos medios, incluido un sitio Web de Internet de la Unión Europea, a la información sobre los productos que hayan sido retirados. Deberá emplearse un lenguaje claro e inequívoco. Los Estados miembros deberían animar a los comerciantes y a sus asociaciones a ser más innovadores y eficaces en sus métodos de comunicación con los consumidores, y a utilizar mejores sistemas de rastreabilidad y métodos de identificación de los particulares que han adquirido bienes peligrosos.

3.5. Notificación e intercambio de información; situaciones de emergencia e intervenciones

3.5.1. El artículo 6 de la Directiva sobre la seguridad general de los productos es ambiguo en lo que se refiere a la retirada de los productos, lo que ha dado lugar a interpretaciones divergentes como consecuencia de una diferencia en el grado de insistencia por parte de los Estados miembros. Este artículo debería aclararse.

3.5.1.1. Por consiguiente, el Comité recomienda un procedimiento de retirada que incluya un requisito específico por el que las empresas deberán informar a los organismos oficiales sobre los bienes peligrosos.

3.5.1.2. El Comité observa que la retirada de productos es sólo un elemento de una estrategia. Es necesario un enfoque planificado y orientado para diseñar y crear productos seguros. Además, sigue siendo necesaria una evaluación de la situación en materia de seguridad de los productos y las deficiencias detectadas⁽¹⁾, así como medios que permitan medir las mejoras y seguir la evolución durante períodos determinados.

3.5.2. Artículos 7 y 8

3.5.2.1. El Comité reconoce que la Directiva sobre la seguridad general de los productos fue adoptada antes de que se hiciera tanto énfasis en la subsidiariedad; ahora queda claro que la aplicación de la normativa, los procedimientos de emergencia y la imposición de sanciones corresponden a los Estados miembros y a las autoridades que hayan designado, mientras que la Comisión desempeña un papel de coordinación.

3.5.2.2. Sin embargo, la Unión Europea funciona cada vez más en un contexto mundial en el que es preciso tener en cuenta la contribución positiva de la OCDE. Asimismo, se necesitan urgentemente protocolos internacionales que traten los problemas relacionados con la aplicación internacional de la normativa, así como una base de datos internacional en línea de todos los bienes retirados y peligrosos.

3.5.2.3. En vista de estos factores, el Comité propone que el papel de la Unión Europea consista en garantizar que la información disponible en el Sistema comunitario de intercambio rápido de información (RAPEX), que ya está establecido con base permanente, se intercambie con eficacia y diligencia, y que se proceda a un seguimiento para definir tendencias. En la actualidad se registran bloqueos de la información, con lo que la información a menudo llega a los profesionales de primera línea demasiado tarde para ser eficaz. Los riesgos inmediatos deberían dar lugar a una actuación inmediata, que no quede limitada por el principio de la libre circulación de bienes.

3.5.2.4. El Comité recomienda que el procedimiento actual de notificación de garantía —innecesariamente complejo— vaya acompañado de procedimientos de evaluación del riesgo.

3.5.2.5. Los Estados miembros deberían facilitar el intercambio de información por medios informáticos entre las autoridades encargadas de aplicar la normativa y las organizaciones de seguridad, así como la transmisión de dicha información a la Comisión y a los demás Estados miembros.

3.5.2.6. El Comité recomienda que los productos considerados peligrosos en la Unión Europea no se exporten a terceros países —especialmente a los países en desarrollo, en los que hay más desconocimiento y menos legislación protectora—, a menos que las diferencias de cultura, estilo de vida y tradición hagan aceptables tales importaciones. Estos productos deberían examinarse caso por caso.

⁽¹⁾ Esta evaluación debería seguir la pauta marcada por el informe elaborado, a petición de la Comisión, por la Universidad de Louvain-la-Neuve, otoño de 1999, sobre la aplicación práctica de la Directiva sobre la seguridad general de los productos.

3.5.2.7. El Comité reconoce que la confidencialidad puede ser un problema en el caso de los productos con sospecha de peligro, pero sugiere que el plazo de confidencialidad necesario para la evaluación del producto por parte de los productores debe limitarse estrictamente.

3.5.3. Artículo 9

3.5.3.1. El Comité desearía que se ampliaran los poderes de intervención de la Comisión en materia de seguridad, de momento bastante limitados, suprimiendo algunas de las condiciones y la falta de claridad que dificultan la intervención. Concretamente, la Comisión debería supervisar la aplicación de la Directiva y la eficacia de los controles en los Estados miembros.

3.5.3.2. El Comité recomienda asimismo que la Comisión desempeñe un papel en el seguimiento de los datos sobre accidentes, con el fin de definir tendencias y prioridades para el futuro.

3.5.3.3. El Comité destaca la importancia cada vez mayor del Sistema comunitario de información sobre los accidentes en los que estén implicados productos de consumo (EHLASS), que ha dado lugar a varios dictámenes del Comité, y desea hacer a este respecto las siguientes observaciones.

3.5.3.4. Es fundamental disponer de un auténtico sistema de control de accidentes que registre los datos sobre la seguridad de los productos, establecido lógicamente en la DG de Sanidad y Protección del Consumidor y coordinado con otras Direcciones Generales competentes. El Comité reconoce que, en muchos casos, los productos están implicados en un accidente, sin ser necesariamente la causa del mismo. Hasta la fecha, EHLASS es el único medio que permite adquirir sistemáticamente datos estadísticos sobre los accidentes (por ejemplo, si se ha registrado un incremento desde la aplicación de la Directiva sobre la seguridad general de los productos), controlar las tendencias y definir prioridades. Debe ampliarse el sistema de forma coherente en toda la Unión Europea y es precisa la cooperación de terceros países como Estados Unidos y Australia.

3.5.3.5. La Directiva sobre la seguridad general de los productos debería modificarse de tal forma que la Comisión tenga la obligación de publicar anualmente los datos accesibles de EHLASS y establecer mecanismos para controlar las importaciones procedentes de terceros países. Este aspecto cobra especial importancia ante la ampliación prevista de la Unión Europea.

3.5.4. Artículos 10, 11 y 12

3.5.4.1. El Comité desearía que se ampliara adecuadamente el número, hasta la fecha limitado, de miembros del Comité de urgencia en materia de seguridad de los productos (creado en virtud de la Directiva original sobre la seguridad general de los productos) para incluir en su seno una amplia gama de expertos, por ejemplo a especialistas independientes en materia de salud y seguridad. Podría asumir responsabilidades similares a las de una Comisión para la seguridad de los productos.

3.5.4.2. El Comité recomienda asimismo que la Directiva sobre seguridad general de los productos se modifique de tal forma que el Comité de urgencia en materia de seguridad de los productos pueda examinar datos comunitarios sobre accidentes y hacer un seguimiento de las normas sobre seguridad de los productos con vistas a su revisión.

3.5.4.3. El Comité sugiere que se publiquen los órdenes del día y las actas en el sitio Web de la DG de Sanidad y Protección del Consumidor.

3.5.5. Aplicación (El Comité observa que la Directiva sobre la seguridad general de los productos no se refiere exactamente a la cooperación en materia de aplicación de la normativa, ni a niveles de aplicación.)

3.5.5.1. Habida cuenta del incremento del comercio transfronterizo, el Comité indica medios que permitirían a la Comisión mejorar la cooperación y el intercambio de información entre los organismos europeos encargados de aplicar esta normativa:

- desarrollar un foro periódico y bien dotado de recursos que reúna a los responsables de la aplicación (véase 3.4.1.1)
- determinar un enfoque común en materia de evaluación de riesgos, sobre la base de criterios científicos y objetivos
- garantizar unos procedimientos más coherentes en materia de ensayos y muestras.

3.6. Disposiciones varias y finales

3.6.1. Artículo 15

A la luz de los cambios rápidos que se producen en Europa, el Comité respalda la necesidad de que la Comisión publique un informe cada dos años. Dicho informe debería incluir datos del EHLASS, así como una lista anual de notificaciones de seguridad, prohibiciones y retiradas.

3.6.2. Artículo 18

Queda derogada la Decisión 89/45/CEE, ya que el artículo 7 de la Directiva sobre la seguridad general de los productos establece el sistema RAPEX sobre una base permanente.

4. Otros asuntos

4.1. Hay muchas otras cuestiones relacionadas con la aplicación práctica de la versión actual de la Directiva sobre la seguridad general de los productos, cuestiones que van desde

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

las implicaciones globales hasta la eliminación ecológicamente segura de los productos al término de su vida útil. Las más importantes son las siguientes:

4.1.1. El Comité se interroga sobre la conveniencia de que la versión revisada de la Directiva incluya los servicios, pero concluye que, dada la complejidad de este asunto esencial, sería mejor tratarlo por separado en una nueva directiva que se ocupase de categorías de servicios cuidadosamente clasificadas.

4.1.2. El Comité considera que, conforme al principio de subsidiariedad, son los Estados miembros los que deberán ocuparse de la cuestión de las sanciones, penalizaciones y compensaciones.

4.1.3. El Comité descarta la conveniencia de crear una Comisión de la Unión Europea para la seguridad de los productos, considerando que la reorganización y ampliación del existente Comité de urgencia en materia de seguridad de los productos serviría para cumplir adecuadamente el mismo objetivo. En los Estados miembros sí habría que fomentar la creación de comisiones para la seguridad de los productos adecuadamente dotadas de recursos.

5. Conclusiones

5.1. Una Directiva eficaz sobre la seguridad general de los productos, cuidadosa y acertadamente revisada para tomar en consideración las necesidades cambiantes de la Unión Europea, resulta esencial para el funcionamiento adecuado y equilibrado del mercado interior. Es una medida protectora fundamental para los consumidores, que reducirá su exposición a los daños e incluso a la muerte. Al mismo tiempo resulta esencial para los productores y los proveedores, dado que proporciona un marco jurídico claro para todas las actividades mercantiles con respecto a los principios del comercio justo y la competencia leal.

5.2. Es fundamental de cara a la protección de los consumidores que se lleve continuamente a cabo una revisión y, si fuera necesario, una actualización de la Directiva sobre la seguridad general de los productos. No obstante, es importante que las posibles modificaciones tengan siempre presentes las normas en vigor o en examen acerca de la responsabilidad civil relativa a los productos. La comisión publicó en el verano de 1999 un Libro Verde sobre esta cuestión titulado «La responsabilidad civil por productos defectuosos»⁽¹⁾.

5.3. El Comité reconoce que la Comisión está actualmente revisando la Directiva sobre la seguridad general de los productos y le pide que tenga en cuenta los resultados de sus numerosas consultas, incluidas las observaciones del Comité

⁽¹⁾ COM(1999) 396 final de 28.7.1999.

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:

Enm. 2

Suprímase el punto 3.5.2.6.

Exposición de motivos

Impedir que un tercer país pueda importar de Europa un producto que no se considera que reúne las suficientes garantías en materia de seguridad para su venta al consumo, aun si la venta de este mismo producto no está prohibida en el país en cuestión, debe interpretarse como un intento de aplicar de manera extraterritorial la legislación europea con arreglo a un principio inaceptable. La prohibición de la exportación se vería en el mundo como una muestra de actitud «colonialista», paternalista y anticuada de la que Europa debería distanciarse.

Resultado de la votación

Votos a favor: 14, votos en contra: 34, abstenciones: 5.

Enm. 1

Suprímase el punto 4.1.1.

Exposición de motivos

Tal como acertadamente se observa en el texto de dicho punto, la cuestión relativa a la seguridad de los servicios y posible responsabilidad por una prestación que no cumpla los requisitos de seguridad es muy compleja. Es también la causa de que el Consejo no aprobase en su momento una propuesta de Directiva de la Comisión sobre responsabilidad por prestación de servicios insuficiente o insatisfactoria desde el punto de vista de la seguridad. Es demasiado fácil concluir que, debido a la complejidad de este asunto, sería necesario examinarlo en una normativa específica que adoptase la forma de una Directiva de la UE. Tal normativa supondría también el peligro de que el desarrollo del sector de los servicios en el seno de la UE se viese frenado por la imposibilidad de evaluar en general y, por tanto, de asegurar los riesgos. Es algo incompatible —tal como el CES subrayaba también recientemente— con el objetivo de la UE de seguir desarrollando el potencial de empleo del sector de los servicios.

Por otra parte, a diferencia de los productos, es también prácticamente imposible en caso de peligro manifiesto «retirar» servicios «del mercado». Si un determinado Estado miembro, por ejemplo, «prohibiese» un servicio en razón de un «peligro» manifiesto, la consecuencia podría ser una injerencia en el funcionamiento de la libre prestación de servicios en el mercado interior, precisamente en una situación como la actual en la que, según una Comunicación reciente de la Comisión, los Estados miembros aún no aplican por lo general el principio de reconocimiento mutuo en el sector de la prestación profesional de servicios. Los servicios se prestan casi siempre en el marco de una relación contractual. El Derecho civil aplicable a estos contratos ofrece suficientes garantías para resolver los problemas que surjan entre las partes, por ejemplo previendo una indemnización de daños y perjuicios en caso de incumplimiento. Además, en las relaciones no contractuales se aplica la doctrina del «ilícito civil», la cual, aparte de las indemnizaciones, puede conducir también a acciones inhibitorias. Así pues, el ordenamiento civil actual de los Estados miembros ofrece suficientes garantías para cubrir las necesidades. No está demostrada, por tanto, la necesidad de legislación suplementaria en forma de directivas de armonización de la UE.

Resultado de la votación

Votos a favor: 22, votos en contra: 29, abstenciones: 10.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Polonia en la vía de la adhesión»

(2000/C 51/17)

El 25 de febrero de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Polonia en la vía de la adhesión».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Ribbe).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 9 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 103 votos a favor, 14 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

Desde que Polonia inició su andadura hacia la democracia y la economía de mercado, el Comité ha venido apoyando la asociación del país con la Unión Europea en el marco del acuerdo europeo y se ha declarado expresamente a favor de la adhesión de Polonia a la UE.

El acuerdo de asociación firmado con Polonia el 16 de diciembre de 1991 entró en vigor el 1 de febrero de 1994; el 5 de abril del mismo año, Varsovia presentó su solicitud de adhesión a la UE. Un año más tarde, el Consejo de Ministros decidió consultar a la Comisión Europea, la cual elaboró, basándose en los criterios de adhesión establecidos en la cumbre de Copenhague, un dictamen sobre la adhesión, que presentó el 15 de julio de 1997.

Tras las Decisiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, el 30 de marzo de 1998 se iniciaron oficialmente las negociaciones de adhesión con Polonia. La Comisión quedó encargada de presentar a intervalos regulares informes sobre los progresos de cada país candidato en llevar a cabo las reformas.

El último informe se presentó el 13 de octubre de 1999. El presente dictamen tiene en cuenta lo expuesto en dicho informe.

2. Objetivo del dictamen

2.1. El Comité reconoce y acoge positivamente el gran esfuerzo realizado tanto por el Gobierno polaco como por la Comisión Europea, sobre todo por la DG «Ampliación», en el marco del proceso de adhesión. Ambas partes han llevado a cabo un enorme trabajo de base para poder concluir con éxito las negociaciones de adhesión y para que Polonia incorpore el acervo comunitario. Los progresos alcanzados inspiran confianza al Comité. Los programas aprobados en la Agenda 2000 contribuirán igualmente a acelerar el proceso de adhesión.

Sin embargo, hay una serie de problemas que hasta el momento no se han debatido lo suficiente y que se señalaron al CES durante su visita a Polonia en junio de 1999; precisamente son éstos los que desea abordar el Comité en el presente dictamen.

Las apreciaciones y propuestas del CES, a veces críticas, deben entenderse como una contribución para aumentar la eficacia de los trabajos del proceso de adhesión.

2.2. El presente documento no pretende ofrecer un panorama general sobre el estado actual de las negociaciones con Polonia. El CES se remite a este respecto a las diversas publicaciones de la Comisión.

2.3. El objetivo del dictamen de iniciativa del CES reside, por tanto, en dar una imagen lo más objetiva posible sobre la situación actual en Polonia en relación con el proceso de adhesión y hacer referencia a problemas que se dan o podrían darse en el proceso de integración y que, en opinión del CES, no se han tenido suficientemente en cuenta. En este sentido, se hará especial hincapié en la situación de la sociedad civil organizada, se describirá su papel actual y se harán recomendaciones para mejorar (también mediante iniciativas comunitarias complementarias).

2.4. El presente dictamen de iniciativa parte del convencimiento de que una tarea tan ingente y tan importante como la integración de los Estados de Europa Central y Oriental en la Unión sólo tendrá éxito si tiene lugar un diálogo estructurado profundo con el mayor número posible de representantes de la sociedad civil organizada.

3. Observaciones generales introductorias

3.1. El desarrollo económico de Polonia ha sido muy desigual en los últimos tiempos. El país en su conjunto protagoniza desde hace años un despegue económico ininterrumpido. Tras los años de dificultades económicas al comenzar el proceso de cambio económico a principios de los años noventa, actualmente se dan tasas de crecimiento medio entre el 5 % y el 7 % que caracterizan un notable dinamismo. Gracias a la estabilidad de la situación presupuestaria y de política monetaria se ha logrado atraer de manera continua a inversores extranjeros; por otra parte, las PYME tampoco se han quedado atrás. La parte principal de la actividad económica se sigue centrando, en primer lugar, en las aglomeraciones tradicionales. Varsovia, por ejemplo, ha experimentado un progreso

económico extraordinario; ella sola concentra el 40 % de la inversión extranjera. La situación del mercado laboral se caracteriza por que se ha conseguido prácticamente el pleno empleo y escasea la mano de obra cualificada. No obstante, también en Poznan, Szczecin, Gdansk, Lodz, Alta y Baja Silesia, Cracovia y otras grandes ciudades se encuentran los mismos rasgos.

3.2. Sin embargo, la situación de la mayoría de las zonas rurales es muy distinta: la tasa de desempleo es muy superior a la media, como sucede en algunas partes de Masuria septentrional (la ciudad de Goldap y su distrito tienen un porcentaje constante del 30 %) o Pomerania. Las causas hay que buscarlas, sobre todo, en la disolución de los enormes complejos de las cooperativas de producción agraria y de las explotaciones agrarias estatales, cuyos miles de trabajadores se encuentran hoy día con las manos vacías⁽¹⁾. Desde hace años, la cohesión de la población rural se ve castigada por graves problemas sociales y psicológicos; además, el desempleo es muy elevado en las regiones rurales del sudeste y el este del país, con sus numerosas granjas pequeñas y muy pequeñas, que actualmente se limitan a llevar una precaria vida de subsistencia.

Asimismo, hay que señalar la tendencia dentro de Polonia a un crecimiento muy marcado de las desigualdades regionales, con un potencial de tensión social enorme que no cabe subestimar con vistas al próximo referéndum sobre la adhesión a la UE.

3.3. Las diferencias regionales, así como las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales, seguirán aumentando a causa de la evidente diferencia de nivel en lo que se refiere a formación. Mientras que en las ciudades prácticamente el 10 % de la población tiene un grado de formación superior y el 34,1 % el grado de secundaria, la proporción en las regiones rurales no pasa del 1,9 % y el 15,4 %, respectivamente. La proporción de personas sin graduado escolar o bien con sólo la educación básica es del 10,8 % y el 43,3 %, respectivamente, en las zonas rurales, mientras que en las ciudades ambos porcentajes se sitúan en el 3,8 % y el 27,6 %. Este gran desnivel en materia de formación tendrá efectos negativos permanentes en el desarrollo económico de las regiones rurales. Sin embargo, la reforma educativa que se está aplicando actualmente tiene en cuenta esta circunstancia. No obstante, no puede contarse a corto plazo con un cambio en este panorama negativo, máxime teniendo en cuenta que por el momento no se cuenta con la financiación necesaria para la reforma educativa.

3.4. Dado que la reducción de las desigualdades regionales es uno de los objetivos prioritarios de la política comunitaria, los programas comunitarios de asociación para la adhesión de Polonia deberían dar un trato prioritario a esta importante función ya durante la propia fase de adhesión y apoyar de forma flexible pero con objetivos concretos el esfuerzo polaco. No parece improbable que la cuestión de la adhesión de Polonia planteada en referéndum se vea muy influida y en última instancia determinada por los problemas rurales y del sector agrario.

⁽¹⁾ Aproximadamente el 20 % de la superficie útil agraria la explotaban anteriormente empresas públicas o grandes cooperativas, sobre todo en el oeste y el norte del país. Cerca del 80 % de la superficie útil la componen explotaciones privadas muy reducidas.

3.5. A principios de 1999 comenzaron a aplicarse, una vez aprobados por el Parlamento, los siguientes cuatro grandes proyectos fundamentales de reforma:

- reforma de la administración y las estructuras, con una reducción del número de voivodatos de 49 a dieciséis, así como la introducción de powiats (departamentos);
- reforma de pensiones;
- reforma sanitaria;
- reforma educativa.

3.6. La reforma de la administración no sólo ha contribuido a ceder a los municipios y regiones mayor autonomía, sino que ha sido imprescindible para que puedan poner en práctica muchas de las numerosas competencias que resultan de la incorporación del acervo comunitario. En opinión del CES, sin embargo, aún son necesarios importantes esfuerzos no sólo para crear los departamentos administrativos correspondientes, sino para formar al personal de la manera adecuada. Hay que señalar que en la práctica sigue habiendo fricciones en la distribución de competencias entre el poder central (*woiwode*) y los entes regionales elegidos, el *sejm* y su presidente regional, el *marschal*, que representa los intereses regionales. Es especialmente delicada la cuestión de la financiación de las diversas competencias regionales, que sigue abierta.

3.7. Polonia se ha propuesto el objetivo de cumplir todos los criterios para la adhesión antes del 31 de diciembre de 2002. El Comité acoge positivamente y apoya expresamente este propósito sin duda ambicioso, pero al mismo tiempo señala que para lograr a todos los niveles y en todos los sectores este objetivo —no sólo aceptar e incorporar a la legislación el acervo comunitario, sino también aplicarlo— será necesario un esfuerzo fabuloso. Las observaciones que se recogen en el informe de la Comisión de 13 de octubre de 1999 en relación con el retraso en determinados ámbitos —como, por ejemplo, la protección del medio ambiente— suponen un motivo de gran preocupación para el Comité.

3.8. Hay que insistir en que la adhesión es un proceso que se refiere mucho más a las políticas de la sociedad que a aspectos administrativos o técnicos. No se trata sólo de incorporar y poner en práctica el acervo comunitario, sino de establecer un nuevo modelo de sociedad. El CES subraya que para que el proceso de integración tenga éxito es importante que Polonia y sus ciudadanos (así como sus estructuras administrativas) se incorporen armónica y orgánicamente a la UE. En este sentido, la sociedad civil organizada desempeña una importante función catalizadora. La adhesión, que todas las partes desean y consideran conveniente, no puede convertirse en una obligación de imposible cumplimiento en una fecha fija aun cuando el CES reconoce y apoya en principio el deseo de Polonia de integrarse cuanto antes en la UE.

3.9. El Gobierno polaco insiste una y otra vez en que la integración de Polonia en la UE representa la principal tarea de la historia reciente del país. En este sentido, el fuerte retroceso de los partidarios de la UE en la sociedad polaca es motivo de la

mayor preocupación⁽¹⁾). Esta tendencia deberá contrarrestarse mediante una campaña de información cuidadosamente planeada, pero sobre todo mediante una política concreta; asimismo, la política de ayudas de la UE debería orientarse estratégicamente en este sentido (véase más abajo).

3.10. Esto significa que las personas encargadas de la negociación por ambas partes deben estar convencidas de lo siguiente:

- la integración tiene sentido;
- los recursos personales y financieros empleados durante la fase de adhesión y la adhesión propiamente dicha constituyen la mejor inversión posible en el futuro de Europa, y
- los actuales recortes en determinados sectores (agricultura, industria pesada, etc.), a veces drásticos, son necesarios.

Es imprescindible que los interesados se convenzan de que incluso los supuestos perdedores saldrán también ganando en última instancia con un proceso que supone mantener la paz, garantizar el futuro y contribuir a un desarrollo integral sostenible desde el punto de vista social y medioambiental (en línea con lo expresado en la Conferencia de Río de 1992).

3.11. Esto significa también que hay que tomarse muy en serio los temores de los supuestamente más débiles, los supuestos perdedores, quizás mucho más en serio que hasta ahora, aunque tales temores procedan de la falta de conocimiento de la UE o de las consecuencias de la adhesión. Tanto el Gobierno polaco como los programas e iniciativas comunitarias deben mostrar perspectivas concretas para contrarrestar la pérdida de confianza en la conveniencia de la adhesión.

3.12. La intensificación de un diálogo estructurado con la sociedad civil organizada es imprescindible. En opinión del CES, cabe observar importantes lagunas en este ámbito. En muchos grupos se ignoran las verdaderas consecuencias de la adhesión, lo cual da pie a que el debate social se vea influido frecuentemente por elucubraciones y conjuras. El resultado es la sensación de inseguridad entre la población y la tendencia a resistirse al proceso de integración, o bien un letargo político peligroso a largo plazo. Será necesario contrarrestar este riesgo con una política de información permanente y con objetivos concretos, abierta y completamente ajena a toda propaganda, proceso en el cual debería participar intensamente la sociedad civil organizada. El Comité Económico y Social solicita a la Comisión y al Gobierno polaco su apoyo al respecto. Por ejemplo, podrían ponerse en marcha las iniciativas sobre el comité consultivo mixto.

3.13. El Gobierno polaco parece estar convencido de la conveniencia general y la necesidad de reforzar de manera significativa dicho diálogo. Sin embargo, el Comité considera

que el desarrollo del diálogo avanza muy lentamente. Puede que los motivos sean diversos, y con toda seguridad también hay razones históricas. Un diálogo eficaz es un proceso democrático continuo y no existía en el sistema político tradicional de los países de Europa Central y Oriental. El Gobierno, los empresarios y los trabajadores, así como los demás interlocutores sociales, deben ante todo definir y encontrar su función, lo cual lleva tiempo. El Gobierno afronta las dificultades que plantea el escaso grado de organización de la sociedad civil organizada, pero ello no debe servir de excusa.

3.14. La atomización de los diversos grupos de la sociedad civil es ciertamente un problema que debe tenerse seriamente en cuenta y que el Gobierno no puede resolver por sí mismo. Por tanto, la UE debería también considerar prioritario apoyar estructuras eficaces de la sociedad civil, por ejemplo, a través del programa Phare o de los subprogramas incluidos en él (por ejemplo, el programa de hermanamiento, que en el futuro no debería limitarse únicamente a la Administración).

4. Observaciones específicas

4.1. Sociedad civil organizada e interlocutores sociales

4.1.1. La normativa social y medioambiental, el diálogo social y el diálogo en y con la sociedad civil organizada forman parte, desde hace décadas, de la cultura social, económica y política europea; son importantes para el funcionamiento del mercado, e incluso, de la sociedad civil democrática. En cierto modo, también son parte del acervo comunitario. No hay nada que pueda reemplazar a una concertación social eficaz ni a un diálogo eficaz en y con la sociedad civil organizada. Ningún gobierno ni parlamento puede llevar a cabo por sí solo las funciones que en las economías democráticas eficaces se llevan a cabo entre los interlocutores sociales y con la sociedad civil organizada.

4.1.2. Ahora bien, es cierto que este tipo de «cultura» no puede transponerse (como se puede hacer con un reglamento o una directiva) a un país y una sociedad en los que por motivos históricos no ha tenido ocasión (todavía) de desarrollarse.

4.1.3. No cabe duda de que precisamente los responsables políticos de un país como Polonia, en donde el cambio político lo iniciaron en gran medida elementos de la sociedad civil (la Iglesia y los sindicatos), son especialmente conscientes de la especial importancia de este diálogo. Cabe preguntarse si sucede lo mismo en los demás casos, por ejemplo, en la nueva clase empresarial; es posible que algunos representantes de los nuevos empresarios no sean plenamente conscientes de su responsabilidad y sus deberes con la sociedad.

⁽¹⁾ Según una encuesta reciente, actualmente los partidarios de la adhesión son sólo un 46 % de la población, mientras que en 1997 el porcentaje se elevaba al 83 %.

4.1.4. Para el CES, el desarrollo de la sociedad civil organizada en los países candidatos a la adhesión es una tarea fundamental; sin embargo, el acervo comunitario apenas puede hacer algo legalmente en este punto que, sin embargo, es fundamental para el éxito del proceso de integración. Los gobiernos por sí solos no pueden llevar a cabo esta tarea; por tanto, es necesario proceder a un intercambio intensivo de conocimientos en el que también debería interesarse la Comisión.

En opinión del CES, la situación de los interlocutores sociales en Polonia hoy día es la siguiente:

4.1.5. El Gobierno polaco ha incluido en la Constitución y mediante diversas leyes las condiciones legales para que exista un diálogo social, hecho que el CES acoge muy positivamente. Las condiciones y relaciones laborales están igualmente reguladas en Polonia mediante una amplia legislación. Los sindicatos y los empresarios pueden organizar sus relaciones de manera similar a la de sus homólogos de Europa Occidental. En cuanto a la puesta en práctica, el CES observa, sin embargo, diversas dificultades que señalaremos brevemente.

4.1.6. Desde 1994 existe formalmente en Polonia una comisión tripartita complementada por los correspondientes grupos de trabajo tripartitos específicos de cada sector; sin embargo, hasta el momento no ha podido llevar a cabo su función. En este sentido, hay que señalar que los diversos interlocutores parten de una situación inicial desigual:

4.1.6.1. Los sindicatos polacos están fuertemente divididos y polarizados en torno a partidos políticos, algo que cabe observar, sobre todo, en la excesiva politización de las dos grandes confederaciones sindicales: NSZZ «S» (Solidaridad) y OPZZ. La primera está próxima a la coalición gobernante compuesta por la AWS (Acción Electoral «Solidarnosc») y la UW (Unión de la Libertad) y nutre las filas de la mayor parte de los cargos de los *sejma* del grupo político del Gobierno; igualmente, gran parte de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración proviene de dicho sindicato. OPZZ, por su parte, si bien no mantiene una relación tan estrecha, sí es aliado político de la SLD (Alianza Democrática de Izquierda).

4.1.6.2. Junto a las grandes organizaciones hay numerosos sindicatos a menudo sectoriales y que no influyen en procesos más que en casos excepcionales.

4.1.6.3. La influencia y el grado de organización de los sindicatos es especialmente importante en las empresas que aún son de titularidad estatal (industria pesada, ferrocarril, etc.); en las empresas privadas de nueva creación, sin embargo, es escasa. Mientras que la reorganización de las empresas públicas a menudo lleva aparejada conflictos entre el Gobierno y los sindicatos —entre otras cosas, porque éstos ven amenazada su influencia (punto 4.2, industria pesada y minería)—, los sindicatos raramente influyen en las negociaciones entre empresas privadas y sus trabajadores; en estos casos se trata casi exclusivamente de acuerdos empresariales.

4.1.6.4. Los empresarios están, en general, bastante menos organizados y ofrecen un panorama mucho más diverso. En el sector público, el Estado se encuentra a menudo ante un dilema entre su función como empresario y como reformador. En el sector privado, la mayoría de los empresarios es reacia a unirse en estructuras regionales o nacionales; no constituyen un interlocutor firme para unos sindicatos hasta ahora aparentemente omnipotentes y no están interesados en acuerdos que desborden el marco de la empresa. La mayoría de los convenios se sigue cerrando dentro de las empresas. Hay que señalar un crecimiento significativo de la ruptura de acuerdos debido a la debilidad cada vez más evidente de los sindicatos.

4.1.7. Dado que desde 1997, esto es, desde que asumió el poder una coalición de fuerzas próximas a Solidaridad, ha aumentado notablemente la influencia del sindicato «S» en el Gobierno, y que, por ello, la mayoría de los conflictos reales o potenciales se resuelve más por ley que mediante una negociación de los interlocutores sociales, del lado de los empresarios hay poco interés en «someterse» a los aparentemente poderosos sindicatos. Esto significa que muchos empresarios no ven la necesidad de que exista una organización propia, sino que prefiere arreglar sus asuntos directamente con los trabajadores dentro de su empresa, ya sea con la participación de los sindicatos del sector o sin ella.

4.1.8. Por otra parte, hay que señalar una clara disminución de los sindicatos organizados en el sector privado, tendencia que posiblemente se trasladará a los demás sectores de la economía aún por privatizar. Cabe esperar que si la implantación de los sindicatos sigue siendo firme sólo en apariencia, se corra el riesgo de que el sistema de diálogo social, más bien débil en Polonia, quede completamente marginado, lo cual iría en perjuicio de los trabajadores, con la consiguiente posibilidad de malestar social ante la ineffectividad o la falta de un sistema de catalizadores.

4.1.9. En este sentido, es importante señalar que los partidos políticos y los sindicatos relacionados con ellos ya han comenzado a replantearse su dependencia y a definir su propia función.

4.1.9.1. Mediante la fundación de la SLD como nuevo partido nacional de izquierda, la izquierda ha puesto de manifiesto que «su» sindicato OPZZ no es miembro automáticamente, sino que los miembros lo son a título individual y no como organización. Los sindicalistas pueden afiliarse, pero el sindicato como tal ya no desempeñará ninguna función significativa en el partido.

4.1.9.2. En la coalición de derechas AWS (Acción Electoral «Solidarnosc») puede observarse la misma tendencia, aunque no con las mismas consecuencias. NSZZ Solidaridad sigue siendo demasiado poderosa como para ser excluida en la organización del proceso político de la derecha; sin embargo, parece que sólo es cuestión de tiempo el que NSZZ «S» se vea obligada a concentrarse exclusivamente en su función sindical. Queda abierta la cuestión de si contará con suficientes miembros como para llevarla adelante.

4.1.10. La tendencia descrita supone que el sistema de diálogo social está en su fase de despegue y que la aplicación del marco legal creado aún no funciona correctamente. El CES seguirá atentamente la evolución.

4.1.11. La situación en los demás grupos y organizaciones de la sociedad civil organizada también es problemática. El grado de organización es a veces muy deficiente. Hay mucha reticencia frente a las estructuras centrales de organización, lo que resulta comprensible si se tiene en cuenta el pasado. Ya que las decisiones políticas se toman también a nivel central, convendría que los grupos y las organizaciones establecieran sus propias estructuras organizativas, paralelas a las estructuras de decisión política efectiva actualmente existentes, para poder participar eficazmente en el diálogo social.

4.1.12. Otro de los problemas reside en la falta de conciencia de la población respecto a determinadas cuestiones. Pese al laudable compromiso de las organizaciones de consumidores, las cuestiones de defensa del consumidor apenas han recibido atención hasta ahora. En relación con el escaso grado de organización descrito y la falta de recursos se explica la necesidad de mejorar el papel de la protección de los consumidores y el medio ambiente, por ejemplo.

4.1.13. Sin embargo, se observan algunas tendencias positivas que deben desarrollarse más. Por ejemplo, las cámaras regionales, que el derecho polaco considera como cámaras agrarias, desempeñan una importante función en el diálogo. Se han celebrado elecciones democráticas y hoy en día estas cámaras agrarias están preparadas para funcionar en todos los voivodatos. Gracias a su estatuto y a su organización representativa pueden contribuir a crear estructuras organizativas para el sector y asumir la función de importante interlocutor de los entes regionales y nacionales, pero, naturalmente, no pueden sustituir el trabajo de las organizaciones agrarias independientes.

4.1.14. El Comité considera muy importante tratar el tema del papel de la mujer en la sociedad polaca. Para la Comisión Europea⁽¹⁾, la escasa proporción de mujeres presentes en los procesos de toma de decisiones políticas⁽²⁾ no es la única muestra de que la igualdad de oportunidades está lejos de ser una realidad; más bien cabe observar una tendencia que se corresponde con los valores familiares conservadores tradicionales y que plantea grandes dificultades a las mujeres que quieren organizar su vida de manera autónoma e independiente.

4.2. *La industria pesada, la minería y el futuro industrial*

En el presente apartado, el Comité quiere poner de manifiesto los problemas de Polonia en relación con el necesario cambio estructural y la función del Gobierno y de los interlocutores sociales al respecto.

4.2.1. La situación de la industria pesada nacional preocupa seriamente a los responsables polacos y comunitarios. Hasta la fecha no ha sido posible llevar a cabo la privatización prevista del sector metalúrgico. La necesaria reforma estructural del sector, que podría dar lugar a una reducción de la mano de obra, parece verse dificultada por intereses creados demasiado personales de quienes hasta ahora han sido responsables del acero.

4.2.2. La situación de la minería es sumamente dramática y puede convertirse en un polvorín social para el país, de modo similar a lo que ocurre con la agricultura.

4.2.2.1. La minería era el sector mimado de la economía en tiempos de la República Popular de Polonia: los mineros disfrutaban de los ingresos más elevados y gozaban de privilegios sociales a una escala poco común. Por otra parte, la minería era el típico ejemplo de la irracionalidad del anterior sistema económico.

4.2.2.2. La extendida política de energía a bajo precio y ayudas cada vez mayores sin tener en cuenta los costes de producción y ulteriores impidió toda contabilidad empresarial racional y acarreó importantes consecuencias para el conjunto de la economía. Las minas de carbón se mantenían en producción en situación de déficit permanente. Sus ingresos dependían exclusivamente de la magnitud de las subvenciones públicas y no de los precios y los costes reales. Hasta hoy día se ha mantenido a grandes rasgos esta mentalidad entre el personal y la dirección de las minas.

4.2.2.3. En los últimos veinte años, el precio del carbón fijado por la administración oscilaba entre un 40 % y un 90 % de las subvenciones reales. Esta proporción determinaba la base para el establecimiento de las subvenciones públicas, en las que incluso se incluía un «beneficio» que el Estado garantizaba a las diversas minas.

4.2.2.4. Tras el cambio de sistema en 1989, las disparidades disminuyeron, pero el sector del carbón sigue trabajando con grandes pérdidas. La principal causa de la situación catastrófica en que se halla la minería del carbón es la actitud de aferrarse a estructuras económicas tradicionales del pasado de economía planificada, esto es, a condiciones especiales que ya no pueden justificarse.

4.2.2.5. En este sentido, la estructura económica de monopolio estatal es clave, ya que no fija los precios del carbón y la electricidad de acuerdo con el mercado. A pesar de la diferencia e incluso divergencia de intereses entre las sociedades mineras, la dirección de las minas, las empresas distribuidoras y los poderosos sindicatos, el fuerte grupo de presión de la minería

(1) Véase el informe anual de la Comisión Europea de 1998 sobre la igualdad de oportunidades.

(2) Sólo el 12,7 % de los miembros del parlamento nacional son mujeres.

del carbón tiene objetivos comunes. Las normas de la economía de mercado no parecen aplicarse a estos grupos. Las pérdidas de las minas crecen al tiempo que crecen también los ingresos de los que trabajan en ellas, esto es, los salarios y pagas de los mineros y (muy especialmente) las primas a los miembros de los consejos de administración de las empresas mineras.

4.2.2.6. Todos los gobiernos polacos posteriores a la caída del muro han intentado abordar el problema de la minería. En 1999 se ha presentado ya el quinto programa de reformas. La fórmula propuesta parece contribuir con éxito a disminuir significativamente el grado de ocupación en la minería y a aumentar la productividad de la extracción de carbón, lo cual, desgraciadamente, es por el momento de una utilidad limitada, dados los bajos precios internacionales del carbón.

4.2.2.7. El plan social desarrollado en el programa de reforma (en vigor desde junio de 1998) para «suavizar» los efectos de los despidos necesarios prevé lo siguiente:

- jubilación de los mineros con veinte años de trabajo en los pozos con el 75 % de su sueldo actual;
- indemnización para los mineros que hayan trabajado menos de veinte años en los pozos y quieran retirarse equivalente a 24 mensualidades, esto es, en torno a 50 000 PLN por trabajador;
- dos años de asistencia social y 65 % del sueldo, además de ofertas de formación continua;
- subsidios a los empresarios de otros sectores que contraten trabajadores procedentes del sector de la minería.

4.2.2.8. El éxito del plan social es satisfactorio, ya que el Gobierno ha logrado de este modo reducir la cifra de ocupados en la minería de los 243 000 trabajadores de 1997 a los 207 000 de finales de 1998. Sin embargo, el problema reside en que el Gobierno no previó que el número de interesados en la prejubilación sería tan elevado, con lo que los recursos financieros son insuficientes.

4.2.2.9. Los sindicatos de la confederación NSZZ «S» defienden de modo irrenunciable su exigencia de una compensación financiera por su salida del sector de la minería. El OPZZ y una serie de agrupaciones disidentes luchan, sin embargo, enérgicamente en contra de las tendencias de cierre y reducción del sector. Los sindicatos no están dispuestos a dar facilidades al Gobierno en la difícil situación en la que se encuentra; al contrario: tras una huelga de hambre de varias semanas en las minas a finales de 1998, organizada y llevada a cabo por el NSZZ «S» (Solidaridad), lograron que el Gobierno no sólo cediese, sino que diese la garantía de que las indemnizaciones por jubilación anticipada se ajustarían a la tasa de inflación. La opinión pública ha criticado duramente el acuerdo: por un lado, porque otros grupos de trabajadores fuertemente perjudicados no han podido hacer valer sus demandas a largo plazo, ya que las reservas financieras del Gobierno han ido a parar casi exclusivamente a los mineros; por otro, se ha

criticado la fuerte imbricación de intereses entre los sindicalistas de NSZZ «S» en el Gobierno y dicho sindicato como representante de los intereses de los trabajadores.

4.2.2.10. La cuestión que sigue sin aclararse en Polonia no es si la minería debe adaptarse a los cambios en las condiciones económicas generales, sino cómo financiar dicho proceso de adaptación ante el panorama de exigencias prepotentes y terminantes. El contribuyente polaco no podrá soportar los costes por mucho tiempo. En este sentido, conviene tener en cuenta el precedente de la CECA, que creó dispositivos económicos y sociales específicos para abordar problemas como la reconversión y la formación.

4.3. Agricultura y desarrollo rural

Las desigualdades económicas entre las aglomeraciones urbanas y las zonas rurales son cada vez mayores. Al mismo tiempo, cabe señalar que los «urbanitas» no reparan en los problemas de la agricultura y las zonas rurales, o bien no los entienden o simplemente los dejan de lado. Se trata de una tendencia que no es exclusivamente polaca.

4.3.1. En todos los análisis de la agricultura polaca se señalan como problemas, por un lado, la elevada proporción de trabajadores en el sector agrario⁽¹⁾ y, por otro, la pequeña estructura de las explotaciones. El futuro de la grandísima mayoría de las explotaciones actuales (el Parlamento Europeo habla de 1 a 1,5, e incluso 2 millones de explotaciones) no se considera un problema agrario, sino social. El problema reside en que una parte de las explotaciones no produce para el mercado, sino que practica cierta forma de autoabastecimiento o comercializa por sí misma su producción.

4.3.2. No cabe duda de que el sector agrario, excesivamente estructurado en torno a pequeñas explotaciones⁽²⁾, afronta un cambio estructural decisivo. La clave está en llevarlo a cabo de la manera menos dolorosa desde el punto de vista social y medioambiental. En este sentido, tienen especial importancia los programas de formación para las personas que participan en los procesos de producción agraria, pero también para la cualificación en otros sectores.

4.3.3. Las explotaciones polacas pueden dividirse en tres clases: de un lado, las que pueden convertirse en unidades rentables previa inversión de capital; por otro, explotaciones que se mantendrán como actividad aneja; por último, el tercer tipo no sobrevivirá la siguiente generación, ya que los posibles continuadores ya han buscado otro empleo.

(1) En torno al 25 % de los empleos del país se encuentran en el sector agrario, aproximadamente la mitad de ellos en explotaciones que llevan a cabo su actividad de modo exclusivo o como principal ocupación; el resto, en explotaciones en las que tales actividades son complementarias o anejas o granjas que consumen sus propios productos y no participan en la actividad oficial del mercado.

(2) Las dimensiones medias de una explotación polaca están en torno a las 7,5 ha.; el 95 % de las granjas dedicadas a la producción de lácteos sólo tiene cinco vacas o menos.

4.3.4. Es imprescindible trazar estrategias de desarrollo claras para los tres tipos. Para ello habría que tener en cuenta las diferencias en las estructuras agrarias regionales, así como las diferentes posibilidades de crear puestos de trabajo dentro y fuera del sector; a este respecto, hay que señalar las graves diferencias en materia de formación existentes entre las ciudades y las zonas rurales. No obstante, aún no se han elaborado tales estrategias de desarrollo. Cabe preguntarse si esta es la razón por la que el Gobierno y las organizaciones agrarias apenas hayan dialogado.

4.3.5. Asimismo, el plan recientemente presentado por el Gobierno polaco para desarrollar las zonas rurales hace relativamente pocas referencias a iniciativas concretas y, además, resultan conflictivos: si bien es cierto que en términos de economía agraria una explotación con tres vacas y cuatro hectáreas es insostenible a la larga, es incorrecto obligar al propietario a abandonar la agricultura sin proporcionarle ingresos alternativos ni protección social.

4.3.6. Igualmente, faltan estudios amplios sobre los efectos ecológicos potenciales del cambio estructural en el sector, así como estrategias para lograr en Polonia algo por lo que trabaja la UE: la integración de la protección medioambiental en la agricultura⁽¹⁾. Cabe esperar dos tendencias: la retirada de áreas marginales hasta ahora explotadas extensivamente y la intensificación del aprovechamiento de los terrenos de mejor calidad. En ambos casos habrá cambios ecológicos cuyos efectos deberán analizarse detalladamente.

4.3.7. En lo que respecta a la elaboración y la comercialización, frente a lo que sucede en el sector productivo, ya se han llevado a cabo, iniciado o bien están en fase de introducción importantes procesos de reestructuración. Las empresas occidentales se han implicado con decisión, lo cual allana la financiación del proceso. Al mismo tiempo se logrará un sistema relativamente centralizado y con pocos operadores, no siempre compatible con las necesidades de la economía regional. Además, dicho sistema multiplica los evidentes problemas de comercialización de las explotaciones agrarias pequeñas y medianas, apenas organizadas.

4.3.8. Sería muy ventajoso para el desarrollo rural que la UE y el Gobierno polaco se preocupasen de crear más estructuras pequeñas y medianas en el sector de la elaboración y la comercialización (por ejemplo, pequeñas carnicerías asociadas con mataderos, panaderías e incluso pequeñas y medianas lecherías); al hacerlo, debería partirse de las estructuras asociativas aún existentes, por ejemplo, en el sector lácteo. La UE debería velar por que en las ayudas de Phare, pero sobre todo del programa «Sapard», se tenga convenientemente en cuenta este tipo de estructuras.

4.3.9. Estos proyectos «de abajo arriba» también hay que considerarlos desde el punto de vista de los efectos positivos al aumentar la confianza de las personas en las regiones.

4.3.10. Los representantes del ministerio y los de las organizaciones agrarias siempre hacen referencia a los problemas que plantea el acceso al mercado agrario comunitario y a la política comunitaria de restituciones a la exportación, simultáneamente a la reducción de los derechos de aduana polacos⁽²⁾. Dado que los productos polacos difícilmente pueden colocarse en los mercados ruso y asiático debido a la crisis económica, los problemas de comercialización ocasionados por la PAC al sector agrario polaco son especialmente graves. Las negociaciones en curso sobre las concesiones mutuas relativas tanto a los productos agrarios como a los productos agrarios elaborados deberían abordar esta cuestión.

4.3.11. La postura negociadora que está perfilando la Comisión, que no prevé pagos compensatorios para la agricultura en las negociaciones agrarias con Polonia, podría dar pie a conflictos. El Comité considera que tras la adhesión, la agricultura de los países de Europa Central y Oriental debería incluirse gradualmente en el actual sistema de pagos compensatorios de la UE, especialmente, en aquellos ámbitos en que existen ya, en los países candidatos, niveles de precios semejantes a los de la UE. En cuanto a la duración de las necesarias normativas transitorias, deberán tenerse en cuenta las diferencias reales de precios, pero también las diferencias en los costes de producción.

4.3.12. El CES desea subrayar que en el desarrollo de la agricultura polaca también merecerán mucha atención las explotaciones que en el futuro sólo desarrollen actividades de modo secundario. Mientras no se creen suficientes puestos de trabajo no agrarios como alternativa al sector, las explotaciones agrarias no podrán considerarse sólo desde el punto de vista meramente económico, sino que habrá que reconocer su efecto amortiguador de las tensiones sociales.

4.3.13. Los enormes problemas estructurales de la agricultura polaca no serán controlables ni siquiera con grandes esfuerzos en el plazo de unos años. No se puede contar con que las pequeñas explotaciones agrarias, que son las predominantes y tienen una productividad extremadamente baja, puedan soportar la tremenda presión competitiva del mercado interior en un periodo de tiempo previsible. Para la adaptación estructural y el reforzamiento de la competitividad, ambos necesarios, la agricultura polaca necesitará un periodo de tiempo más largo. Por ello, el Comité se declara partidario de períodos transitorios que tengan debidamente en cuenta estas exigencias.

⁽¹⁾ Los paisajes agrarios polacos, gracias a la relativamente escasa inversión de capital en las explotaciones y los escasísimos recursos, tienen relativamente pocos problemas ecológicos. El principal problema es la erosión causada por el viento y el agua.

⁽²⁾ Como ejemplo cabe señalar las importaciones de porcino de Dinamarca o anteriores exportaciones comunitarias de trigo o patata hacia Polonia.

4.4. Transporte

4.4.1. La evolución del transporte en Polonia se caracteriza por tasas de crecimiento muy elevadas en el transporte privado y una caída acelerada en el transporte público de personas y mercancías, tanto a nivel local, como regional y nacional. La red de carreteras polaca no ha crecido conforme a esta tendencia y es insuficiente tanto para la cantidad de desplazamientos como para el peso de los vehículos (peso por eje mayor de 10 Tm).

4.4.2. Los cambios en la distribución modal y el empeoramiento de la oferta de transporte público resultante tienen graves consecuencias sociales y ecológicas. Por un lado, empeoran las posibilidades de desplazamiento para todo aquel que no dispone de vehículo propio; por otro, están las consecuencias medioambientales negativas del crecimiento del transporte (contaminación ambiental, ruido, etc.), sobre todo en las grandes ciudades, donde a menudo se colapsa el tráfico.

4.4.3. Hasta el momento, Polonia ha carecido del tiempo y del dinero necesarios para adaptar su infraestructura viaria al rápido crecimiento. La venta de coches a los particulares aumenta rápidamente, mientras que la infraestructura sólo puede desarrollarse lentamente (sobre todo con fondos públicos). Si se tienen en cuenta las previsiones financieras de la UE para las inversiones que habrá que realizar en Polonia para los futuros proyectos de transporte de importancia europea⁽¹⁾, el país debería emplear sólo en este concepto cerca del 1,5 % del producto interior bruto. Actualmente, el conjunto de todas las inversiones en transporte supone el 0,7 % del PIB. Dado que es necesario acondicionar las infraestructuras de transporte existentes⁽²⁾, incluidas las que no forman parte de estos ejes europeos, y dado que las posibilidades financieras del Estado son muy limitadas⁽³⁾, el Gobierno polaco se ve ante la tesitura de elegir entre grandes inversiones (por ejemplo, en los proyectos TINA) y otras inversiones imprescindibles también para la economía pero no relacionadas con los ejes europeos y dedicadas a mantener y ampliar las infraestructuras; asimismo, hay que escoger entre primar el ferrocarril o las carreteras. Incluso hay dificultades para aportar la parte de cofinanciación para los proyectos que se realizan con ayuda occidental.

4.4.4. Tanto la red de ferrocarriles polaca como las estructuras de transporte urbano estaban (y siguen estando en líneas generales) relativamente bien desarrolladas, si bien va a llevarse a cabo una reducción masiva⁽⁴⁾. Las redes están técnicamente desfasadas y su gestión es a menudo deficiente. Sobre todo en el transporte urbano, basado tradicionalmente en el autobús y el tren, cabe observar diversos procesos de reestructuración. El Gobierno central polaco se ha desentendido completamente de toda responsabilidad en el transporte público de cercanías urbanas. El Estado no facilita las ayudas financieras para mejorar la eficacia y los empobrecidos ayuntamientos afrontan solos el problema. A esto hay que añadir que sus empresas de transporte se han hecho cargo financieramente de medidas

sociales decididas por el Gobierno central, pero sin ser compensadas por ello (reducciones en el precio del billete para estudiantes, pensionistas, personas con discapacidades, etc.).

4.4.5. La conversión prevista del Oder en una vía fluvial «de dimensión europea» ha dado lugar a importantes debates. Mientras quienes critican la idea señalan el exceso de capacidad actual del ferrocarril y cuestionan las correspondientes inversiones desde el punto de vista medioambiental y del transporte, quienes la defienden se basan en el argumento de que dicha vía fluvial es de «interés europeo». La Comisión debería transmitir lo antes posible al Gobierno polaco su postura o su valoración del proyecto, así como si cabe esperar financiación comunitaria y en qué medida.

4.4.6. La evolución del transporte en Polonia no casa con los objetivos de la UE de lograr una política de transportes sostenible y aceptable desde el punto de vista social y medioambiental. Por el momento no se ve una estrategia para un desarrollo coordinado e integrado de los operadores de transporte. La mayoría de las personas encargadas de tomar las decisiones ignora, por ejemplo, las ideas incluidas en el Libro Blanco comunitario sobre las redes de ciudadanos, cuando sería importante ponerlas en práctica justamente en los países candidatos.

4.4.7. En las conversaciones bilaterales y en los programas comunitarios disponibles deberían emplearse todas las posibilidades e instrumentos para evitar que se repitan los errores en política de transporte que hoy lamentamos en muchos Estados miembros. Al mismo tiempo, deberían introducirse en los países candidatos, como Polonia, las soluciones positivas descritas por la UE principalmente en el programa ELTIS. Por tanto, el CES recomienda vivamente a la Comisión no limitar los programas Phare e ISPA a los proyectos transeuropeos de transporte, sino elaborar también iniciativas modélicas en el ámbito del transporte público urbano, iniciativas de desarrollo del transporte en las zonas rurales y proyectos para ciclistas y peatones. Igualmente, cabe criticar que las RTE dejen de lado los problemas de transporte de las ciudades y se concentren en las conexiones entre los centros, aspecto en el que se aconseja vivamente un cambio de orientación.

4.5. Protección del medio ambiente

4.5.1. En los últimos años, Polonia ha realizado considerables progresos en medio ambiente gracias a una legislación medioambiental a veces estricta, así como mediante formas de financiación innovadoras para las inversiones medioambientales. El principio «quien contamina paga», bastante discutido en Occidente, es en Polonia una realidad, y de ahí proceden los ingresos para los fondos medioambientales que existen en los municipios, los departamentos, los voivodatos y a nivel nacional. Otro instrumento de financiación medioambiental reconocido como ejemplar por la OCDE es el ecofondo polaco (intercambio de deuda por medio ambiente), creado en 1991. La proporción de inversiones medioambientales extranjeras en Polonia asciende a apenas un 5 %.

⁽¹⁾ Véase informe TINA.

⁽²⁾ Véase el estudio del BERD sobre el desarrollo del sistema de carreteras en Polonia.

⁽³⁾ En comparación con las inversiones en construcción de carreteras de mediados de los años ochenta, la caída ha sido del 75 %.

⁽⁴⁾ En el caso de la PKP deben cerrarse 8 000 km de un total de 23 000.

4.5.2. La incorporación del acervo comunitario en el ámbito del medio ambiente y la subsiguiente necesidad de crear una administración medioambiental eficaz está aún por hacer, especialmente en lo que se refiere a crear una administración (que debería incluir sistemas de seguimiento y vigilancia). Las observaciones del informe de la Comisión del 13 de octubre de 1999, que señalan la existencia de una necesidad de recuperación y ponen de relieve los escasos progresos realizados de un tiempo a esta parte, deberían provocar una rápida reacción de los responsables polacos. El CES está de acuerdo en que deben cumplirse por completo las condiciones legales y administrativas relacionadas con la incorporación del acervo comunitario con motivo de la adhesión.

4.5.3. La posibilidad de aplicar y poner en práctica técnicamente el derecho medioambiental comunitario es otro problema. A pesar de los numerosos progresos, a pesar de los diversos esfuerzos y de las relativamente elevadas inversiones en medio ambiente⁽¹⁾, Polonia sigue estando lejos de los niveles medios comunitarios. La circunstancia se ve agravada por el hecho de que algunos éxitos en materia de política medioambiental, por ejemplo, en el ámbito de la limpieza del aire ambiente en las ciudades (sustitución del carbón como combustible por el gas), se hayan visto empañados por nuevos problemas (por ejemplo, el crecimiento del transporte en automóvil).

4.5.4. Falta infraestructura técnica, como instalaciones de filtrado, plantas depuradoras, etc. Las inversiones necesarias se cifran en más de 30 000 - 40 000 millones de dólares, y cabe suponer que para poner en práctica el acervo comunitario en materia medioambiental harán falta plazos mucho más amplios de lo que se pensaba. Será prácticamente imposible que Polonia aplique dentro del plazo la directiva sobre aguas residuales urbanas, por ejemplo. Hay que prestar atención al argumento de que Polonia obtendría ventajas unilaterales si algunas empresas no tuviesen que costear determinadas disposiciones medioambientales (por el momento). Sin embargo, también hay que tener en cuenta que incluso en los propios Estados miembros la aplicación de la legislación medioambiental se encuentra con tropiezos⁽²⁾.

4.5.5. Sin plazos de transición para las inversiones en protección medioambiental, será imposible. En este sentido, con Polonia deben manejarse opciones negociadoras claras, verificables y vinculantes, y las transferencias financieras ligadas a la adhesión (por ejemplo, los Fondos Estructurales) deberán vincularse al respeto de este compromiso medioambiental.

4.5.6. El CES acoge positivamente las iniciativas de la Comisión en apoyo de las medidas medioambientales en el marco de Phare⁽³⁾ y de ISPA⁽⁴⁾ (a partir del año 2000). En este

sentido, hay que estudiar de forma estratégica en qué tipo de proyectos va a invertirse. A grandes rasgos cabe pensar en dos estrategias: la participación en grandes inversiones o bien limitarse a pequeños o medianos proyectos. Dado que en Polonia faltan proyectos pequeños novedosos, innovadores y creadores de puestos de trabajo, debería reflexionarse sobre la conveniencia de concentrar la ayuda comunitaria en este aspecto. Los proyectos piloto de la UE tendrían, además, la ventaja de realzar ante la opinión pública el efecto positivo de las ayudas comunitarias, lo que mejoraría la actitud hacia la adhesión.

4.5.7. El CES subraya que todas las medidas deben tener en cuenta la necesidad de preservar el potencial de protección medioambiental aún disponible. En este sentido, remite a su crítica de que los países candidatos reciban un trato distinto a los Estados miembros de la UE o a los terceros países al participar en los proyectos de LIFE⁽⁵⁾.

4.6. *Las ayudas de la UE*

4.6.1. Polonia recibirá ayudas a la adhesión por medio de tres programas comunitarios: Phare, ISPA y Sapard⁽⁶⁾ (estos dos últimos a partir del año 2000).

4.6.2. Estas ayudas son muy importantes para los países candidatos y son muy bien acogidas. Sin embargo, ante las inversiones de conjunto y los recursos comunitarios disponibles para los países tras la adhesión, los 3 000 millones de euros actualmente disponibles suponen una suma relativamente reducida, cuyo empleo debe planificarse cuidadosa y estratégicamente. Por otra parte, los países candidatos tienen algunas dificultades en absorber adecuadamente los recursos a su disposición.

4.6.3. La importancia de emplear la ayuda de este modo viene dada por la conveniencia de que tenga un efecto lo más complementario posible que permita apoyar iniciativas piloto o iniciar medidas que muestren a un amplio público que la UE se preocupa por ellos y tiene efectos positivos.

4.6.4. Es el caso de la ayuda ofrecida a los damnificados por las inundaciones de 1997, proveniente de Phare. En el futuro, la Comisión deberá desarrollar más proyectos a pequeña escala y de abajo arriba, como se hizo con las ayudas por las inundaciones, y ponerlos en práctica con las instancias polacas. Debería revisarse, sobre todo, la concentración de los recursos de ISPA en las aglomeraciones, que disponen de una financiación mucho mayor que las ciudades más pequeñas o las zonas rurales.

4.6.5. El CES es consciente de que para la Comisión es bastante complicado tratar con pequeños proyectos, que requieren más gastos administrativos, de coordinación y de control y, por tanto, más personal, que no siempre está

(1) Prácticamente el 2 % del PIB se invirtió en medio ambiente.

(2) El Tribunal de Cuentas europeo ha declarado que debe reequiparse o reorganizar el equipamiento de una gran parte de las 40 000 depuradoras existentes en Europa y que es necesario construir otras 40 000 depuradoras, que tampoco estarían listas a tiempo.

(3) En torno a 170 millones de euros desde el inicio.

(4) ISPA = Instrument for Structural Policies for Pre-Accession; Reglamento 1267/99, DO L 161/1999.

(5) Véase el dictamen del CES sobre LIFE III (DO C 209 de 22.7.1999).

(6) Sapard = Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, Reglamento 1268/99, DO L 162/1999.

disponible; por ejemplo, la DG de Política Regional tendría problemas considerables para llevar a cabo correctamente el programa ISPA (de una cuantía de 1 000 millones de euros anuales) sin un aumento masivo del personal. Por consiguiente, habrá que estudiar cómo dejar el desarrollo de los programas de ayuda más en manos de las autoridades polacas y limitar la función de las instancias comunitarias al control del correcto funcionamiento de los proyectos.

5. Observaciones específicas y recomendaciones

5.1. El CES observa con la mayor preocupación la rápida pérdida de popularidad de la adhesión a la UE entre la población polaca. Considera que se trata de una señal cada vez más clara de la falta de comunicación con los ciudadanos que ha habido en el pasado. Esta situación debe contrarrestarse urgentemente mediante diversas medidas, especialmente mediante el desarrollo y puesta en práctica de una estrategia de información en colaboración con la sociedad civil, para lo que debería emplearse el nuevo comité consultivo conjunto.

5.2. Para el CES, el desarrollo del diálogo político con la sociedad civil organizada es de una importancia fundamental. Dado que hay un considerable déficit en este campo, se propone plantear un programa separado o bien abrir, por ejemplo, el programa de hermanamiento dentro de Phare a las iniciativas de organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil organizada.

5.3. El CES recomienda al Consejo y a la Comisión que en las negociaciones con el Gobierno polaco traten los siguientes temas y estudien las posibilidades de llevarlos a cabo:

— Reflexionar sobre la forma en que se puede desarrollar la conciencia de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada para que se estructuren mejor, incluyendo la posibilidad de crear organizaciones centrales. Es absolutamente necesario que estas organizaciones coordinen mejor su trabajo entre sí y que sigan desarrollando su capacidad para entablar un diálogo más estructurado con los responsables políticos.

- En relación con la urgente necesidad de elaborar estrategias de desarrollo sociales y medioambientales adecuadas en los sectores más importantes (por ejemplo, la industria pesada, el sector agrario y la reforma del ferrocarril), deberán discutirse y llevarse a cabo en un diálogo estructurado (cofinanciado por la UE) con los grupos afectados.
- La necesidad de aumentar el flujo de información e intensificar el propio diálogo con la sociedad civil (empresarios, sindicatos, comercio, la industria, los grupos agrarios, los consumidores, los defensores del medio ambiente, etc.) sobre los preparativos para la adhesión a la UE y sus consecuencias.
- Cómo puede desarrollarse una campaña de formación específica destinada a las zonas económicamente desfavorecidas y que incluya tanto la cualificación agraria como la orientación profesional en otros sectores, algo que debe acompañar al proceso de cambio estructural en la agricultura y que es imprescindible para impedir que aumente a largo plazo el foso económico entre la ciudad y el campo.
- Cómo mejorar mediante un diálogo social la evolución del transporte, incompatible con el objetivo comunitario de una política de transportes «sostenible» desde el punto de vista social y medioambiental.
- Cómo lograr una distribución justa de los recursos de ISPA conforme a las necesidades de las pequeñas ciudades y de las zonas rurales.
- Cómo mejorar las condiciones de las PYME mediante la creación de estructuras de elaboración y comercialización y cómo desarrollar las estructuras asociativas.
- Cómo resolver la distribución de funciones, aún confusa, entre los diversos niveles de decisión y gestión, incluida la financiación de las tareas.
- Cómo profundizar los contactos existentes entre grupos polacos y grupos comunitarios o bien cómo establecerlos allí donde no existen.

Bruselas, 9 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

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.

Puntos 4.1.6.1 y 4.1.6.2

Sustitúyase por el siguiente texto:

«4.1.6.1. El panorama sindical se caracteriza por la existencia de dos grandes confederaciones, NZZ Solidarnosc y OPZZ, cuyas divisiones profesionales y territoriales gozan en general de gran autonomía. A estas estructuras bastante flexibles se añaden otras muchas agrupaciones sindicales y sindicatos autónomos a veces de alcance meramente empresarial.

4.1.6.2. Las complejas relaciones de las grandes confederaciones con el mundo político, SOLIDARNOSC con la Acción Electoral "Solidarnosc" y OPZZ con SLD, dificultan a veces el diálogo puramente social al politizar algunos temas.»

Exposición de motivos

La redacción propuesta tiene más en cuenta el contexto sociopolítico y deja de lado afirmaciones tajantes y excesivamente simplistas.

Resultado de la votación

Votos a favor: 41, votos en contra: 53, abstenciones: 9.

Punto 4.1.7

Modifíquese del siguiente modo:

4.1.7. La mayoría de los conflictos reales o potenciales se resuelve más por ley que mediante una negociación de los interlocutores sociales, del lado de los empresarios hay poco interés en «someterse» a los aparentemente poderosos sindicatos. Ello significa ...

Exposición de motivos

Las relaciones entre Solidarnosc y el Gobierno se describen de una manera demasiado simplista, hasta el punto de resultar inexacta.

Resultado de la votación

Votos a favor: 39, votos en contra: 62, abstenciones: 8.

Puntos 4.1.9.1 y 4.1.9.2

Suprímanse.

Exposición de motivos

Es suficiente lo expuesto en el punto 4.1.9.

Resultado de la votación

Votos a favor: 41, votos en contra: 62, abstenciones: 9.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader +)»

(2000/C 51/18)

El 19 de octubre de 1999, la Comisión Europea decidió, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 del Tratado, consultar al Comité Económico y Social sobre el proyecto mencionado.

El Comité Económico y Social decidió nombrar al Sr. Bastian ponente general encargado de elaborar su dictamen.

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 9 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité acoge favorablemente el proyecto de Comunicación de la Comisión por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa Leader +, y aprueba la selección de esta iniciativa en favor del desarrollo rural, en el marco de la Agenda 2000, entre las cuatro iniciativas comunitarias seleccionadas para la programación 2000-2006.

1.2. Las zonas rurales abarcan en efecto más del 80 % del territorio de la Unión y contienen a más de una cuarta parte de su población. El Comité se congratula, pues, de que la iniciativa Leader + complete a las demás medidas relativas al desarrollo rural en el marco de los Fondos Estructurales y desea que el conjunto de estos programas contribuya a preservar un tejido rural dinámico en la Unión.

1.3. La experiencia adquirida con Leader II lleva al Comité a hacer las observaciones siguientes:

2. Sobre la financiación de Leader + por el FEOGA-Orientación

2.1. Con el fin de lograr una simplificación administrativa, la Comisión propone que la financiación de Leader + se realice en el marco de un Fondo Estructural único, el FEOGA-Orientación, y no a través del FEOGA-Orientación, el FEDER y el FSE, como en el caso de Leader II.

2.2. Al igual que el FEOGA-Garantía financia actualmente en parte la política de desarrollo rural, elevada al rango de «segundo pilar de la PAC», la Comisión desea que el FEOGA-Orientación —hasta ahora estrictamente agrícola— sirva en adelante para financiar medidas que no correspondan únicamente a la actividad agrícola, sino que afecten al mundo rural en su conjunto.

2.3. Esta evolución, por muy limitada y experimental que sea en la fase actual, no puede producirse evocando meramente el principio de simplificación. El Comité considera que existe

una orientación en materia de política general deseada por la Unión, que merece un nuevo debate en profundidad si ha de continuarse después del 2006.

2.4. Por el momento, y en virtud del destino principal del FEOGA-Orientación, el Comité desea que se incluyan en el marco de las estrategias de desarrollo Leader + numerosos proyectos de desarrollo agrícola en el medio rural —incluidas las actividades que dependen de la agricultura— dirigidos por los titulares de las explotaciones y sus familias.

3. Sobre la ampliación de Leader + a todo el territorio de la Unión

3.1. La elegibilidad para la iniciativa Leader, antes limitada a las zonas de los objetivos n°s 1, 5b y 6, se amplía con Leader + al conjunto del territorio rural, con la posibilidad para los Estados miembros de definir las zonas beneficiarias.

3.2. El Comité se congratula por esta importante innovación con relación a Leader II, ya que considera que otorgará una mayor autonomía a los Estados miembros en la elección de las zonas prioritarias.

3.3. No obstante, el Comité manifiesta su inquietud por la multiplicación y la dispersión de los proyectos que pueden surgir, y por la posible disminución de la eficacia de la iniciativa que ello conllevaría. Este riesgo es tanto más fundado cuanto que la ampliación de la elegibilidad para Leader + se efectúa en el marco de una dotación anual decreciente (2 020 millones de euros, a precios de 1999, en siete años, frente a seis para Leader II).

3.4. El Comité insta, pues, a la Comisión y a los Estados miembros a prevenirse frente al peligro de «dispersión» de ayudas otorgadas en cantidades demasiado pequeñas, que puede ir en detrimento de los resultados que se pretenden, velando por la correcta articulación del conjunto de los programas de desarrollo rural (véase el punto 5).

4. Sobre el carácter «piloto» de los proyectos susceptibles de elección para Leader +

4.1. El proyecto de Comunicación de la Comisión especifica (concretamente en el punto 14) los criterios de evaluación de las estrategias de desarrollo propuestas por los Grupos de acción local (GAL).

4.2. De manera general, la Comisión insiste en el carácter «piloto» que deberán tener estas estrategias para poder optar a la cofinanciación comunitaria (véase el punto 37).

4.3. El Comité considera que esta exigencia refleja la ambición de Leader + de fomentar y apoyar la realización de estrategias originales y de calidad para el desarrollo rural integrado.

4.4. Para el Comité, al igual que para la Comisión, este carácter «piloto» constituye uno de los criterios de selección de las estrategias propuestas, al igual que los criterios de integración, coherencia con el territorio, transferibilidad de los métodos y complementariedad con los programas regionales de desarrollo rural.

4.5. La propia lógica de Leader + exige, en efecto, que, para ser susceptible de elección, una estrategia incluya un elevado número de iniciativas y proyectos locales, con el fin de dar una respuesta coherente a las necesidades de las poblaciones y territorios de que se trata.

4.6. Algunas de estas iniciativas y proyectos no supondrán innovaciones como tales, pero serán necesarios para la aplicación de la estrategia de desarrollo integrado prevista.

4.7. Al igual que la Comisión, el Comité considera que el elemento innovador, «piloto», de una estrategia debe ser el plan de acción considerado en su conjunto. Además, este criterio de selección deberá evaluarse de manera diferente en función de que los territorios de que se trata hayan experimentado o no los programas Leader I y Leader II.

4.8. Por otra parte, el Comité aprecia la preocupación de la Comisión por que los planes de acción Leader + se articulen alrededor de un aspecto dominante, representativo y aglutinante de un territorio. La Comisión pretende de este modo evitar que una simple acumulación de proyectos locales sea presentada como un plan de desarrollo local coherente.

4.9. No obstante, el Comité recomienda que esta exigencia no llegue a disuadir de los planteamientos multisectoriales, realmente integrados. Por el contrario, desea que la Comisión y los Estados miembros fomenten explícitamente la integración multisectorial.

4.10. El Comité, preocupado por la igualdad de oportunidades y consciente de que las mujeres y los jóvenes pueden impulsar el desarrollo de las zonas rurales, aprueba la propuesta de la Comisión relativa a estos dos grupos de población prioritarios. Se congratula de que la Comisión pida a los Estados miembros que analicen las necesidades de las mujeres y los jóvenes que trabajan en estas zonas, presentando propuestas que respondan a esas necesidades y haciendo que se adopten las medidas necesarias para impedir las discriminaciones existentes, además de tener en cuenta la diversificación económica de las zonas rurales.

5. Sobre la complementariedad con otros programas comunitarios

5.1. Conviene evitar las superposiciones entre los distintos instrumentos comunitarios relativos al desarrollo rural, las duplicidades en la financiación y los efectos en materia de oportunidades que podrían resultar para los beneficiarios. La iniciativa Leader debe aplicarse allí donde no llegan los programas tradicionales de desarrollo rural.

5.2. Claro está que esto es válido para la articulación entre Leader + y las medidas previstas por el nuevo reglamento (CE) nº 1257/1999 (el «segundo pilar» de la PAC) y todos los programas que tienen objetivos complementarios en materia de creación de empleo, de formación profesional, de artesanía o en el ámbito social.

5.3. Esta complementariedad es asimismo necesaria entre la iniciativa Interreg y la ayuda que la iniciativa Leader + (capítulo 2) puede aportar a la cooperación transnacional entre territorios rurales de la Unión.

5.4. El Comité considera, por ejemplo, que Leader + puede ser un instrumento privilegiado de estructuración de los macizos montañosos, por lo general divididos entre varias entidades administrativas. Los programas Leader han demostrado su pertinencia en zonas de montaña. El Comité desea que continúe la dinámica emprendida en estas zonas y que Leader + contribuya, mediante la integración en redes y el trabajo transfronterizo, a intercambiar experiencias y a establecer una cooperación entre los distintos macizos de la Unión. Evidentemente, este ejemplo no significa que Leader + no constituya también una auténtica oportunidad para las zonas desfavorecidas en general.

5.5. El Comité recomienda asimismo que los proyectos de cooperación transnacional no se limiten a los Estados miembros. Deben poder extenderse a los Países de Europa Central y Oriental (PECO). El Comité es consciente de que los créditos de Leader + están reservados para los Estados miembros. No obstante, desea que se facilite el acceso a los fondos de preadhesión a los PECO que deseen establecer programas de cooperación rural con territorios de la Unión.

5.6. El Comité pide asimismo a la Comisión y a los Estados miembros que velen por la complementariedad de Leader + y de los programas medioambientales financiados por la Unión. También se congratula del hecho de que la valorización de las áreas de interés comunitario en el marco de Natura 2000 forme parte de los temas aglutinantes propuestos por la Comisión. De manera general, el Comité recuerda que está a favor de la dimensión medioambiental de la política de desarrollo rural y, en particular, del fomento de las buenas prácticas agrícolas.

5.7. A la vez que recuerda su reciente dictamen sobre la tercera fase del instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE III)⁽¹⁾, el Comité subraya la importancia de la difusión y de la explotación de los resultados de los proyectos financiados por LIFE, tanto en el marco de LIFE-Medio ambiente (en particular, los proyectos relativos a la ordenación y la valorización del territorio) como en el de LIFE-Naturaleza. En este dictamen, el Comité señaló que «... los instrumentos financieros nacionales y comunitarios en el ámbito de la política regional y agraria (como, por ejemplo, los fondos estructurales o el Fondo de Cohesión) deberían desempeñar una función más importante e innovadora que hasta ahora». Ni que decir tiene que esto se aplica también a la iniciativa Leader +.

5.8. El Observatorio de los territorios rurales deberá desempeñar un papel destacado para lograr una buena articulación de Leader + con los demás instrumentos comunitarios de ayuda al desarrollo rural.

5.9. Con el fin de ayudar a orientarse a los beneficiarios potenciales, el Comité sugiere, por ejemplo, la elaboración de una guía de todas las políticas comunitarias existentes en materia de desarrollo rural y de sus criterios de elegibilidad.

5.10. Esta podría ser una de las primeras misiones del «Observatorio de los territorios rurales» dirigido por la Comisión, en colaboración con las administraciones competentes de los Estados miembros.

5.11. El Comité desea que las acciones emprendidas por el Observatorio las evalúe un grupo de trabajo independiente compuesto por agentes representativos de los medios socioeconómicos implicados en el desarrollo rural, presidido por la Comisión.

6. Sobre la constitución de los Grupos de acción local (GAL)

6.1. Los GAL son una de las particularidades de la iniciativa Leader +, sin duda la más pertinente para fomentar un planteamiento ascendente del desarrollo local.

6.2. La experiencia adquirida con Leader I y Leader II ha demostrado, no obstante, que la mayoría de los GAL existentes están formados sobre todo por interlocutores públicos. Aunque con frecuencia resultan eficaces, las poblaciones interesadas no han considerado a estos GAL como un nuevo foro de expresión de la democracia local, sino como un escalón administrativo adicional.

6.3. El Comité comparte el deseo de la Comisión de que los GAL sean un conjunto representativo de los distintos interlocutores socioeconómicos de un territorio. Aprueba, pues, el establecimiento de un límite máximo del 50 % de participación de interlocutores públicos (administraciones y representantes políticos) en la composición de un GAL.

6.4. Por el contrario, el Comité pide a los Estados miembros que no desvirtúen esta norma imponiendo la participación de un 50 % de interlocutores públicos en GAL compuestos fundamentalmente por interlocutores privados, como, por ejemplo, sucede con frecuencia en Finlandia.

6.5. La nueva norma fijada por la Comisión debe de hecho permitir la representación de varios grupos de agentes locales en un GAL. En cuanto al resto, la composición de los GAL debe ser objeto de negociación entre interlocutores públicos y privados, y no de una decisión administrativa unilateral.

7. Sobre el trabajo en red

7.1. La comunicación, el intercambio de experiencias, ha sido una de las principales características de Leader I y Leader II. El fomento del trabajo en red entre grupos ha sido objeto de atención permanente por parte de la «célula» de gestión de la actividad gestionada en el ámbito comunitario por la AEIDL (revista «Leader», seminarios, misiones y visitas entre los GAL, etc.).

7.2. El Comité aprueba la voluntad de la Comisión de intensificar el enfoque proactivo del trabajo en red, con el impulso de las células nacionales de gestión de la actividad y de un Observatorio europeo de los territorios rurales.

7.3. Haciendo uso de la experiencia de Leader I y de Leader II, el Comité recomienda a estas estructuras de gestión de la actividad que definan bien los distintos tipos de actividad en red, sus objetivos y los resultados esperados, diferenciando los aspectos de cooperación concreta entre los GAL de los medios de comunicación puestos a su disposición.

7.4. El Comité recomienda que, además de la información general sobre las experiencias en curso, el Observatorio y las células nacionales favorezcan un enfoque participativo, mediante visitas, intercambios de servicios y proyectos específicos elaborados por los GAL en torno a temas de interés común.

7.5. El trabajo en red podrá así contribuir a sacar al desarrollo local del aislamiento en el que a menudo se encuentra.

8. Sobre la aplicación

8.1. El Comité subraya la ejemplaridad del método ascendente en el que se basa la iniciativa Leader +, que permite evaluar de manera concreta la diversidad de la Europa rural y podría prefigurar la regresión de las políticas de tipo descendente, indiferenciadas y comunes a todas las zonas de la Unión.

8.2. Con relación al principio de integración del artículo 6 del Tratado y de conformidad con el artículo 8 (en conexión con el considerando 27) del Reglamento (CE) nº 1260/99, el Comité insta a los Estados miembros a que tomen las medidas necesarias para que las autoridades medioambientales participen en la preparación, aplicación y evaluación de los programas en el marco de Leader + y, por ende, en los trabajos de los comités de seguimiento. Igualmente, en la elaboración a cargo de los Grupos de acción local de los planes de desarrollo, todos los interlocutores locales, incluidas las ONG medioambientales y las organizaciones agrarias, deberán participar en la mayor medida posible.

8.3. Con el fin de ayudar sobre el terreno a los participantes y de hacer que surjan proyectos innovadores, el Comité desea que la Comisión y los Estados miembros hagan todo lo posible para:

- clarificar los criterios de elegibilidad de los GAL y de los proyectos;
- simplificar los procedimientos administrativos a los que se somete a los GAL una vez seleccionados sus proyectos.

8.4. Así, sin prejuzgar las modalidades de financiación que elegirán los Estados miembros, el Comité valora positivamente el sistema de la subvención global, pues da una mayor libertad

a los GAL en el reparto de los fondos que se les asignan. Para que este sistema sea plenamente eficaz, las administraciones interesadas de los Estados miembros no deberán entorpecer los procedimientos de asignación y las solicitudes de garantías, lo que causaría retrasos en la cofinanciación.

8.5. Tal y como se propone en el proyecto de comunicación (véase el punto 31), el Comité pide a la Comisión y a las administraciones nacionales y regionales interesadas que den a conocer sus exigencias contables desde el comienzo de la iniciativa, para simplificar la gestión financiera de Leader + en los distintos niveles institucionales correspondientes.

8.6. Por otra parte, la Comisión fija en seis meses el plazo que se da a los Estados miembros para presentar sus propuestas de programas de la iniciativa Leader +, previa aprobación y publicación de su comunicación. El Comité considera que este plazo es un poco corto, en particular para que se estimulen proyectos desde territorios que no dispongan de experiencia previa de los enfoques participativos.

8.7. El Comité recomienda, pues, que se mantenga la flexibilidad introducida en Leader II y se autorice la adaptación de los planes de acción de Leader + durante su aplicación. Toda posible adaptación deberá ir acompañada de una revisión de los objetivos, estrategias e indicadores, al objeto de fomentar las «buenas prácticas» en materia de concepción de los proyectos.

8.8. El Comité recomienda asimismo que los GAL —y, en especial, los recién llegados— disfruten de una verdadera asistencia técnica durante la fase de concepción de los proyectos y que se les informe plenamente sobre las mejores prácticas y acciones innovadoras registradas durante la aplicación de Leader I y Leader II.

8.9. Teniendo en cuenta las recomendaciones precedentes, el Comité se muestra favorable a la adopción rápida del proyecto de comunicación de la Comisión y de la normativa necesaria para la aplicación de Leader +.

Bruselas, el 9 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible — Urban»

(2000/C 51/19)

El 19 de octubre de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

El Comité Económico y Social ha decidido nombrar ponente general al Sr. Gianni Vinay y encargarle de preparar los trabajos correspondientes.

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 9 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Esta consulta sobre las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de promover un desarrollo urbano sostenible, denominada Urban, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento (CE) nº 1260/1999, ha de tramitarse en breve plazo, puesto que la Comisión tiene intención de aprobar el procedimiento correspondiente cuanto antes.

1.2. La iniciativa en cuestión se produce después de que la Comisión, haciendo gala de un espíritu muy innovador, haya creado un «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea», que desarrolla en torno a cuatro ejes los elementos de fondo de la problemática urbana, teniendo asimismo en cuenta la reforma de los Fondos Estructurales. El Comité ha emitido recientemente un dictamen en el que se valora positivamente dicho Marco de actuación⁽¹⁾.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión destaca que los programas actualmente ejecutados en el ámbito de Urban han permitido una mejora visible de la calidad de vida en las áreas de referencia y pone de manifiesto que esta experiencia ha contribuido también a que madurase la decisión de colocar la dimensión urbana en el centro de las políticas comunitarias y, en particular, de las intervenciones de los Fondos Estructurales a través del Marco de actuación.

2.1.1. Sintetizando los puntos esenciales del Marco de actuación, la Comisión señala que es fundamental velar por que la nueva iniciativa comunitaria ofrezca un claro valor añadido y sea complementaria de los demás programas principales. En la práctica, Urban también puede constituir un puente entre los planteamientos innovadores a pequeña escala (anteriormente realizados en el contexto de los proyectos piloto urbanos y LIFE) y la adopción de un planteamiento integrado en la corriente principal de los Fondos Estructurales.

(1) DO C 368 de 20.12.1999 «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea».

2.1.2. Por tanto, Urban tiene como principal objetivo alentar la formulación y aplicación de estrategias particularmente innovadoras en favor de ciudades pequeñas y medianas o de los barrios en dificultades de las grandes ciudades.

2.2. Entre los principios a los que deben atenerse las estrategias de regeneración urbana figura, ante todo, la existencia de una «masa crítica» de población y estructuras de apoyo. Se requiere asimismo una intensa cooperación local para definir los retos, la estrategia, las prioridades, la asignación de recursos, etc.; las relaciones de cooperación deberían comprender interlocutores económicos y sociales, ONG, agrupaciones vecinales (incluidas las que actúan en el terreno del medio ambiente) y cualquier otro organismo interesado.

2.2.1. Se habrá de respetar la complementariedad con las principales formas de asistencia prestada por los Fondos Estructurales.

2.3. Se establece que las zonas subvencionables, unas cincuenta, contarán al menos con 10 000 habitantes. En cada una se afronta una problemática única dentro de una zona geográfica coherente y en ella deberá estar demostrada la necesidad de regeneración económica y social o la existencia de una situación de crisis mediante los indicadores estadísticos nacionales. Las zonas elegibles, que deberán cumplir al menos tres de los criterios enumerados en el texto, podrán estar localizadas dentro o fuera de las zonas subvencionables en virtud de los objetivos 1 y 2.

2.4. Además, las acciones deberán referirse a algunas prioridades como la recuperación de edificios, un mayor grado de seguridad y prevención de la delincuencia, la reducción de la proliferación urbana, los pactos en favor del empleo y estrategias educativas y formativas para marginados, sistemas de transporte público integrado, reducción de los desplazamientos realizados en medios de transporte privado, iniciativas encaminadas al tratamiento de residuos y a la gestión de recursos hídricos y energéticos, etc. En un anexo de la comunicación se ofrece una lista pormenorizada de medidas subvencionables.

2.5. A continuación, la Comunicación ilustra detalladamente los procedimientos para la preparación, presentación y aprobación de los programas, así como las modalidades de seguimiento, ejecución y evaluación de las intervenciones.

2.5.1. Por lo que se refiere a la financiación, la asignación total se eleva a 700 millones de euros para el período 2000-2006. Su distribución entre los Estados miembros ha sido fijada en función de varios criterios, como la densidad de población urbana o los datos sobre el desempleo, incluido el de larga duración. Las intervenciones que figuran en el anexo son en total 56, con una financiación media de unos 12 millones de euros, y pueden destinarse a barrios enteros o, si se dan las condiciones, a ciudades de 30 000 o 40 000 habitantes, sumando varias zonas. Sin embargo, el 2 % del total se destinará a sufragar una actividad horizontal de coordinación, intercambio de experiencias, evaluación y elaboración de indicadores, etc. y será gestionado directamente por la Comisión.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión; y lo hace con particular satisfacción porque en su momento —en referencia a la reforma de los Fondos Estructurales— había solicitado, al igual que el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, que se confirmase la iniciativa comunitaria Urban, cuya valoración era muy positiva. La Comisión, consciente de su relevancia, ya había asumido en principio esta petición, pero es de apreciar especialmente que la iniciativa en cuestión sea uno de los primeros actos de la nueva Comisión.

3.1.1. La solicitud de renovación nacía de una atención positiva especial a la anterior experiencia de Urban. Lanzada en 1994, dicha iniciativa se ha caracterizado, tanto en su concepción como en su ejecución, por algunas peculiaridades significativas: la primera, que se trataba de una intervención focalizada en zonas urbanas con situaciones socioeconómicas altamente críticas y planteada desde una óptica socioeconómica e infraestructural integrada; la segunda, que en la intervención se optaba por solicitar una participación intensa tanto de los niveles administrativos locales como de las estructuras asociativas públicas o privadas y de la propia población.

3.1.2. En definitiva, el rasgo más característico de Urban residía en que no eran tanto las estructuras —sobre las que, obviamente, también se actuaba—, sino más bien los habitantes, que ocupaban el primer plano y constituyan el centro de las intervenciones en el tejido urbano.

3.1.3. Las intervenciones totales financiadas por el anterior programa Urban con 900 millones de euros ascendieron a 116 y globalmente registraron un notable éxito, atendiendo tanto a la calidad como a la eficacia duradera de la intervención.

3.1.4. En consecuencia, parece importante que se haya querido dar continuidad a esta experiencia, la cual —justamente por las características antes apuntadas— se ha revelado provechosa y aglutinadora. En efecto, la experiencia reviste un carácter funcional, no sólo en el plano práctico, sino también desde el punto de vista de la aproximación de los ciudadanos a la UE.

3.2. Entre las mejoras introducidas por la nueva iniciativa propuesta destaca el que esté destinada prioritaria, que no exclusivamente, a las ciudades pequeñas y medianas, que, en cambio, resultaban marginadas por el texto precedente, a pesar de que constituyen realidades numéricamente importantes en el panorama urbano europeo.

3.2.1. También es importante el énfasis particular en el intercambio de buenas prácticas, ligado a la decisión de conceder instrumentos financieros a una serie de actividades de evaluación, clasificación y metodología de clasificación, gestionadas por la Comisión; en contraste, éstas se habían desarrollado poco en el marco de la anterior edición de Urban, debido precisamente a la carencia de recursos.

3.2.2. Asimismo relevante resulta la precisión que figura en el anexo 1 respecto a las intervenciones en materia de vivienda, que no pueden ser financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que da cobertura a Urban. Cuando tales intervenciones sean inseparables de cualquier intento de abordar el desarrollo de la zona interesada, los programas deberán acreditar la disponibilidad de asignaciones financieras suficientes por parte de las autoridades nacionales o locales para la mejora de la vivienda, además del importe total definido en el marco del concreto proyecto inscrito en Urban. Se evita así el riesgo de que programas considerados idóneos y necesarios se revelen después ineficaces por no contar simultáneamente con proyectos esenciales.

3.2.3. También merecería una consideración positiva la notable ampliación de la lista de medidas subvencionables en el marco de Urban, sobre todo porque se explicita su carácter ilustrativo (no exhaustivo) y se subraya que incluye asimismo medidas ya adoptadas en la edición anterior de Urban y en los proyectos piloto urbanos.

3.3. No obstante, el Comité estima útiles algunas puntualizaciones sobre determinados aspectos que presenta la iniciativa, tanto metodológicos como de contenido.

3.3.1. En más de una ocasión, el Comité ha puesto el acento en la necesidad de que el principio de concertación y cooperación formase parte integrante de las actuaciones de los Fondos Estructurales⁽¹⁾; el Parlamento Europeo también ha abogado por ello en términos análogos⁽²⁾. En la Comunicación que se examina parece detectarse precisamente una atenuación de este elemento, que constituía el «valor añadido» de Urban.

⁽¹⁾ DO C 407 de 28.12.1998. Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales»; cf. también la DO C 368 de 20.12.1999 «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea».

⁽²⁾ Resolución sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales [COM(1998) 131 final - C4-0285/98/0090 (AVC)].

3.3.2. Del mismo modo, las que fueron finalidades prioritarias de Urban parecen diluirse en la gran cantidad de posibles medidas indicadas y de objetivos seleccionados. Entre ellas desaparece, en particular, la modesta —pero determinante— ambición de «actuar como catalizador en un contexto más amplio, emprendiendo planes clave para contribuir a que las zonas urbanas desfavorecidas logren mejorar de forma duradera el nivel de vida de sus habitantes»; así sintetizaba la iniciativa sus objetivos en la edición anterior.

3.3.3. La propuesta actual parece orientarse más hacia toda una serie de aspectos, también muy válidos, que caracterizan el «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea» y que forman parte de un proyecto más vasto y exhaustivo en su articulación que el que era, y debería ser, el ámbito al que Urban estaba destinada, ámbito por lo demás bien definido por las condiciones que deben caracterizar las zonas elegibles en la nueva iniciativa.

3.3.4. Es preciso, a juicio del Comité, evitar el riesgo de que Urban, a causa de su planteamiento global, se configure como una especie de «miniatura» del Marco de actuación, cuando debería seguir siendo una intervención específica e incisiva en situaciones extremadamente marginales, de tal manera que, una vez emprendida una primera revitalización social o económica, permita que las zonas de referencia reciban —directa o indirectamente— los frutos de iniciativas animadas por una concepción y diseño más amplios, como las indicadas en los cuatro objetivos del Marco de actuación.

3.3.5. Resulta difícil de imaginar que en territorios urbanos que, en términos no burocráticos, cabría definir como «social y económicamente desolados», se puedan ofrecer soluciones inmediatas con políticas innovadoras en campos como el tratamiento de residuos o el acondicionamiento de vías peatonales, intervenciones que, por otra parte, son deseables y merece la pena abordar en cualquier contexto urbano en general.

3.3.6. Por tanto, al Comité aboga por el acercamiento de los objetivos y medidas incluidos en la nueva iniciativa a las condiciones que el propio texto de ésta, en el apartado 11, considera determinantes para la aprobación de cualquier intervención.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité reconoce un valor particular a las iniciativas que apoyan y fomentan la participación social directa en las diversas iniciativas comunitarias, incluida la modalidad de la cooperación entre grupos de interés organizados. Por tanto, el Comité recomienda que en la lista indicativa de medidas subvencionables se vuelva a recoger una que figuraba en la anterior edición de Urban, a saber: «ayuda para aumentar la capacidad local de resolver problemas, incluyendo planes de intercambio y el establecimiento de una base para la cooperación de las organizaciones ciudadanas y los agentes interesados». Cabe recordar, por otro lado, que el papel activo y

participativo en la programación y gestión de la recuperación socioeconómica de un territorio por parte de los ciudadanos o de grupos sociales organizados ha sido un factor importante del éxito no sólo de la anterior iniciativa Urban, sino también de la iniciativa comunitaria Leader.

4.1.1. Siempre a propósito de la participación, se considera necesario recordar explícitamente el valor del papel desempeñado por los interlocutores sociales de las áreas de intervención, sobre todo en la vertiente socioeconómica en la que Urban actúa, caracterizada por una fuerte relevancia de los problemas laborales o vinculados, en general, a la regeneración del entramado económico.

4.1.2. Del mismo modo, habría que evidenciar mejor el papel de las PYME y el artesanado, que a menudo representan el principal tejido económico urbano, sobre todo porque, al estar la nueva iniciativa destinada de forma prioritaria a las ciudades pequeñas y medianas, son éstas precisamente las realidades que constituyen el principal centro de creación de trabajo y de riqueza.

4.2. Entre las medidas subvencionables se incluye, de forma oportuna, la cuestión de la seguridad y la prevención de la delincuencia, en cuyo ámbito habría que señalar también las intervenciones relativas a locales comerciales o zonas privadas destinadas a uso público.

4.3. Las indicaciones relativas a los procedimientos son muy difusas y particularizadas, lo que puede ser una ventaja, pero también podría suponer una cierta pesadez burocrática. Salvo algunas referencias específicas indispensables, podría ser suficiente con un reenvío generalizado al nuevo Reglamento sobre los Fondos Estructurales, en el que se recogen casi todas las disposiciones aludidas.

4.4. Por lo que se refiere a la financiación de la iniciativa, la reducción de la suma total de la asignación correspondiente a Urban puede tener su lógica a la luz de las modificaciones introducidas en los beneficiarios de los Fondos Estructurales. No obstante, la Comisión debería hacer todo lo posible por incrementar la asignación, entre otras cosas, porque cabe señalar que el número total de 56 nuevas intervenciones propuesto en la nueva iniciativa cubre una programación que va de 2000 a 2006. Una iniciativa tan diluida no satisface el objetivo, formulado también por la Comisión, de lograr una gran visibilidad de Urban tanto a nivel local como comunitario. Por tanto, el Comité estima que debería incrementarse el número de intervenciones programadas.

4.5. Por último, el Comité desea recordar, en apoyo de sus observaciones, además de lo expuesto en el reciente dictamen sobre el Marco de acción⁽¹⁾, las conclusiones de la primera Convención de la sociedad civil organizada celebrada recientemente, cuyos temas están relacionados en diversos aspectos con el objeto de la iniciativa que se examina y con las políticas

⁽¹⁾ DO C 368 de 20.12.1999 «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea».

urbanas en general. La validez de cada iniciativa se medirá, con el tiempo, precisamente en función de la calidad de la relación interactiva que sepa establecer la UE con sus propios

ciudadanos, así como con las distintas realidades en que éstos viven y se organizan, en las que se prefigura además todo lo que habrá de influir en los destinos de las nuevas generaciones.

Bruselas, el 9 de diciembre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones para una Iniciativa comunitaria sobre cooperación transfronteriza y orientada a fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (Interreg)»

(2000/C 51/20)

El 19 de octubre de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

El Comité Económico y Social decidió encargar al Sr. Paolo Barros Vale la preparación de los trabajos en este asunto como ponente general.

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 9 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 78 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El presente dictamen fue elaborado bajo los condicionamientos impuestos por un proceso urgente de consulta, en la fase inicial del proceso institucional, con un calendario muy ajustado que ha hecho necesario sistematizar y centrarse en las cuestiones más relevantes a fin de que el Comité pueda prestar su apoyo a la Comisión en tiempo útil. El Comité Económico y Social se reserva el derecho a elaborar posteriormente un dictamen más detallado, en formato tradicional, sobre el programa Interreg III, las experiencias y enseñanzas extraídas de las acciones operativas que lo precedieron y sus perspectivas para el futuro.

1.2. No obstante, el Comité expresa su satisfacción por la iniciativa del Comisario Barnier de consultar en esta fase al Comité, y confía en que ésta sea la práctica a la que se recurra en el futuro en situaciones similares.

2. Valoración general

2.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta, en la que se recogen sugerencias anteriores del Comité en cuanto a la reducción del número de iniciativas comunitarias y su concentración en intervenciones de mayor capacidad y alcance. No obstante, el Comité lamenta que las propuestas de la Comisión no estén respaldadas por datos relativos a los resultados de las acciones emprendidas en el periodo anterior.

2.2. El Comité apoya el refuerzo previsto de la participación de los interlocutores económicos y sociales en las diversas fases del programa.

2.3. Es muy relevante y positivo que las autoridades regionales que intervengan en cada uno de los programas tengan la obligación de involucrar, ya desde la etapa de concepción, a las organizaciones locales. El hecho de que los programas no dependan exclusivamente del poder central, sino también de los agentes y actores locales, fomenta una mayor adecuación de aquéllos a las realidades particulares de cada grupo de regiones, así como una mayor descentralización y eficiencia de las acciones.

2.4. El Comité aprueba también la propia selección de los proyectos, que deberá efectuarse a través de sistemas de candidatura abiertos tanto al sector público como al privado, por considerar que de esta forma aumenta la transparencia de todo el proceso.

2.5. El Comité acoge positivamente la decisión de la Comisión de transferir las contribuciones del FEDER a una cuenta bancaria única a nombre de la entidad gestora o pagadora que, a su vez, efectuará transferencias a las autoridades y organismos responsables de la aplicación de los diversos subprogramas o medidas; sólo entonces se procederá a efectuar los pagos a los beneficiarios finales.

2.6. También merece la plena aprobación del Comité la posibilidad de obtener empréstitos del BEI.

2.7. El Comité está de acuerdo en que los Estados miembros asignen obligatoriamente entre el 50 % y el 80 % de su dotación total para Interreg al apartado A. En lo que se refiere al apartado C, el Comité considera que el 6 % de la dotación que se le asigna (292 millones de euros) debería ser distribuida de la siguiente forma: un 3 % para proyectos seleccionados por la Comisión de conformidad con las especificaciones fijadas para este apartado y un 3 % para proyectos relacionados con los aprobados bajo los apartados A y B a fin de reforzarlos.

2.8. El Comité celebra comprobar, una vez más, la preocupación de la Comisión por crear condiciones para el desarrollo de las regiones fronterizas no sólo en el interior de la Comunidad, sino también en el exterior con vistas a la ampliación.

2.9. El Comité se congratula del esfuerzo de coordinación entre las diversas iniciativas comunitarias, tal como se observa en la apertura del programa a algunas áreas en materia de desarrollo rural y estructuras pesqueras.

2.10. El Comité también acoge favorablemente la separación, en lo tocante a la financiación, entre las acciones que se lleven a cabo en la Unión Europea y las acciones que se ejecuten fuera de este territorio, ya que las primeras serán financiadas con cargo al FEDER y las segundas con otros instrumentos financieros.

2.11. El Comité expresa su satisfacción por la flexibilidad introducida en la división de los fondos, dentro de los Estados miembros, por segmentos (en los que se respetan los márgenes definidos por la Comisión), frontera y región.

2.12. El Comité se congratula de la creación de un comité de seguimiento que reúna a los representantes de las autoridades regionales y locales y, en caso necesario, de las autoridades nacionales responsables del programa e incluso de los interlocutores económicos y sociales y las organizaciones no gubernamentales, ya que de este modo se fomenta una visión más amplia y, por tanto, una acción más adecuada.

2.13. El Comité desearía, además, hacer referencia a la reducida cuantía de la dotación financiera del programa, teniendo en cuenta la ambición y la amplitud del mismo, y a la desaparición simultánea de otras iniciativas comunitarias.

3. Sugerencias diversas

3.1. A fin de que puedan adoptarse las medidas para corregir posibles desvíos o aspectos menos positivos, el Comité considera fundamental la elaboración de un informe de ejecución de la iniciativa, así como de un marco comparativo entre los diversos Interreg, marco con el que no se cuenta en estos momentos.

3.2. El Comité estima que, en relación con el programa Interreg, la Comisión debería contar con una presencia más importante en los órganos de seguimiento y aplicación de los programas de iniciativa comunitaria, en especial para desempeñar un mayor papel de impulso y arrastre.

3.3. Dado que está decidido que la iniciativa Interreg pueda combinarse con otras iniciativas comunitarias como Phare, Tacis, MEDA y PASI, y teniendo en cuenta que los procedimientos propios de cada fondo son muy diferentes entre sí, la Comisión debería prever la coordinación de los procedimientos para evitar las situaciones de bloqueo.

3.4. En el marco de esta iniciativa, la Comisión debería incluir Kosovo y Montenegro en el conjunto de las regiones beneficiarias del Adriático, dado que son regiones transfronterizas que en la actualidad deben hacer frente a graves problemas estructurales.

3.5. Para promover, por un lado, las buenas prácticas en la aplicación de las iniciativas comunitarias y para aumentar, por otro, el rigor y la credibilidad de los proyectos (como demuestra la experiencia en otros casos, en particular con el programa Leader), la Comisión debe obligar a que cada proyecto esté supervisado por un auditor legal o un técnico equivalente.

3.5.1. Dentro de este espíritu de rigor y credibilidad, el Comité considera que, para garantizar la aplicación de las orientaciones del reglamento general, la Comisión debe velar por que los Estados miembros y las autoridades territoriales permitan realmente la participación de los medios económicos y sociales y verifiquen su implicación real, más allá de las declaraciones de principio, en todos los procesos de concepción y ejecución del programa.

3.6. El Comité sugiere también que, en la fase de selección, se dé mucha importancia a los proyectos de naturaleza verdaderamente estructural, ya que debe evitarse que algunos tiendan a terminar una vez finalizada la coparticipación de Interreg, como sucede en tantas ocasiones, mediante la creación de infraestructuras autosostenibles que se prolonguen en el tiempo.

3.7. El Comité también considera que los proyectos, cuyos aspectos de cooperación han de ser objetivos y concretos, deberán ser de carácter marcadamente innovador y, sobre todo, proyectos sostenibles con logros continuos a lo largo del tiempo.

3.8. El Comité sugiere que, dado que desaparece la iniciativa Regis para pasar a integrarse en Interreg, se dispense a las regiones ultraperiféricas un trato cuidadoso.

3.9. También en lo que se refiere a las regiones marítimas, insulares y de montaña, el Comité considera que la Comisión deberá garantizar su inclusión en los programas propuestos por los Estados miembros en pie de igualdad con otras regiones, porque, de lo contrario, estas regiones seguirán subdesarrolladas en relación con otras regiones fronterizas dentro del mismo país.

3.10. La división en tres apartados de la iniciativa Interreg con objeto de delimitar claramente el ámbito de los proyectos que deben presentarse bajo cada uno de ellos puede, eventualmente, llevar a que se rechacen proyectos válidos que, por sus características, son de naturaleza más transversal y no encajan completamente en ninguno de los tres apartados. A juicio del Comité, en la evaluación de los proyectos deberá aplicarse un grado razonable de flexibilidad que permita contemplar estos casos, siempre que los proyectos se consideren pertinentes e interesantes desde el punto de vista de la cooperación.

3.11. Para poder aprovechar los resultados de los dos primeros programas Interreg y terminar los proyectos ya comenzados de cooperación entre empresas y entre administraciones, el Comité considera necesario que se sigan apoyando las iniciativas de este tipo iniciadas durante Interreg II.

3.12. En lo que se refiere a las prioridades y medidas propuestas por la Comisión, el Comité sugiere que se introduzcan las modificaciones siguientes:

— Apartado A — Punto 2

— Espíritu de empresa y PYME: Desarrollo de redes transeuropeas e infraestructuras, de relaciones económicas entre PYME (...), información, formación (...)

— Los gastos de funcionamiento de las organizaciones transfronterizas deben poder cofinanciarse durante un período más largo que el propuesto por la Comisión.

— Turismo: (...) turismo cultural, turismo deportivo, turismo ecológico (...)

— Apartado A — Punto 6

— Mejora de otras infraestructuras: Mejora de redes, servicios y centros de información, formación y comunicación.

— Apartado A — Punto 8

— Cooperación entre ciudadanos e instituciones: (...) para fomentar el empleo. Esta labor debe hacer un hincapié particular en la orientación hacia las capas más jóvenes de la población, teniendo en cuenta que esta apuesta estratégica condicionará en el futuro la aproximación efectiva entre las realidades sociales, culturales y económicas de las regiones participantes.

3.13. Por último, conviene introducir sistemas de evaluación, aprobación, pago y supervisión de las candidaturas en todos los niveles decisarios, con el objeto de acelerar los procesos a fin de minimizar sus riesgos, incentivar a los operadores y poner en marcha rápidamente los programas, lo que hasta la fecha no ha sido el caso más habitual en Interreg.

Bruselas, el 9 de diciembre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno»

(2000/C 51/21)

El 12 de noviembre de 1999, de conformidad con el artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social designó al Sr. David Evans como ponente general y le encargó la preparación de los trabajos en este asunto.

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 9 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 40 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Observaciones generales

El Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno establece que el 1 de enero de 2000 se introducirá un sistema obligatorio de etiquetado de productos de carne de vacuno. La nueva propuesta de la Comisión supone aplazar la introducción de las normas obligatorias de etiquetado, con lo que no más tarde del 1 de enero de 2001 tendría lugar una entrada en vigor limitada y la plena aplicación de las normas tendría que esperar hasta principios de 2003. Hay dos razones de orden práctico para este aplazamiento: en primer lugar, el Tribunal Europeo de Justicia se pronunciará próximamente sobre el fundamento jurídico del Reglamento nº 820/97, ya que la Comisión y el Parlamento Europeo consideran que el fundamento correcto lo constituye el artículo 152 del Tratado modificado, y no el antiguo artículo 43 (codicción en lugar de consulta). En segundo lugar, las bases de datos necesarias para los requisitos de etiquetado todavía no están establecidas en todos los Estados miembros y los sistemas compatibles con las normas tardarán todavía cierto tiempo en funcionar adecuadamente

en algunos de ellos. Por tanto, los procedimientos para la adopción del reglamento no estarán listos antes del 1 de enero de 2000.

La propuesta tiene por objeto simplemente extender el sistema voluntario de etiquetado existente en la actualidad durante un máximo de un año, hasta que entren en vigor las normas obligatorias; de este modo se evitará el vacío legal que surgiría en caso contrario y que causaría confusión tanto a los proveedores como a los consumidores.

2. Observaciones específicas

El Comité considera que el etiquetado obligatorio de la carne de vacuno es un instrumento muy importante para mantener y reforzar la confianza del consumidor en el sector del vacuno. En este sentido, lamenta profundamente el aplazamiento. Sin embargo, dados los motivos prácticos mencionados anteriormente, apoya la propuesta de aplazar la introducción de las normas obligatorias de etiquetado e insta a los órganos responsables de la toma de decisiones que aprueben el sistema lo antes posible.

Bruselas, 9 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre la puesta en el mercado y la administración de somatotropina bovina (BST) y por la que se deroga la Decisión 90/218/CEE del Consejo»

(2000/C 51/22)

El 9 de noviembre de 1999, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social decidió nombrar al Sr. Nielsen ponente general encargado de preparar los trabajos del Comité en este asunto.

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 9 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 46 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. Desde 1990 los Estados miembros no pueden conceder ninguna autorización de puesta en el mercado o de cualquier forma de administración de somatotropina bovina (BST) a las vacas lecheras⁽¹⁾. Esta moratoria expira a finales de 1999.

1.2. A la vista del Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales, incorporado como anexo al Tratado de la Comunidad Europea, el Convenio europeo sobre la protección de los animales en las ganaderías y un informe adoptado el 10 de marzo de 1999 por el Comité científico de la salud y bienestar de los animales, la Comisión propone la prohibición permanente, a partir del 1 de enero de 2000, de autorizar la puesta en el mercado o la administración de somatotropina bovina en todas sus formas a las vacas lecheras. Las empresas que compren o produzcan sustancias relacionadas con la somatotropina bovina y las empresas autorizadas bajo cualquier concepto a comercializar tales sustancias deberán llevar unos registros donde se inscribirán las cantidades, etc. Esta información se pondrá a disposición de las autoridades

competentes que lo soliciten. La Decisión no afectará a la producción ni a la importación de somatotropina bovina en los Estados miembros con vistas a la exportación de dicho producto a terceros países.

1.3. La Comisión señala, entre otras cosas, que no está demostrado científicamente ni en base a la experiencia que la BST no sea peligrosa para la salud o el bienestar de los animales. Por el contrario, existen pruebas de que la BST aumenta el riesgo de aparición de mastitis clínicas, aumenta la incidencia de trastornos de las patas y pezuñas y puede afectar negativamente a la reproducción, así como provocar reacciones graves en el lugar de la inyección. Además de que dichos estados patológicos pueden ser dolorosos, estas patologías pueden contagiarse a otros animales y provocar un deterioro del estado sanitario general del rebaño.

2. Observaciones del CES

2.1. El CES subscribe totalmente la propuesta de la Comisión de prohibir de manera permanente el uso de BST, así como los argumentos empleados. No obstante, el CES considera que la Comisión debería indicar de manera más precisa el grado de perjuicio para la salud animal establecido en el informe científico.

Bruselas, 9 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Una estrategia de la UE para el sector forestal»

(2000/C 51/23)

El 29 de abril de 1999, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió emitir un dictamen adicional al dictamen sobre el tema «Una estrategia de la UE para el sector forestal».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Kallio; coponente: Sr. Wilms).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 9 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 53 votos a favor, 7 votos en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción**1.1. Del Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social a la estrategia de la Unión Europea para el sector forestal**

1.1.1. La Comisión Europea publicó el 18 de noviembre de 1998 una Comunicación sobre una estrategia de la UE para el sector forestal, en respuesta a un informe de propia iniciativa del Parlamento. El Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó el 15 de diciembre de 1998 una resolución sobre la estrategia de la Unión para el sector forestal basada en la Comunicación de la Comisión.

1.1.2. El Parlamento Europeo elaboró el denominado Informe Thomas sobre una estrategia de la Unión Europea para el sector forestal el 30 de enero de 1997, haciendo uso por primera vez del derecho a elaborar un informe de propia iniciativa que le confiere el artículo 138 B del Tratado constitutivo de la CE. En su informe, el Parlamento pedía a la Comisión que elaborase una propuesta sobre una estrategia de la Unión Europea para el sector forestal.

1.1.3. El Comité Económico y Social aprobó el 24 de abril de 1997 un Dictamen de iniciativa sobre la situación y los problemas de la silvicultura en la Unión Europea y el potencial de desarrollo de las políticas forestales⁽¹⁾.

1.1.4. El Comité de las Regiones emitió el 19 de noviembre de 1997 un Dictamen sobre el tema «La gestión, la utilización y la protección de los bosques en la UE»⁽²⁾.

1.1.5. La Comisión presentó también su propuesta de Agenda 2000 en julio de 1997. Este documento plantea reformas para la evolución de toda la financiación de la UE durante el período 2000-2006, una reforma de la política agrícola común y de las políticas estructural y regional. En marzo de 1998, la Comisión presentó las propuestas legislativas relativas a la Agenda 2000 y todo ello se aprobó en su conjunto el 26 de marzo de 1999 en la Cumbre de Berlín. En este documento se trata la cuestión de los bosques dentro del Reglamento de apoyo al desarrollo rural.

1.1.6. La Comisión Europea emitió el 5 de octubre de 1999 una Comunicación titulada «La situación de la competitividad de las industrias silvícolas y afines de la Unión Europea»

1.2. La UE y la política forestal internacional

1.2.1. El debate en materia de política forestal europea en la década de 1990 ha estado centrado principalmente en la definición y aplicación de los principios de una silvicultura sostenible. El concepto de silvicultura sostenible se definió en la Resolución H1 de la Conferencia ministerial paneuropea sobre la protección de los bosques europeos celebrada en Helsinki en 1993 de la siguiente forma: «la gestión y el uso de los bosques y los montes con unos métodos y a un ritmo capaces de garantizar su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración y potencial para cumplir, en el momento presente y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales que les corresponden, a escala local, nacional y mundial, sin que ello cause perjuicios a otros ecosistemas». La práctica de la silvicultura debe ser sostenible desde el punto de vista económico, ecológico, biológico, social y cultural. La Unión Europea ha participado activamente también en el desarrollo de una política forestal internacional. Los principios del desarrollo sostenible y de la silvicultura sostenible se definieron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. La trascendencia de estos principios aprobados en Río se ha revelado especialmente importante en los últimos años, a pesar de que no son vinculantes jurídicamente. También la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha sido un foro internacional importante en materia de política forestal.

1.2.2. Los países europeos han celebrado, después de la Conferencia de Río, tres Conferencias ministeriales paneuropeas sobre la protección de los bosques⁽³⁾, en las que se ha fomentado la aplicación de los documentos aprobados en Río. Este proceso paneuropeo continúa. Tras la Conferencia ministerial celebrada en Helsinki se establecieron en Europa los criterios e indicadores de la silvicultura sostenible, que abarcan los elementos básicos de la misma: factores económicos, medioambientales, sociales y culturales.

(1) DO C 206 de 7.7.1997.

(2) DO C 64 de 27.2.1998.

(3) Conferencias: Estrasburgo (1990), Helsinki (1993) y Lisboa (1998).

1.2.3. El debate internacional en materia de política forestal tuvo su continuación durante los años 1995-1997 en el marco del Grupo internacional sobre los bosques (GIB), cuyos trabajos continuarán desarrollándose hasta el año 2000 en el Foro Internacional sobre los Bosques (IFF). Una de las tareas más importantes de este Foro es la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre los bosques. Un instrumento de estas características desempeñará un papel fundamental, ya que no es razonable resolver cuestiones relacionadas con la silvicultura sostenible, como el comercio, el medio ambiente o la financiación, abordándolas como si fueran cuestiones aisladas o fragmentadas. Asimismo, en la estrategia de la UE para el sector forestal se afirma que la Comunidad apoya la creación de un instrumento de ámbito mundial jurídicamente vinculante para la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todo tipo de bosques.

1.2.4. Otros desafíos que se presentan en el futuro próximo para la política forestal, tanto europea como internacional, son, entre otros, la importancia de los bosques en el control del cambio climático y el fomento de sistemas de certificación forestal fiables.

1.2.5. En relación con las negociaciones sobre la ampliación al Este de la UE debe velarse por que el aprovechamiento de los bosques de los países de Europa Central y Oriental, los denominados PECO, se lleve a cabo de manera sostenible a largo plazo desde un punto de vista económico, medioambiental, biológico, social y cultural, y por que la estrategia de la Unión para el sector forestal se pueda aplicar, por lo tanto, también en estos países.

2. La estrategia de la Unión Europea para el sector forestal

2.1. La silvicultura sostenible y las políticas forestales nacionales como punto de partida

2.1.1. El punto de partida de la estrategia de la Unión Europea para el sector forestal es el denominado principio de subsidiariedad. Esto significa que se vela por la gestión y el aprovechamiento sostenible de los bosques a través de programas y políticas forestales nacionales. Así pues, la Unión carece de una política forestal común parecida a la política agrícola común. Como señala el Consejo de Ministros en su Resolución, existe el deseo de que la silvicultura y la actividad comercial relacionada con los bosques sigan basándose en los principios del mercado (punto 14).

2.1.2. Reviste especial importancia que la estrategia para el sector forestal se base en el concepto de gestión forestal sostenible tal como se definió en 1993 en la Conferencia ministerial paneuropea sobre protección de los bosques antes mencionada. En una silvicultura sostenible están presentes de manera equilibrada las actividades ecológicas, económicas, sociales y culturales.

2.1.3. Aunque la estrategia para el sector forestal es naturalmente un documento que merece una acogida favorable, deja algunas cuestiones abiertas, como la de cómo se va a aplicar dicha estrategia a corto y a largo plazo. La única referencia a medidas concretas se realiza a través de la Agenda 2000. Además, en la estrategia se echan en falta unas valoraciones claras de las medidas en vigor, así como un análisis y una visión de futuro. Tampoco se proponen medidas concretas a fin de resolver los problemas actuales, sino que la estrategia se limita prácticamente a enumerar las acciones existentes en la Unión en lo relativo al sector forestal.

2.1.4. Una parte de las propuestas del anterior Dictamen de iniciativa del Comité⁽¹⁾ se ha tenido en cuenta en la estrategia para el sector forestal. No obstante, en el Dictamen se señalaba que el respeto de los intereses del sector forestal exige, entre otros aspectos, que todas las políticas comunitarias tengan en cuenta sus posibles repercusiones en el sector. Además, en la UE debería reforzarse esencialmente la coordinación de las cuestiones forestales. En estos aspectos, la estrategia para el sector forestal no ha tomado en consideración las propuestas del Comité.

2.2. Valor añadido de las medidas de ámbito comunitario

2.2.1. Aunque es evidente que el principio de subsidiariedad debe mantenerse a la hora de tratar los asuntos forestales, también se puede recurrir a una cooperación a escala comunitaria cuando a través de acciones a ese nivel se pueda obtener un valor añadido con respecto a las acciones nacionales. En la estrategia para el sector forestal la acción comunitaria se considera útil, entre otros, en el marco de la actividad orientada al desarrollo rural, la protección de los bosques contra la contaminación atmosférica y los incendios forestales, el desarrollo de un sistema de información y comunicación forestal, los trabajos de investigación y desarrollo y la cooperación al desarrollo. Se ponen de relieve como cuestiones específicas relacionadas con la silvicultura la conservación de la biodiversidad forestal, el fomento de la utilización de la madera como recurso natural renovable y como fuente de energía respetuosa del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y una certificación forestal adecuada a las circunstancias europeas.

2.2.2. La participación de la UE en la cooperación internacional, tanto a nivel paneuropeo como mundial, genera también el valor añadido necesario, reforzando a la vez las acciones nacionales.

2.2.3. La estrategia de la UE para el sector forestal no aborda las cuestiones relativas a la industria forestal, ya que la Dirección General de Empresa de la Comisión ha publicado su propia comunicación⁽²⁾ sobre la industria forestal europea y la mejora de su competitividad. No obstante, el Comité cree en la importancia de que la silvicultura y la industria forestal coordinen sus acciones en el sector forestal. De este modo será posible fomentar de la manera más eficaz posible, tanto desde el punto de vista económico como del medioambiental, la utilización de la madera y de los demás productos forestales, como por ejemplo el corcho o la resina, como recursos naturales y materiales renovables y respetuosos del medio ambiente. Un ejemplo de cooperación generadora de un valor añadido sería la elaboración de un programa de comunicación e información que permitiera ilustrar al gran público la utilización de un recurso natural forestal renovable para incrementar el bienestar del ser humano. Una campaña de estas características podría ser, por ejemplo, la organización de un «año europeo de los bosques».

(1) DO C 206 de 7.7.1997.

(2) «La situación de la competitividad de las industrias silvícolas y afines de la Unión Europea», (COM(1999) 457 final)

2.2.4. Para que la silvicultura sostenible pueda servir como base para una industria europea competitiva, la silvicultura debe ser también una actividad rentable desde el punto de vista económico. Resulta igualmente necesario respetar los principios de una silvicultura sostenible y rentable en el marco del comercio internacional de madera no transformada.

2.2.5. El sector forestal es una fuente muy importante de bienestar económico y de empleo. Sólo la industria forestal ya da empleo directo a casi cinco millones de personas. Por este motivo, la Unión debe promover unas condiciones de funcionamiento generales para todo el sector forestal y velar por que en el futuro se mantenga el papel de la silvicultura como importante fuente generadora de empleo rural. En este sentido, será clave mejorar los servicios que ofrece el sector forestal y garantizar las condiciones para el desarrollo de la industria. El efecto generador de empleo de la silvicultura no se limita sólo al sector de transformación de la madera sino que se extiende sobre todo a la producción biológica de los bosques y a los productos forestales no derivados de la madera. La silvicultura ofrece empleo también a leñadores y a otros trabajadores. Hay que lamentar las medidas unilaterales que ocasionan la pérdida de puestos de trabajo. Además, sería necesario potenciar acciones que generen nuevos empleos y, al mismo tiempo, se debería velar por la reconversión del personal especializado.

2.3. Los desafíos futuros en materia forestal en la Unión Europea

2.3.1. El 65 % de la superficie forestal de la Unión Europea es de propiedad privada, con un total de 12 millones de propietarios forestales. En el debate sobre los bosques europeos no se presta siempre suficiente atención al papel fundamental de la silvicultura familiar. Para muchos propietarios de explotaciones forestales familiares la silvicultura es una importante actividad económica. La cooperación entre los distintos propietarios forestales constituye un importante instrumento para alcanzar en el mercado un equilibrio entre los compradores y los vendedores de madera. El Comité parte de una aplicación clara de las normas de la UE en materia de competencia que haga posible dicha cooperación. En la estrategia forestal no se ha puesto suficientemente de relieve la importancia de la economía forestal ni, por ejemplo, el gran dinamismo del mercado de la madera. Además, en numerosos países de la Unión este mercado está dominado por algunas grandes empresas multinacionales. Es importante recordar que una silvicultura rentable económicamente contribuye también al mantenimiento de la diversidad y a la sostenibilidad social y cultural. Si la silvicultura es suficientemente rentable estará garantizada la toma en consideración de todos los pilares de la silvicultura sostenible. En tal caso, parte del precio de la madera utilizada como materia prima se dedicará al mantenimiento del equilibrio ecológico y social de los bosques. También son importantes fuentes de ingresos los productos forestales no derivados de la madera, como el corcho, las setas y las bayas.

2.3.2. La estrategia de la UE para el sector forestal debería respaldar con mayor claridad el funcionamiento y el fomento del comercio de la madera y de los productos transformados derivados de la misma de conformidad con los principios de la silvicultura sostenible. Estos puntos de partida básicos deberán tenerse en cuenta en las negociaciones de la OMC para regular el comercio mundial que se iniciarán próximamente.

Estos mismos objetivos deberán tenerse en cuenta también en la política de cooperación para el desarrollo de la UE en el ámbito forestal.

2.3.3. En opinión del Comité, es importante que la estrategia forestal aspire a mejorar la coordinación de los asuntos forestales en la Comunidad. Se echan en falta propuestas realmente concretas para mejorar la cooperación. Asimismo, el Consejo de Ministros pone de relieve en su Resolución los beneficios que se derivan de una cooperación eficaz. En este momento, la Comisión sólo cuenta con algunas unidades especializadas en las cuestiones relativas al sector forestal y los asuntos forestales se gestionan de manera muy dispersa en varias de sus direcciones generales. La Dirección General de Relaciones Exteriores se encarga de los asuntos forestales desde el punto de vista de las relaciones exteriores de la UE, la Dirección General de Empresa desde el punto de vista de la industria, la Dirección General de Competencia desde el punto de vista de la competencia, la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales del empleo, la Dirección General de Agricultura del desarrollo agrícola y rural, la Dirección General de Desarrollo de la cooperación al desarrollo, la Dirección General de Medio Ambiente de los asuntos medioambientales, la Dirección General de Investigación de la investigación, la Dirección General de Política Regional de la política regional y, finalmente, la Dirección General de Energía lo hace desde el punto de vista energético.

2.3.4. Sin embargo, la puesta en práctica de la estrategia forestal exigiría que se concediera una mayor importancia al sector forestal y que se estableciera una coordinación más eficaz entre los operadores existentes para que, en los asuntos relacionados con los bosques, el desarrollo sostenible se tratara de manera integrada. Además, el número de asuntos que requieren un conocimiento en materia forestal por parte de la Comisión ha aumentado considerablemente en la década de 1990. Con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, la política forestal y de medio ambiente han adquirido una dimensión más internacional. Esta tendencia continúa al concederse más importancia a las cuestiones relativas a la biodiversidad y el cambio climático en la toma de decisiones en materia de política forestal.

2.3.5. El Consejo de Ministros subraya también la importante tarea que realizan como órganos consultivos el Comité forestal permanente, el Comité consultivo de bosques y producción de corcho y el Comité consultivo de la política comunitaria en el sector de la madera, cuyos conocimientos se utilizan en todas las acciones del sector forestal en el marco de las políticas comunitarias vigentes. A través de los dos Comités mencionados en último lugar se puede garantizar también que se escuchen e integren todos los puntos de vista en los procesos decisarios. Por ello, estos Comités deberían contar con los medios suficientes para garantizar su funcionamiento.

2.3.6. La silvicultura de los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión a la UE necesita la ayuda comunitaria para la gestión y la conservación de los bosques y el desarrollo sostenible de la silvicultura a largo plazo. Entre los asuntos motivo de preocupación figuran la inclusión de las cuestiones ambientales en la silvicultura y el desarrollo de una estructura de la propiedad de los recursos forestales. La Comunidad debería respaldar la propiedad privada de los bosques en casos justificados, así como incrementar la creación de disposiciones institucionales en materia de silvicultura para fomentar una silvicultura sostenible. Asimismo, deberían aprovecharse las amplias posibilidades que ofrece el sector forestal para mejorar la situación del empleo.

2.3.7. La superficie forestal de los diez países de Europa Central y Oriental es de aproximadamente 34 millones de hectáreas. Esto incrementaría la superficie actual de la Unión casi en una cuarta parte. Además, estos países tienen previsto transformar a largo plazo en bosques un total de 1,5-2 millones de hectáreas de suelo agrícola. En particular, Polonia y Hungría tienen amplios objetivos de forestación. Se estima que aproximadamente un tercio de la superficie forestal de los PECO se privatizará, lo que daría lugar a unos 3-4 millones de nuevas explotaciones forestales privadas. De ser esto así, el número de explotaciones forestales privadas en la Unión pasaría de 12 a 16 millones.

2.3.8. En este momento, entre los objetivos fundamentales de los PECO en materia de política forestal se encuentran la creación de agrupaciones de propietarios forestales, la formación tanto de éstos como de los trabajadores, la mejora de los conocimientos y el aumento del rendimiento de la silvicultura. También son objetivos importantes la diversificación en el uso de los bosques y, en particular, la mejora de la sostenibilidad ecológica y biológica. Hasta un diez por ciento de los bosques de los PECO están afectados por la contaminación atmosférica. La UE cuenta con diversos programas para el cumplimiento de los objetivos. El denominado Reglamento SAPARD⁽¹⁾ permite apoyar, entre otros aspectos, la gestión forestal y la repoblación forestal de las regiones agrícolas, la inversión en las explotaciones forestales privadas, así como la transformación y comercialización de los productos de la silvicultura.

2.3.9. A la hora de desarrollar una actividad empresarial basada en la silvicultura y la madera se plantearán problemas de tipo estructural, ya que ha de crearse una propiedad privada y las estructuras que conlleva. En los PECO se han elaborado ya programas orientados a la actividad del sector forestal y, para fomentar la silvicultura privada se están preparando, por ejemplo, fondos de ayudas. El aprovechamiento de las ayudas forestales de la Unión dependerá en gran medida de la financiación nacional, que en algunos países es escasa.

2.3.10. El rápido crecimiento económico que se espera en los PECO significará para los actuales países miembros una oportunidad y, a la vez, una amenaza. Por un lado, el mercado crecerá rápidamente, y, por otro lado, los nuevos países miembros podrán ocasionar un ligero impacto en el mercado de la madera de la Unión y en la industria forestal mecánica intensiva en mano de obra, ya que en los PECO los precios de la madera y los costes ligados a la mano de obra siguen siendo bajos por el momento. El aumento del grado de transformación de los productos de la industria forestal, la normalización de los productos y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías son los grandes desafíos de los PECO en el futuro. También se espera una elevación de los costes.

2.4. Agenda 2000

2.4.1. En la estrategia forestal se señala que el marco legislativo comunitario para los bosques se basa sobre todo en

la propuesta de la Agenda 2000 de la Comisión. En este documento, la silvicultura se aborda dentro del Reglamento de apoyo al desarrollo rural. Resulta evidente que los bosques revisten una gran importancia para el mundo rural y que esto debe tenerse en cuenta en el marco de un desarrollo rural armónico. El sector forestal tiene también una gran importancia como fuente de empleo rural. En particular, la silvicultura y las pequeñas y medianas industrias forestales ocupan un lugar fundamental a la hora de preservar la vitalidad de las zonas rurales. Para las cuestiones relativas al desarrollo rural, la Dirección General de Agricultura de la Comisión cuenta con la ayuda del denominado Comité STAR, en el que los expertos forestales de los países miembros no están representados a no ser que se les invite expresamente a las reuniones. Esto refuerza la preocupación antes mencionada acerca de la falta de un enfoque de conjunto a la hora de tratar los asuntos forestales, así como su deficiente coordinación.

2.4.2. En cuanto a las medidas de apoyo destinadas hasta el momento por la Comisión a los bosques, faltan medidas de evaluación globales acerca de cómo y en qué medida se han empleado los fondos comunes en la actividad destinada a apoyar la silvicultura. Tampoco existen datos precisos que permitan saber si, a través de las ayudas, se han impulsado los objetivos establecidos. No obstante, en los apartados de la Agenda destinados a los bosques se abren nuevas posibilidades para la utilización de la ayuda comunitaria.

2.4.3. El objetivo general es que la ayuda que se conceda fomente la mejora de la situación económica, ecológica y social en las zonas rurales. Un cambio significativo es el incremento de las modalidades de ayuda a la plantación de bosques en superficies no agrícolas. Asimismo, se refuerzan la protección ambiental y la conservación de la naturaleza como criterios para la concesión de ayudas forestales. Además, el ejercicio de la silvicultura convencional, es decir, la gestión forestal y la tala de bosques, podrá recibir más ayudas de acuerdo con los apartados de la Agenda dedicados al sector forestal.

2.4.4. Los grupos de beneficiarios de las ayudas forestales se han ampliado para incluir tanto a los municipios como a las asociaciones de propietarios forestales. Previamente a la ampliación de la UE a Europa Central y Oriental, la Unión deberá evaluar cómo se integrará la silvicultura de estos países en los sistemas de la UE.

2.4.5. Se deberían intentar utilizar los fondos comunes de la Unión de la manera más eficaz posible. Además, en la Resolución del Consejo de Ministros sobre la estrategia para el sector forestal se señala, en su punto 14, que la silvicultura y la actividad comercial de origen forestal deberían estar dirigidas principalmente por las fuerzas del mercado. La Comisión debe garantizar que la ayuda forestal que figura en la Agenda 2000 no distorsione la competencia en los mercados de productos forestales, ya sea en el ámbito regional o en el de la Unión Europea.

⁽¹⁾ DO L 244 del 16.9.99, p. 64.

3. El Protocolo de Kioto — Cambio climático y bosques

3.1. En 1992 se firmó también en Río de Janeiro un Convenio de las Naciones Unidas sobre el clima para luchar contra el cambio climático. Su objetivo es estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, de manera que la actividad humana no ocasione alteraciones peligrosas en el sistema climático. El Convenio entró en vigor en 1994, y el Protocolo de Kioto, que le daba una mayor precisión, se aprobó en 1997 y fue suscrito por la UE en abril de 1998. En el Protocolo, los países industrializados y con economía de transición se comprometen a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de lograr que la cifra total de emisiones disminuya al menos en un 5 % con respecto al nivel de emisiones de 1990. Por lo que se refiere a la Unión Europea, la reducción de las emisiones se fijó en un 8 % con respecto al nivel de 1990. Los Ministros de Medio Ambiente de los países miembros acordaron (Luxemburgo, 16-17 de junio de 1998) el establecimiento de la denominada «burbuja de la Unión», dentro de la cual los países miembros acuerdan cómo se reparten la responsabilidad de la reducción de las emisiones. La reducción de las emisiones establecida debe alcanzarse durante el período 2008-2012, lo que se denomina el primer período de compromiso. De acuerdo con la Agencia Europea del Medio Ambiente, los esfuerzos que se están realizando en la actualidad para cumplir los compromisos en materia de reducción de emisiones no son suficientes, por lo que la UE deberá reforzar sus acciones con este fin en todos los ámbitos competentes.

3.2. El dióxido de carbono es el gas de efecto invernadero más importante. Dado que los bosques fijan el carbono con su crecimiento y actúan como sumideros del mismo, su papel es fundamental también en la política climática. El carbono no sólo se encuentra en los árboles sino también en el suelo. En Finlandia, por ejemplo, se estima que la cantidad de carbono existente en su suelo forestal es casi diez veces superior a la cantidad de carbono fijada en los árboles. Tal como se indica también en la estrategia de la Unión para el sector forestal, gracias a los bosques se puede influir en la cantidad de dióxido de carbono existente en la atmósfera protegiendo las reservas y los sumideros de carbono existentes, incrementando la superficie de los bosques, sustituyendo los combustibles fósiles por madera procedente de bosques gestionados de manera sostenible y sustituyendo los productos elaborados a partir de materias primas no renovables por productos derivados de la madera. Estos últimos, que conservan el carbono durante mucho tiempo, desempeñan un papel fundamental para cumplir las obligaciones de reducción de emisiones.

3.3. Por su parte, la UE desea responder a los desafíos del cambio climático alentando la utilización de fuentes de energía renovables. El objetivo es duplicar el porcentaje de producción de estas fuentes de energía dentro de la cifra total de energía producida en la UE de aquí al año 2010, que pasaría del 6 % actual al 12 %. Esto requiere, por ejemplo, un incremento significativo de la utilización de la biomasa en la producción de energía. En los nuevos Estados miembros —Austria, Suecia y Finlandia—, predominantemente forestales, el porcentaje de utilización de la bioenergía es ya bastante elevado en la actualidad (12 %, 18 % y 23 %)⁽¹⁾.

3.4. La Comisión Europea ha elaborado también una Comunicación sobre la aplicación del Protocolo de Kioto.

3.5. El Protocolo de Kioto se limita a examinar los sumideros de carbono que tienen su origen en los cambios en el uso del suelo por parte del ser humano y en la silvicultura. Entre

estas acciones se incluyen la forestación, la reposición forestal y la deforestación. Únicamente se tienen en cuenta las medidas tomadas a partir de 1990. Estas limitaciones no toman en consideración los principios de la silvicultura sostenible ni los largos plazos característicos de la silvicultura.

3.6. En Kioto se decidió, por ejemplo, no analizar la cuestión de la tala de los árboles ni la de los productos derivados de la madera, a pesar de que éstos actúan claramente como reservas a largo plazo de carbono. Según el Protocolo de Kioto, cuando un propietario forestal tala los árboles, se contabiliza que el carbono almacenado en el bosque se ha liberado tan pronto como se ha producido la tala. Pero, en realidad, el respeto de los principios de la silvicultura sostenible garantiza que el equilibrio de carbono en un bosque se mantenga estable a largo plazo. Al talar los árboles el carbono se traslada a los productos de la industria forestal.

3.7. Aún queda mucho trabajo por hacer en la aplicación del Protocolo de Kioto. Un problema especialmente importante es la definición de los diferentes conceptos. Hasta el momento, el Protocolo ha traído para el sector forestal sobre todo nuevas exigencias a las que debería poderse responder sin problemas de interpretación.

3.8. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC) está elaborando en este momento un informe sobre la cuestiones relativas a los sumideros de carbono que figuran en el Protocolo de Kioto con el fin de clarificar la situación actual. El Informe especial del IPCC sobre utilización del suelo, cambio en la utilización del suelo y silvicultura debería estar listo en la primavera del 2000 e incluir una visión global de todo el sector acerca de los sumideros y las fuentes de carbono.

3.9. El Protocolo de Kioto contiene tres mecanismos flexibles: el comercio internacional de los derechos de emisión, la aplicación conjunta y el mecanismo de desarrollo limpio. Los objetivos de reducción de emisiones se pueden alcanzar bien mediante medidas nacionales o bien haciendo uso de estos mecanismos de Kioto. La aplicación conjunta hace referencia a una situación en la que un país industrializado invierte en un proyecto para reducir las emisiones que se producen en el territorio de otro país desarrollado y se beneficia de la reducción de emisiones que se ha generado. Con el mecanismo de desarrollo limpio, la industria y los países en desarrollo pueden llevar a cabo proyectos conjuntos de reducción de emisiones. Los detalles de la aplicación de los mecanismos de flexibilidad se precisarán en el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos. Una de las cuestiones abiertas es, por ejemplo, la de si se debe limitar el comercio de emisiones. Debe garantizarse que las plantaciones de bosques llevadas a cabo en los países en desarrollo por industrias forestales no distorsionen en el futuro la competencia en el mercado de la madera, por medio de ayudas públicas u otras ayudas equivalentes.

4. Certificación forestal

4.1. Principios básicos de la certificación forestal

4.1.1. A lo largo de toda la década de 1990, el sector forestal se ha enfrentado a los desafíos cambiantes creados por la problemática del desarrollo sostenible. Uno de los métodos para responder a estos desafíos se puso ya en marcha a principios del decenio con el desarrollo de diferentes sistemas de certificación de carácter voluntario basados en el mercado.

⁽¹⁾ COM(97) 599 final de 26.11.1997.

4.1.2. Por certificación forestal se entiende el procedimiento por el que un tercero, independiente, concede un certificado de que los bosques se gestionan y se aprovechan de manera sostenible con arreglo a una norma establecida. Gracias a la certificación forestal se puede informar a los consumidores y clientes de que la madera utilizada como materia prima en los productos que adquieren procede de bosques gestionados y aprovechados de manera sostenible. La certificación es un método basado en el mercado de fomentar la silvicultura sostenible y de satisfacer las necesidades de los clientes. A la hora de elaborar sistemas de certificación deberían respetarse los principios de voluntariedad, credibilidad, transparencia, rentabilidad y no discriminación de ninguna de las partes interesadas.

4.1.3. El uso sostenible de los bosques cuenta con una larga tradición en Europa. Un marco legislativo estricto y un grupo amplio de instrumentos de política forestal constituyen la mejor forma de garantizar una gestión y un aprovechamiento sostenible en los diferentes países. En Europa, la certificación forestal, como mucho, puede animar a los consumidores a exigir la presencia en el mercado de productos en los que la madera empleada como materia prima proceda de bosques gestionados de manera sostenible. Así pues, la certificación fomenta la silvicultura sostenible y, a través de la misma, la comercialización de los productos derivados de la madera.

4.1.4. La UE puede desempeñar un importante papel en el fomento de la utilización de la madera y de los demás productos forestales frente a otros materiales competidores. Gracias a la silvicultura sostenible se puede impedir la sustitución de los productos derivados de la madera por materiales menos respetuosos del medio ambiente, como el aluminio o el plástico. Muchos consumidores no relacionan el uso del plástico con las perforaciones petrolíferas o la industria siderúrgica con la actividad minera; de ahí que no se tengan en cuenta necesariamente sus repercusiones sobre el medio ambiente.

4.2. Sistemas de certificación forestal existentes

4.2.1. El Forest Stewardship Council (FSC) es una organización internacional creada en 1993 en México por las organizaciones medioambientales. El FSC se compone de tres cámaras en las que están representados los intereses económicos, sociales y medioambientales. El FSC no se encarga en sí de la certificación de los bosques, sino que su tarea consiste en fomentar la puesta en práctica en la silvicultura de los principios y criterios de sostenibilidad definidos por él y de las normas elaboradas a nivel local, acreditar a las entidades de certificación y controlar la actividad de las mismas y la utilización del logotipo FSC. El FSC ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo a nivel mundial de la certificación forestal.

4.2.2. En agosto de 1998 se puso en marcha además el denominado proyecto paneuropeo de certificación forestal (PEFC), que tiene su origen en las resoluciones de las reuniones de ministros europeos de asuntos forestales celebradas en Helsinki en 1993 y en Lisboa en 1998. El objetivo del PEFC es crear un sistema de certificación forestal con credibilidad

internacional que sirva de marco para los sistemas de certificación que se van a desarrollar en los diferentes países y para su reconocimiento mutuo. El PEFC define y establece los requisitos básicos y los procedimientos que deben respetar los sistemas y las normas de certificación de cada país para poder formar parte del sistema PEFC. El sistema de certificación aspira a crear un sistema aplicable a la silvicultura familiar de pequeño y mediano tamaño.

4.2.3. En el desarrollo del sistema han participado representantes de la silvicultura familiar, de la silvicultura municipal y estatal, de la industria forestal y del comercio procedentes de 17 países europeos. Estados Unidos, Canadá, Malasia y Australia también han participado en el proceso como observadores. Se invitó a las organizaciones medioambientales y de consumidores y a los sindicatos a participar en un debate abierto con representantes del PEFC. Este sistema ha iniciado sus actividades en junio de 1999; su intención es mejorar los efectos positivos sobre el empleo del sector forestal.

4.3. El papel de la UE en la certificación forestal

4.3.1. En la estrategia de la Unión Europea para el sector forestal también se pone de relieve la certificación forestal como una de las materias específicas en relación con los bosques y se señala que la Comisión se muestra favorable, por ejemplo, al desarrollo del sistema paneuropeo de certificación forestal antes mencionado.

4.3.2. También puede producirse una cooperación a nivel comunitario en la certificación forestal si los Estados miembros así lo deseán. El rápido avance del sistema paneuropeo de certificación forestal ha demostrado que el sector forestal europeo está dispuesto a cooperar en el fomento de la silvicultura sostenible y la comercialización de los productos derivados de la madera. La UE deberá asegurarse de que los sistemas de certificación disponibles en la Unión respetan los principios del libre comercio y de que estos sistemas son transparentes y equitativos. Los sistemas de certificación forestal contarán con posibilidades reales de éxito únicamente si logran la aprobación de los consumidores y de las demás partes interesadas.

5. Conclusiones

5.1. El Comité lamenta que la estrategia de la Unión Europea para el sector forestal no recoja suficientemente valoraciones y análisis concretos acerca de las medidas y los problemas comunitarios existentes en el sector forestal. El Comité requiere igualmente unos objetivos futuros más claros que tengan presentes la ampliación de la UE hacia el Este y el desarrollo ulterior en lo relativo al sector forestal.

5.2. El Comité considera positivo que la estrategia de la Unión Europea para el sector forestal se base en el principio de subsidiariedad y en el concepto de la silvicultura sostenible desde el punto de vista económico, ecológico y biológico, social y cultural.

5.3. El Comité recuerda que el sector forestal es una importante fuente de empleo en la Unión Europea. Por ello, la Unión debería fomentar tanto la puesta en práctica de la estrategia para el sector forestal como, en particular, la utilización de la madera y de los demás productos forestales como materiales renovables y respetuosos del medio ambiente con el fin de mejorar la situación del empleo en la Unión. Serán aspectos clave, en particular, la mejora de los servicios que ofrece el sector forestal y garantizar las condiciones para el desarrollo de la industria.

5.4. El Comité considera imprescindible que la Comisión Europea dedique más atención al sector forestal en aquellas cuestiones en las que se pueda obtener un valor añadido a través de acciones de ámbito comunitario que refuercen las acciones nacionales.

5.5. El Comité considera indispensable que la Comisión mejore sustancialmente la coordinación de los asuntos forestales entre las diferentes direcciones generales, a fin de que en los asuntos relacionados con los bosques el desarrollo sostenible se aborde manera integrada. La nueva Comisión deberá reforzar y activar significativamente la gestión y la coordinación de los asuntos forestales teniendo en cuenta la importancia cada vez mayor de los bosques como un sector clave para el desarrollo sostenible. El sector forestal reviste una importancia fundamental para el desarrollo económico, social y medioambiental de la Unión.

5.6. El Comité hace hincapié en las repercusiones positivas que el sector forestal tiene principalmente en las regiones rurales. Asimismo, una silvicultura sostenible potencia el desarrollo equilibrado del mundo rural.

5.7. El Comité considera que la Comisión Europea debe garantizar que la nueva ayuda que concede la Agenda 2000 a la silvicultura no distorsione la competencia en el mercado de la madera y de otros productos forestales en el ámbito regional o en el de la Unión Europea. El Comité insta a que se haga un seguimiento preciso de la utilización de las ayudas concedidas por la Agenda 2000 y a que se lleven a cabo las evaluaciones correspondientes sobre el uso de los fondos comunitarios.

5.8. El Comité considera importante que la Comunicación publicada por la Dirección General de Empresa de la Comisión en relación con la industria forestal de la Unión y su competitividad guarde coherencia con la estrategia para el sector forestal. Es necesario contar con una silvicultura rentable y sostenible como base para una industria forestal competitiva.

Bruselas, 9 de diciembre de 1999.

5.9. El Comité recuerda que la Unión Europea debe responder, tanto a nivel nacional como comunitario, a las exigencias planteadas por el cambio climático, por ejemplo fomentando la utilización de fuentes de energía renovables y de la madera y otros productos forestales.

5.10. La Unión deberá garantizar el cumplimiento de los principios de la silvicultura sostenible en la aplicación del Protocolo de Kioto. El Comité recuerda que los productos de la industria forestal actúan como sumideros de carbono a largo plazo. Además, la UE deberá informar de modo más eficaz a los Estados miembros acerca de las posibilidades de uso de los denominados mecanismos de flexibilidad.

5.11. El Comité recuerda que la certificación forestal, junto con la amplia gama de instrumentos de la política forestal, es sólo una forma de garantizar una silvicultura sostenible y, a través de ello, fomentar la comercialización de los productos derivados de la madera. La UE debe asegurar que los sistemas de certificación disponibles en el territorio de la Unión Europea respetan los principios del libre comercio y que son voluntarios, transparentes, equitativos y eficientes en relación con sus costes.

5.12. El Comité pide que la Unión Europea realice un seguimiento preciso de lo que está sucediendo en la silvicultura de los PECO y en las actividades relacionadas con ella, y que lleve a cabo análisis periódicos sobre las posibilidades, las amenazas y los desafíos que la adhesión de nuevos países miembros suponen para la Unión. Estas evaluaciones deben basarse en las decisiones adoptadas por la Conferencia ministerial paneuropea celebrada en Helsinki sobre la práctica de una silvicultura sostenible.

5.13. El Comité considera que la Unión Europea debe abogar firmemente por la creación de un instrumento de ámbito mundial jurídicamente vinculante destinado a la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todo tipo de bosques que respete los principios en materia forestal aprobados en Río.

5.14. El Comité pide que la Unión Europea participe activamente en el debate internacional en materia de política forestal y en la toma de decisiones, por ejemplo con motivo de las negociaciones del IFF y en el seno de la FAO.

5.15. El Comité considera importante que, en las futuras negociaciones de la OMC, se preste atención a los principios de la silvicultura sostenible en los debates sobre el comercio internacional relacionado con el sector forestal.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

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 2.2.1

Modifíquese la primera frase del modo siguiente:

«Aunque es evidente que el principio de subsidiariedad debe mantenerse a la hora de tratar los asuntos forestales, el Comité insta a que se coopere a escala comunitaria, porque a través de acciones a ese nivel se obtiene un valor añadido mayor que el que se obtiene a través de únicamente las acciones nacionales.»

Exposición de motivos

Es muy importante que en el sector forestal se coopere tanto como sea posible a escala comunitaria y, por tanto, ello debe quedar reflejado en el texto.

Resultado de la votación

Votos a favor: 29, votos en contra: 30, abstenciones: 3.

Punto 2.3.7

Suprímase la segunda frase («La comunidad debería respaldar...») y sustitúyase por el siguiente texto:

«Es de gran importancia que se estimule constantemente la silvicultura sostenible. Teniendo en cuenta que la explotación de los bosques se halla en manos de particulares, es importante que los gobiernos y las organizaciones de protección de la naturaleza de la UE establezcan un marco en el que puedan debatirse los asuntos relacionados con la gestión responsable de los bosques.»

El sentido de la última frase del punto 2.3.7 quedaría mejor reflejado en un párrafo aparte.

Exposición de motivos

No corresponde a la UE pronunciarse sobre si debe potenciarse la propiedad privada de los bosques. Existen en la UE, además de los particulares existen, organizaciones preocupadas por la gestión sostenible de los bosques.

Resultado de la votación

Votos a favor: 27, votos en contra: 35, abstenciones: 2.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento nº 3932/92 de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 (ex apartado 3 del artículo 85) del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el sector de los seguros»

(2000/C 51/24)

El 8 de julio de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento nº 3932/92 de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 (ex apartado 3 del artículo 85) del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el sector de los seguros».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Ravoet).

En su 368º Pleno (sesión del 9 de diciembre de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad (68 votos a favor) el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comisión Europea presentó, en el documento COM(1999) 192 final, su Informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento de exención del que se benefician las empresas de seguros en virtud de las disposiciones del Tratado en materia de competencia (apdo. 1 del artículo 81) para determinadas categorías de acuerdos.

1.2. El Reglamento de habilitación del Consejo de 1993 le imponía, en efecto, la obligación de rendir cuentas de la aplicación de este régimen particular en un plazo de seis años. El Comité Económico y Social comparte la opinión de que la presentación de este informe tiene lugar en un momento oportuno para preparar la continuidad de la política seguida en virtud del Reglamento de exención, que expira en marzo de 2003.

1.3. El Comité se congratula por el procedimiento de consulta iniciado por la Comisión con motivo de la presentación del informe, en particular en lo que se refiere a las autoridades y jurisdicciones nacionales competentes en materia de seguros y de competencia. El Comité desea que la Comisión vele por que la aplicación por las autoridades nacionales de las disposiciones en materia de competencia sea unívoca. Considera, en efecto, que los riesgos de divergencia son tanto más reales cuanto que sus decisiones se basan a la vez en un análisis jurídico y en un análisis económico. Por este motivo es importante conocer la metodología seguida y el contexto al que se refieren. Esta preocupación se ve incrementada por la perspectiva de la descentralización del ejercicio de las competencias en materia de aplicación del derecho comunitario de la competencia prevista por el Libro Blanco de la Comisión de 28 de abril de 1999.

1.4. El Comité tiene la intención de remitirse a sus dictámenes⁽¹⁾ emitidos sobre el Reglamento de habilitación del Consejo y el Reglamento de exención de la Comisión, respectivamente.

1.5. El presente Dictamen tiene como objetivo:

- situar el contexto en el que deben valorarse estas disposiciones;
- facilitar una apreciación general sobre el informe de la Comisión;
- formular algunas reflexiones sobre aspectos particulares abordados en el informe de la Comisión.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité recuerda su adhesión a la idea de una competencia libre y efectiva, que constituye un factor de progreso económico y beneficia al consumidor. Por ello quiere velar por que las excepciones acordadas con respecto a determinadas actividades tengan un carácter excepcional y por que no se interpreten de tal manera que se amplíe su alcance.

2.2. El Reglamento de exención del que se benefician las empresas de seguros para determinadas categorías de acuerdos responde a la preocupación expresada en el apartado 3 del artículo 81 del Tratado de permitir acuerdos que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante.

2.3. En el sector de los seguros se notificaron a los servicios de la Comisión numerosos acuerdos que pueden inscribirse en este marco antes de la entrada en vigor del régimen de exención por categorías, por motivos a menudo privativos de esta actividad económica particular. El Comité había acogido favorablemente la simplificación resultante de la adopción del régimen de exención por categorías, que suprime los inconvenientes de un enojoso control administrativo, y constata ahora que la Comisión ha consolidado su experiencia que permite continuar la aplicación del Reglamento de exención.

(1) DO C 182, de 23.7.1990, p. 27; DO C 19, de 25.1.1993, p. 97.

2.4. En efecto, la actividad de los seguros se caracteriza por los elementos siguientes:

- Un mecanismo de cálculo de precios que difiere del utilizado en la mayoría de las demás actividades económicas, en el sentido de que los elementos constitutivos del precio de coste se sitúan en el futuro en relación con las primas y cotizaciones percibidas (inversión del ciclo de producción). El Comité observa que el cálculo de los precios en el sector de los seguros se ve influenciado asimismo por el hecho de que los Estados miembros hacen obligatorios determinados seguros, lo que se traduce en una rigidez de la demanda y en la supeditación en varios Estados miembros de determinados seguros a una política de control de los precios. El Comité observa que esta reglamentación de los precios tiene como efecto la reducción de la competitividad de las empresas;
- La función de protección de los asegurados y sus derechohabientes que desempeñan las empresas de seguros, por lo que existen motivos para evitar su quiebra; esta preocupación es especialmente fuerte en lo que se refiere a los compromisos a largo plazo de las empresas de seguros, en particular en materia de pensiones, donde desempeñan un papel cada vez más importante;
- Una complejidad técnica y jurídica que hace que con frecuencia resulte beneficioso para el consumidor poder encontrar puntos de referencia que garanticen una mayor transparencia y una mejor comprensión de los compromisos contractuales;
- La necesidad de acceder a recursos financieros importantes para responder a las necesidades del mercado, que superan la capacidad financiera de las empresas consideradas por separado.

2.5. Estas particularidades explican sin duda el tiempo que ha debido transcurrir hasta que se han definido normas en materia de competencia aplicables de manera específica al sector de los seguros. Dichas particularidades justifican, por el equilibrio entre los objetivos del buen funcionamiento del mercado único, la preocupación de proteger los intereses de los consumidores y la utilización eficaz de los medios administrativos de la Comisión, un régimen cuyo carácter excepcional subraya el Comité.

2.6. La Comisión señala con razón en su informe que la entrada en vigor del Reglamento de exención ha coincidido, por así decirlo, con la de las directivas «de la tercera generación» con las que se culmina la realización de un mercado único en el sector de los seguros y desea garantizar en el ejercicio de sus competencias una función de equilibrio en relación con las libertades que el mercado único ofrece a los operadores del sector.

2.7. Desde el inicio de la presente década, el sector europeo de los seguros ha experimentado importantes transformaciones, entre ellas el abandono del régimen de aprobación previa de las tarifas y condiciones, el desarrollo de una competencia transfronteriza, concentraciones importantes, incluso con otras instituciones financieras, y la aparición de nuevos operadores, nuevas tecnologías y nuevos canales de venta.

3. Observaciones particulares

3.1. Estadísticas técnicas comunes

3.1.1. El Comité reconoce que el buen fin que persiguen las operaciones de seguros justifica que las empresas puedan tener acceso a informaciones estadísticas tan fiables y representativas del mercado como sea posible. Considera oportuno mantener el régimen establecido por el Reglamento de exención, velando al mismo tiempo por que los trabajos estadísticos comunes conserven un carácter meramente indicativo. Al igual que la Comisión, se congratula de que estos trabajos faciliten el acceso al mercado del mayor número posible de operadores, y considera pertinente la participación de grandes empresas en estos estudios comunes, lo que permite aumentar su fiabilidad.

3.1.2. El Comité considera que la elaboración de estadísticas comunes con un mayor grado de detalle permite a los operadores afinar su política de suscripción en un sentido que beneficia a la competencia y a la fiabilidad de los cálculos técnicos.

3.1.3. El Comité defiende que estos estudios sean accesibles a los operadores que deseen participar en los mismos en condiciones razonables. Los consumidores deberían poder conocer el papel que estos datos desempeñan en el cálculo de las primas, por ejemplo mediante publicaciones de las autoridades de control.

3.2. Condiciones tipo en los contratos de seguro

3.2.1. El Comité considera que es importante para las partes —aseguradores, intermediarios y consumidores— poder remitirse a condiciones indicativas. Estas cláusulas son guías que permiten evaluar el alcance de las garantías. En el punto 23 del informe, la Comisión señala que tiene la intención de revisar el régimen previsto en el apartado 1 del artículo 7, que se refiere a las exclusiones tipo, las garantías acordadas a reserva de condiciones tipo y las extensiones de garantía tipo que serían superfluas para un número importante de asegurados.

3.2.2. El Comité toma nota del punto de vista general de la Comisión sobre estas cláusulas y la apoya en su vigilancia, aunque considera que el informe no prueba sobre qué experiencias concretas se basa la necesidad de esta revisión. La práctica demuestra que, en los contratos interesantes, los grandes riesgos o los suscritos con la intervención de determinados intermediarios que han negociado condiciones específicas para sus clientes, las empresas no respetan habitualmente

estos modelos, confirmando así su carácter indicativo. La utilización de condiciones tipo indicativas se concibe tanto en la enumeración de las garantías incluidas en el contrato como en la indicación precisa de sus límites mediante exclusiones o medidas de seguridad que ha de adoptar el asegurado para disfrutar de la cobertura; el recurso a la enumeración de las exclusiones estará, por otra parte, en función del tipo de redacción de los contratos, que en determinados mercados enumeran las garantías existentes y en otros utilizan la fórmula «todo...salvo...». Por estos motivos, el Comité desea que se le informe mejor sobre la experiencia relativa a este tipo de cláusulas antes de volver a examinar el actual régimen de exención de notificación.

3.2.2.1. El Comité se remite asimismo a sus dictámenes en materia de cláusulas abusivas. Sin tener que remontarse a estudios o dictámenes relativos a una situación anterior a la aplicación de la Directiva 93/13/CE sobre las cláusulas abusivas, recuerda el trabajo realizado en 1997 y 1998 por su Observatorio del Mercado Único con motivo de la elaboración del dictamen sobre «Los consumidores en el mercado de los seguros». Entonces:

- 1) señaló el principio fundamental del equilibrio que ha de garantizarse entre el asegurador y el asegurado en las relaciones contractuales,
- 2) reconoció la justificación del régimen de exención previsto por el actual informe, y
- 3) pidió a la Comisión que estudiase de manera más sistemática las cláusulas que figuran en los contratos destinados a los consumidores con vistas a remediar, si procede, su carácter abusivo.

3.3. Cobertura en común de determinados tipos de riesgos

3.3.1. El Comité había constatado en su dictamen relativo al Reglamento de habilitación la utilidad evidente de la cobertura en común de determinados tipos de riesgos, en particular para hacer frente a grandes riesgos.

3.3.2. El Comité se muestra satisfecho del enfoque pragmático de la Comisión en el complejo ámbito de la definición de los mercados que deben tomarse en consideración para apreciar la licitud de la cobertura en común de determinados riesgos. La reciente reflexión de la Comisión en materia de seguros de aviación, citada en el punto 30 del informe, evidencia este realismo. La Comisión podría buscar de manera útil las vías que permitan a los operadores encontrar, en plazos razonables, una seguridad jurídica real en lo que se refiere al carácter lícito de la cobertura en común de determinados tipos de riesgo.

3.3.3. No obstante, el Comité pide a la Comisión que no se atenga estrictamente a consideraciones de dimensión (véase el punto 28b del informe) para operar en un mercado como justificación de la adhesión a un «pool», sino que tenga también en cuenta la oportunidad que la participación en un «pool» puede representar para una empresa que desee adquirir experiencia técnica.

3.4. Equipos de seguridad

3.4.1. El Comité observa que la participación de las empresas de seguros en la normalización de los equipos de seguridad y de protección tiende a reforzar la fiabilidad del material disponible para el consumidor. En este punto, los intereses de las empresas y los del público coinciden.

3.4.2. El Comité toma nota del contexto en el que la Comisión, basándose en las observaciones realizadas por los fabricantes de equipos de seguridad, se ha visto obligada a adoptar un tono crítico en relación con los esfuerzos de los aseguradores en materia de aproximación de las normas técnicas relativas al material de protección contra incendios y contra robos, en particular. Señala, no obstante, la realidad de los trabajos realizados por iniciativa de los aseguradores y a través de su representación en organismos de concertación con los profesionales y los consumidores y en organismos de normalización. Considera que la lentitud de los progresos en la armonización europea de normas técnicas se debe a aspectos que con frecuencia superan las posibilidades de los aseguradores. Si bien es legítimo fomentar la armonización, la búsqueda de este objetivo no puede sin embargo hacer que las empresas de seguros se vean obligadas a uniformizar a la baja las exigencias cualitativas que pueden esperarse del material de seguridad. Los aseguradores deben, por lo demás, poder desarrollar normas rápidamente y de manera flexible, dónde y cuándo las circunstancias así lo exijan.

El Comité pide a la Comisión que facilite la libre circulación de mercancías en este sector a través de las vías apropiadas, esencialmente fuera del contexto del informe.

3.5. Liquidación de siniestros y registros

3.5.1. El Comité constata que las partes interesadas renuncian a extender el alcance del Reglamento de exención a las dos categorías arriba mencionadas, que figuraban en el Reglamento de habilitación. Por consiguiente, propone que no se amplíe el alcance del Reglamento de exención.

4. Conclusiones

El informe se presenta como una relación satisfactoria de la práctica relativa a la aplicación del Reglamento de exención, dando pruebas de realismo, de reflexión sobre las preocupaciones relativas al acceso a los mercados de los operadores potenciales y de transparencia para los consumidores. La Comisión ha ejercido sus competencias con discernimiento autorizando la cooperación en los aspectos técnicos cubiertos por el Reglamento de exención e interviniendo cuando esta

cooperación afectaba excesivamente a las condiciones comerciales. El Comité constata que este régimen responde a una necesidad y, como evidencia la diversidad de las condiciones de la oferta de seguros, no ha conducido a una pérdida de

competitividad. Por este motivo, el informe debería incitar a que se continúe en la vía abierta por el (los) reglamento(s) e inspirar a las autoridades nacionales, cuyo papel será sin duda más importante en los años venideros.

Bruselas, 9 de diciembre de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*
