Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

ISSN 0257–7763

C 258

42º año

10 de septiembre de 1999

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

Número de información | Sumario | Página

I *Comunicaciones*

. . . . . .

II *Actos jurídicos preparatorios*

Comité Económico y Social

Sesión de julio de 1999

1999/C 258/01 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Gestión del cambio — Informe final del Grupo de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio» 1

1999/C 258/02 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 — Política común de transportes — Movilidad sostenible: Perspectivas» 6

1999/C 258/03 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (versión codificada)» 12

1999/C 258/04 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen medidas destinadas a promover la conservación y la gestión sostenible de los bosques tropicales y de otro tipo en los países en desarrollo» 13

1999/C 258/05 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo sobre las medidas destinadas a favorecer la plena integración de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo de los países en desarrollo» 16

Precio: 13 EUR

ES

(continúa al dorso)

1999/C 258/06 Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

— la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones para la prevención y el control de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles», y

— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/68/CEE del Consejo en lo relativo a la tembladera» 19

1999/C 258/07 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco general relativo a la información y la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea» 24

1999/C 258/08 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 — Libro Blanco del comercio» 26

1999/C 258/09 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 — Cohesión y transporte» 35

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Gestión del cambio — Informe final del Grupo de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio»

(1999/C 258/01)

El 15 de diciembre de 1998, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el tema «Gestión del cambio — Informe final del Grupo de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 1999 (ponente: Sr. Little, coponente: Sr. Sepi).

En su 365º Pleno de los días 7 y 8 de julio de 1999 (sesión del 7 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 103 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. En el mes de noviembre de 1998, un «Grupo de expertos de alto nivel», seleccionados por la Comisión Europea y bajo la presidencia del Sr. Pehr G. Gyllenhammar, publicó un informe sobre las consecuencias económicas y sociales de los cambios industriales. Con motivo de la cumbre de Luxemburgo sobre el empleo, celebrada en noviembre de 1997, el Consejo Europeo pidió a este Grupo que analizara los cambios industriales que se producen en la Unión Europea y que estudiara los medios que permitan prever y afrontar el cambio, así como sus efectos económicos y sociales. El informe reconoce que sólo puede referirse a determinados sectores y proporcionar ejemplos. Reconoce, asimismo, que los problemas que examina son complejos y pueden extenderse. El Grupo recomienda que, tras la publicación del informe, se inicie un diálogo entre la Comisión y las organizaciones del sector privado para analizar los medios que mejor permitan prever y afrontar el cambio.

1.2. De acuerdo con una petición del Sr. P. Flynn, miembro de la Comisión, el CES decidió examinar el informe del Grupo de expertos de alto nivel (denominado en lo sucesivo «el informe») y emitir dictamen antes de que el Consejo Europeo proceda a examinarlo. El Comité ha tratado varios aspectos de este tema amplio e importante en repetidas ocasiones, por lo que las observaciones presentadas a continuación se centran ante todo en los asuntos que el informe plantea directamente.

2. **Observaciones generales**

2.1. El Comité considera que el informe constituye un estímulo para tomar en consideración el fenómeno de los cambios industriales y fomentar la adopción de medidas eficaces para afrontarlos. El informe contiene observaciones interesantes sobre el contexto en que se inscriben dichos cambios. El Comité acoge con especial satisfacción que el informe reconozca las nuevas posibilidades que ofrecen los cambios industriales; asimismo, agradece que se haga hincapié en la creación de nuevos puestos de trabajo y no tanto en la defensa de puestos de trabajo obsoletos. Por último, considera válida la estrategia global consistente en buscar estímulo en un planteamiento basado en la evaluación comparativa, la innovación y la cohesión social.

2.2. Varios factores distintos pueden impulsar los cambios industriales, pero un denominador común es la creación de nuevas oportunidades. El informe se propone determinar los medios que permitan transformar estos cambios en oportunidades. El Comité sostiene que, para ello, no sólo es preciso prever, preparar y gestionar el cambio, sino también aprovecharlo de forma activa para que ofrezca los mayores beneficios económicos y sociales. En esta labor, es determinante que la industria europea garantice una productividad esencial y mejore la competitividad general.

2.2.1. El Comité está de acuerdo en que los empresarios, los representantes de los trabajadores, incluidos los sindicatos, los propios trabajadores, los gobiernos nacionales y los entes locales tienen un papel que desempeñar para aprovechar el cambio.

2.2.2. Sin embargo, el Comité lamenta que algunas de las propuestas se limiten a las posibilidades de información, en su mayor parte de carácter voluntario, que no han sido incorporadas a consultas eficientes para preparar las decisiones políticas y económicas. Estas consultas deberían procurar influir a tiempo en las decisiones de modo que los cambios estructurales contribuyan a alcanzar los mejores resultados económicos y sociales.

2.3. Un aspecto inherente de los cambios radicales es la necesidad de nuevas cualificaciones y la demanda de nuevas competencias. Si este aspecto no se considera junto con los cambios en materia de organización, administración y tecnología, se alargará el tiempo necesario para que se produzca el cambio y se corre el peligro de obtener unos beneficios reducidos.

2.4. La empleabilidad de un individuo se define en el informe como su capacidad para encontrar una colocación en el mercado de trabajo. El Comité entiende que, para establecer o restablecer dicha colocación, el individuo necesita movilidad, adaptabilidad y compromiso, así como las cualificaciones apropiadas. También debe tener la posibilidad de formarse y reciclarse a lo largo de su carrera, dado que en adelante deberán contemplarse las cualificaciones de forma dinámica. El Comité está de acuerdo en que llegar a esta situación de empleabilidad y mantenerse en ella es una responsabilidad compartida. La formación y el aprendizaje abarcan desde la formación formal correspondiente a cada actividad hasta la formación y el reciclaje tanto durante la jornada laboral como al margen del trabajo, proporcionada ya sea por las empresas o por las autoridades públicas. Será esencial elaborar nuevos métodos de aprendizaje durante la jornada laboral.

2.5. El llamamiento del informe para que las empresas reconozcan sus obligaciones con respecto a las demás partes interesadas, además de sus obligaciones frente a los accionistas, no constituye una novedad, y el Comité sigue apoyándolo. Muchas empresas importantes asumen esta responsabilidad y el Comité acoge con satisfacción la idea de que mediante la evaluación comparativa, la comparación y el intercambio de datos sobre una base voluntaria, se anime y se ayude a otras empresas a mejorar sus políticas y procedimientos.

2.6. El Comité lleva mucho tiempo reconociendo los beneficios que suponen unos medios eficaces de información y consulta a los trabajadores. Una comunicación adecuada, la apertura y el diálogo con los trabajadores incrementan la motivación, lo que contribuye de forma determinante a mejorar los resultados de la empresa y a introducir sin problemas los cambios esenciales. Para conseguir ese diálogo, es preferible partir de una base voluntaria, con el compromiso de todas las partes interesadas y teniendo en cuenta la dimensión y la cultura de cada empresa.

2.6.1. Cuando la información es la misma para todos, se estimula la participación del trabajador, y cabe esperar que la negociación colectiva, siempre que se produzca en el nivel adecuado, sea más constructiva y aporte ventajas en materia de productividad y flexibilidad. El Comité lamenta que el informe no incluya ninguna referencia específica a la negociación colectiva.

2.6.2. El diálogo abierto es especialmente importante para introducir sin problemas los cambios esenciales y debería considerarse una parte integrante del proceso.

2.7. El Comité aprueba los objetivos generales del informe y acoge con satisfacción el impulso que podría suponer para una planificación y una actuación estratégicas; ahora bien, no puede respaldarlo en su totalidad. El informe contiene varias sugerencias útiles —no todas nuevas— que el Comité aprueba. Pero también incluye recomendaciones sumamente vagas que en ocasiones se prestan, cuando menos, a controversia. Por otra parte, la estructura del informe es un tanto desconcertante, con cuatro capítulos que contienen redundancias innecesarias. Es más: carecen de coherencia y son incluso contradictorios en algunos casos.

2.7.1. Aunque el informe es bastante completo, adolece, en opinión del Comité, de omisiones sorprendentes. No figura referencia alguna a la necesidad de mejorar el acceso a los mercados de capital riesgo, ni se menciona, en el cuerpo principal del informe, el posible efecto estimulante que para el empleo supone la realización del mercado único. No se hace suficiente hincapié en la necesidad de la competitividad internacional para preservar el empleo, ni en el potencial de crecimiento del empleo que representan en este ámbito las PYME y el sector servicios.

2.7.2. Además, en opinión del Comité, el informe debería haber hecho hincapié en la necesidad de alcanzar los objetivos de esta iniciativa con medidas adecuadas del sector industrial, como pueden ser la plena realización del mercado único, la apertura de la contratación pública y la constitución de la empresa europea. Este tipo de medidas puede contribuir a la expansión y el crecimiento de la economía europea, que son necesarios para la renovación de la industria europea.

2.7.3. Por otra parte, no se prevé ninguna medida para animar a las empresas de terceros países, que compiten con las empresas comunitarias en el mercado único, a practicar también una mejor concertación social y aplicar unas normas sociales mínimas en su interior. Por el contrario, el Comité considera que la cuestión de las consecuencias económicas y sociales de los cambios industriales requiere un enfoque global que prevea una fuerte presión por parte de la Unión Europea para obtener una definición mejor de las condiciones de competencia a nivel internacional, en particular mediante unas cláusulas sociales mínimas.

2.7.4. Resulta sorprendente para el Comité que no se mencione el impulso que se daría a la competitividad y, por ende, al empleo, mediante una reforma de los impuestos sobre actividades económicas en cada Estado miembro y mediante la supresión de las consecuencias negativas de una competencia desleal en materia de impuestos sobre actividades económicas entre los Estados miembros.

3. **Observaciones específicas sobre el informe**

3.1. *Observatorio del cambio industrial (subcapítulo 1.3)*

3.1.1. El informe recomienda la creación de un observatorio europeo del cambio industrial que podría constituir un recurso para contribuir a la previsión y planificación de la evolución económica sectorial y regional. El Comité espera con interés las conclusiones de un estudio sobre la viabilidad de esta propuesta, que ha sido encargado por la Comisión.

3.1.2. El Comité considera que, independientemente de las conclusiones de dicho estudio, la Comisión debe participar de forma directa en el control permanente de los cambios industriales con el fin de poder adaptar sus propias acciones y las políticas comunitarias que propone al Parlamento y al Consejo. A tal fin, la Comisión deberá imperativamente desarrollar la concertación sobre los cambios industriales con los medios industriales y los interlocutores sociales y reformar en profundidad su organización interna, en particular a través de «task forces» multidisciplinares, poniendo así fin a la compartimentación entre direcciones generales que actualmente le impide asumir este tipo de funciones con la coherencia necesaria.

3.1.3. Cualquiera que sea el foro seleccionado, el Comité señala la necesidad de una vinculación con las decisiones económicas y políticas y de una implicación de los interlocutores sociales que les permita participar en dicha toma de decisiones.

3.2. *«Informe sobre gestión del cambio» (IGC) relativo al empleo y a las condiciones de trabajo (subcapítulo 1.4)*

3.2.1. El Comité acoge favorablemente la recomendación del informe de animar a las empresas a que informen a sus empleados sobre las condiciones de empleo y de trabajo, sobre una base voluntaria y flexible. Asimismo, reconoce que las mejores prácticas no se establecen por la vía legislativa, sino por medio de la adopción voluntaria de las normas más avanzadas, en interés de la propia empresa y de sus empleados.

3.2.2. Sin embargo, el grado de obligación propuesto en el informe para este IGC resulta excesivo, al tiempo que la hipótesis de que debería seleccionarse una metodología única es contradictoria con el reconocimiento de la diversidad cultural y de la facultad de adaptación. La divulgación pública de este tipo de informes podría presentar problemas para las empresas que no deseen revelar a sus competidores sus prácticas innovadoras.

3.2.3. No obstante, el Comité desearía animar a todas las empresas (tanto europeas como de propiedad extranjera) con más de mil empleados dentro de la Unión Europea a elaborar, sobre una base voluntaria, una especie de informe sobre gestión del cambio, que incluya datos sobre los cambios estructurales previstos y proponga una estrategia proactiva de gestión del cambio. En este informe figurarían las propuestas y los programas de la empresa para:

— el proceso y los métodos de aprendizaje que permitan responder a la demanda de nuevas cualificaciones y competencias,

— la evolución de las tecnologías y de la organización,

— el apoyo a la igualdad de oportunidades (a corto plazo, los cambios significativos suelen afectar de forma desproporcionada a los grupos menos favorecidos),

— el diálogo con las demás fuerzas sociales en lo que se refiere a la gestión del cambio.

3.2.4. El efecto del cambio industrial no se limita al sector privado. Por consiguiente, el Comité desearía animar a las entidades públicas de más de mil empleados a que incluyan entre sus prácticas la elaboración de este tipo de informes.

3.2.5. Para el éxito del informe, será fundamental la participación de los empleados y de sus representantes en su elaboración y aplicación.

3.2.6. El Comité propone que el informe se elabore a partir de criterios objetivos y sea certificado por un organismo independiente nombrado por la empresa.

3.2.7. El Comité sugiere que se anime a la Unión y los Estados miembros a tener en cuenta, para la adjudicación de ayudas públicas, estos informes certificados sobre gestión del cambio, de conformidad con la propuesta formulada en el punto 3.2.3 supra. De este modo, se fomentaría la expansión de esta práctica a organizaciones de mayores dimensiones, sin menoscabo de la libertad de decisión en materia de gestión.

3.2.8. Ahora bien, el Comité se opone firmemente a la recomendación paralela que consta en el informe de que el IGC propuesto sea un criterio para la adjudicación de contratos públicos. Para que pudiera aplicarse este criterio, sería necesario emitir un juicio sobre la empresa y su IGC en todos los niveles (nacional, regional y local) en que se adjudiquen dichos contratos. Esto supondría una injerencia en los derechos y obligaciones comerciales no sólo de los licitadores, sino también de los gobiernos y de sus organismos públicos, ya que los contratos públicos deberían (y, en algunos casos, deben) adjudicarse sobre la base estricta de la mejor oferta económica. Abogar por que este informe se considere un requisito a la hora de adjudicar todos los contratos públicos es totalmente incompatible con la declaración del informe de que «se elimine desde el principio la idea de cualquier forma de obligación». El propio informe reconoce que la obligatoriedad provocaría discusiones en torno a las definiciones y ocasionaría dificultades, en lugar de fomentar los intentos de dar a conocer las buenas prácticas de forma abierta e innovadora.

3.3. *Infraestructura de las nuevas tecnologías (subcapítulo 2.1)*

3.3.1. El Comité respalda la afirmación del informe de que una de las principales funciones económicas del Estado consiste en crear la infraestructura que facilite el desarrollo económico. Asimismo, apoya las prioridades definidas y acoge con especial satisfacción el énfasis puesto en las tecnologías de la información y en el llamamiento a una liberalización en el sector de las telecomunicaciones. El Comité acoge favorablemente la propuesta de crear incentivos financieros para dar un impulso a este sector.

3.4. *Empleabilidad y educación y formación permanentes (subcapítulo 2.2)*

3.4.1. Una de las causas principales del desempleo en Europa es, tal como se indica en el informe, el desajuste entre la oferta y la demanda de empleo en un período de importantes cambios tecnológicos y de mundialización.

3.4.2. El Comité comparte la idea del informe de que las empresas tienen la obligación y el interés directo de ayudar a mantener la empleabilidad de sus trabajadores. Sin embargo, en la práctica se observa que las empresas previsoras y con mayor éxito son las que, en su propio interés, más invierten en su personal.

3.4.3. El informe reconoce que los trabajadores y las autoridades públicas también comparten la responsabilidad en este aspecto, si bien no desarrolla suficientemente el papel del individuo, que es el último beneficiario. Por ejemplo, éste tendrá la obligación de participar de forma activa cuando tenga una oportunidad de mejorar su educación y formación. Se define correctamente el papel del Estado, que consiste en facilitar el proceso de aprendizaje permanente. El Comité coincide plenamente en que la formación y el aprendizaje a lo largo de la vida son sumamente importantes cuando se procura conseguir la empleabilidad, pero señala que esta necesidad no se aplica tan sólo a los empleados a tiempo completo, sino también a los empleados a tiempo parcial, a los trabajadores a distancia y a los trabajadores autónomos.

3.4.4. A la luz de cuanto antecede, el Comité considera injustificado que el informe se refiera a la necesidad, para las empresas, de «salvaguardar» la empleabilidad de sus trabajadores. La responsabilidad que incumbe a las empresas a la hora de tomar determinadas medidas no constituye por sí sola una garantía de éxito.

3.4.5. Esta obligación de la empresa puede cumplirse mediante la formación, el perfeccionamiento y el reciclaje de los trabajadores, tanto para su empleo actual como para las funciones futuras que la empresa les pueda encomendar. De este modo los trabajadores suelen adquirir competencias transferibles y mejoran su empleabilidad. Para el Comité, es muy distinto proponer que las empresas sean responsables de la formación de sus trabajadores para que éstos puedan encontrar un empleo si dejan la empresa. Las empresas pueden tomar medidas para ayudar a los empleados de cuyos servicios prescinden a encontrar otro puesto de trabajo; y así lo hacen en muchos casos, sin ninguna obligación legal o contractual, por ejemplo, mediante servicios específicos de reinserción profesional.

3.4.6. El Comité está de acuerdo en que las autoridades públicas pueden desempeñar un papel en la financiación de la formación que resulte necesaria para que encuentren un puesto de trabajo adecuado las personas que se hayan quedado sin empleo. El Comité desea mencionar el ejemplo austríaco de las «Fundaciones para el trabajo», una asociación entre los sectores público y privado que constituye una buena práctica y podría extenderse. En virtud de esta iniciativa, concebida para conseguir, de forma concentrada, la reinserción profesional de las personas afectadas por el desempleo, se presta una ayuda completa para la búsqueda de empleo, en forma de consejos para la reinserción, formación y reciclaje, así como ayuda para trabajar en calidad de autónomo o para crear una empresa.

3.4.7. La recomendación de que «la empresa que efectúe despidos y de la que se sepa con certeza que no ha tomado las medidas necesarias para proteger la empleabilidad de los despedidos no deberá poder optar a ningún tipo de ayuda pública» es inaplicable, ya que los empresarios no pueden salvaguardar la empleabilidad cuando se trata de una responsabilidad compartida con los individuos y las autoridades públicas. Ahora bien, en determinadas circunstancias, podrían concederse a las empresas incentivos económicos y recursos financieros para la formación necesaria con vistas a la reinserción de los trabajadores despedidos en nuevos puestos adecuados. Dichos incentivos no deberían suponer un obstáculo a la libertad de decisión de las empresas, sino constituir una ayuda para las empresas que deseen desempeñar un papel activo en el crecimiento global de la industria europea.

3.4.8. El informe no pone de manifiesto el vínculo imprescindible entre las instancias educativas y el mundo empresarial para que la educación y la formación mantengan el contacto con un mundo laboral en constante evolución. Existen varias asociaciones voluntarias de educación/empresa en el Reino Unido, por ejemplo, que podrían constituir una buena práctica y adoptarse en otras partes.

3.5. *Nuevos ámbitos de empleo (subcapítulo 2.3)*

3.5.1. El informe presenta dos ejemplos de sectores que en la próxima década pueden desempeñar un papel protagonista en el mercado laboral. El Comité reconoce que estos sectores presentan un potencial de crecimiento, pero lamenta que no se destaquen ejemplos más sólidos y que no se haga referencia alguna a las nuevas formas de comercio.

3.5.2. Ahora bien, el Comité observa con satisfacción que ambos ejemplos se consideran factores que pueden fomentar el crecimiento del empleo. Tanto los servicios personales como las artes creativas y los espectáculos desempeñan un papel importante en la sociedad, no sólo desde un punto de vista económico, sino también en la medida en que mejoran la calidad de vida.

3.5.3. Puede ser interesante la propuesta de fomentar y estimular las artes creativas y los espectáculos. Ahora bien, cualquier medida en este ámbito deberá ser compatible, y considerarse como tal, con unos mercados abiertos y una libre competencia a escala mundial. El Comité no cree que se justifique la financiación pública de «Oscars» europeos.

3.5.4. En el caso de los servicios personales, se consideran dos aspectos fiscales, relacionados ambos con la subsidiariedad. La propuesta de deducción fiscal en favor del «empleador» que contrate servicios personales primarios resulta en cierto modo atractiva, pero constituye de hecho un sistema tributario regresivo para las personas más acomodadas que, en este caso, desempeñarían el papel de empleadoras.

3.5.5. El informe observa que varios países han tomado medidas activas para reducir los costes fiscales y sociales que gravan el extremo inferior de la escala laboral y recomienda que se extienda este tipo de medidas para reducir el coste real de los trabajadores menos cualificados. El Comité acoge con satisfacción esta recomendación, ya que estas medidas pueden impulsar tanto el empleo como la competitividad, especialmente en empresas con fuerte proporción de mano de obra, y más aún con la participación activa de los interlocutores sociales.

3.5.6. Además de otros nuevos campos de empleo (como el sector de las tecnologías de la información), los cambios estructurales están creando nuevas formas de empleo, de las que el teletrabajo, con todas sus modalidades, constituye un buen ejemplo. El Comité recomienda a la Comisión que prepare un análisis de los estudios recientes sobre estas nuevas formas de empleo.

3.6. *Creación y desarrollo de PYME (subcapítulo 2.4)*

3.6.1. El Comité observa con agrado que varias de las políticas que defiende para un desarrollo sano de las PYME figuran en el informe y acoge con especial satisfacción que se haga hincapié en el espíritu empresarial y en la innovación.

3.6.2. Se aprueba la idea de crear más «ventanillas únicas», aunque conviene subrayar que las ventanillas existentes no constituyen una garantía de sencillez burocrática. El Comité llama la atención sobre la necesidad de un apoyo nacional y local a este tipo de operaciones.

3.7. *Gestión de las crisis (capítulo 3)*

3.7.1. Este capítulo del informe incluye varias afirmaciones contradictorias y las propuestas carecen de claridad en cuanto a cuáles han de aplicarse a empresas individuales y cuáles a todas las empresas que ejerzan su actividad en un sector industrial de una región determinada.

3.7.2. Las pequeñas y medianas empresas, e incluso las grandes empresas, no pueden superar por sí solas los problemas de las industrias en declive ni los problemas derivados de crisis graves repentinas. Para que las empresas se mantengan en activo, es preciso que encuentren y atiendan mercados y clientes nuevos.

3.7.3. El Comité respalda el principio general de que los cambios regionales importantes han de ser gestionados por medio del esfuerzo colectivo, tal como sucedió, con éxito en muchos casos, en el sector de la siderurgia, de la minería del carbón y de la construcción naval. Es preciso fomentar las asociaciones territoriales de carácter flexible y voluntario. Los fondos comunitarios y nacionales deberían respaldar la transición (que puede ser administrada con éxito) de las industrias en declive hacia nuevos sectores en auge.

Bruselas, el 7 de julio 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 — Política común de transportes — Movilidad sostenible: Perspectivas»

(1999/C 258/02)

El 7 de diciembre de 1998, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 8 de junio de 1999 (ponente: Sr. Morgan).

En su 365º Pleno de los días 7 y 8 de julio de 1999 (sesión del 7 de julio) el Comité Económico y Social ha aprobado por 107 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. En 1992, la Comisión publicó su Libro Blanco sobre el curso futuro de la política común de transportes [1]; en 1995, aprobó un programa quinquenal de transportes [2]. El 1 de diciembre de 1998 publicó la comunicación de referencia, en la que se revisan los progresos realizados, se evalúa lo hecho en los dos últimos años del programa de acción en vigor y examina las necesidades para el periodo 2000-2004.

1.2. Las numerosas líneas de la política de transporte están estrechamente vinculadas unas con otras y deben ser examinadas en su conjunto. El ritmo al que se crean las estructuras de transportes exige programar la política correspondiente con mucha antelación. Por tanto, el Comité acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de revisar su futuro programa de acción para la Política Común de Transportes (PCT).

1.3. La Comisión establece los tres objetivos principales de la PCT junto con una serie de objetivos secundarios:

a) Mejora de la eficiencia y la competitividad

   i) Acceso al mercado y funcionamiento

   ii) Sistemas de transporte integrados

   iii) Tarificación equitativa y eficaz del transporte [3].

   iv) Cohesión económica y social

   v) Verificación del cumplimiento de las normas

b) Mejora de la calidad

   i) Seguridad

   ii) Medio ambiente

   iii) Protección de los consumidores y mejora de la calidad de los servicios de transporte

   iv) Preparar el futuro

c) Mejora de la eficacia externa

2. **Objetivos y control**

2.1. El Comité considera esencial que la PCT cuente con objetivos claros y que el programa legislativo refleje realmente dichos objetivos. En este sentido, el Comité lamenta que la visión de la Comisión carezca de previsiones a partir del 2010. Esta cuestión tendrá gran prioridad para la nueva Comisión, pero hasta que no haya sido preparada no es fácil evaluar la pertinencia del programa a corto plazo hasta el 2004. Además, la Comisión cuenta actualmente con numerosas estadísticas que cabe esperar sean pertinentes y válidas. El CES desearía un mayor desarrollo de las mismas como prueba de la eficacia de iniciativas anteriores y en apoyo de prioridades futuras.

2.2. El CES cree que la «movilidad sostenible» requiere una política de transportes que alcance los objetivos actuales y futuros en el ámbito económico, social y medioambiental mediante el logro de la máxima eficiencia con las tecnologías actuales y el desarrollo de nuevas tecnologías sostenibles, al tiempo que se minimizan los perjuicios para el entorno humano y natural. Por tanto, los objetivos finales deberían ser económicos, sociales y medioambientales.

2.2.1. Los objetivos económicos del transporte son:

a) un papel central en el apoyo al mercado único;

b) facilitar las conexiones con los países candidatos a la adhesión y con otros países;

---

(1) COM(92) 494 final, Comunicación de la Comisión sobre el curso futuro de la política común de transportes (Libro Blanco) — Dictamen CES: DO C 352 de 30.12.1993.

(2) COM(95) 302 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Política Común de Transportes — Programa de acción 1995-2000 — Dictamen de iniciativa del CES, DO C 39 de 12.2.1996.

(3) COM(1998) 466 final, Libro Blanco de la Comisión: Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE; Dictamen CES: DO C 116 de 28.4.1999.

c) apuntalar la competitividad de Europa en la economía global;

d) crecimiento directo e indirecto del empleo.

2.2.2. Los objetivos económicos contribuyen a conseguir los objetivos sociales mediante la fiscalidad y el empleo, pero hay otros objetivos sociales como:

a) la cohesión social y regional de la Unión Europea;

b) el acceso de los ciudadanos excluidos al transporte;

c) proporcionar opciones de transporte respetuosas con el medio ambiente;

d) proporcionar sistemas de transporte urbano adecuados;

e) la seguridad.

En este contexto, el Comité ya respondió a la Comunicación sobre cohesión y transporte.

2.2.3. Los objetivos medioambientales velan por que el desarrollo económico sea sostenible y compatible con la protección del entorno humano y natural. El CES acoge con satisfacción el enfoque de la Comisión en este sentido. Los aspectos clave incluyen:

a) lograr la eficacia en todas las modalidades;

b) revitalizar los ferrocarriles y los transportes colectivos por carretera;

c) minimizar la contaminación atmosférica y sonora;

d) afrontar el problema del calentamiento global;

e) la ordenación del territorio;

f) el desarrollo de los sistemas de transporte urbano.

2.3. Es cierto que otros objetivos, como la mejora de la calidad, subrayada por la Comisión, son modos importantes de lograr unas mejores condiciones económicas, sociales y medioambientales, pero éstos deberían considerarse un medio y no un fin en sí mismos.

2.4. La Comunicación de la Comisión debería insistir más en el papel de los transportes dentro de la Unión Europea. No relaciona suficientemente sus objetivos intermedios y planes de acción con el propósito fundamental de utilizar el transporte como medio para mejorar las condiciones sociales, medioambientales y económicas de Europa. Si lo hiciera, sus normas serían más urgentes y más eficaces.

2.5. Además de establecer objetivos, es importante controlar la evolución de las actuaciones, por lo que cabe acoger favorablemente el propósito de la Comisión de desarrollar un banco de datos europeo sobre transporte. Un mejor conocimiento de los transportes mediante la investigación y recogida de datos aumentará la capacidad de la Comunidad para introducir mejoras. El Comité acoge con satisfacción el estudio emprendido en el ámbito del Cuarto Programa Marco de IDT (1994-1998) ([1]). Sin embargo, el Comité habría deseado contar con un mayor despliegue de datos en apoyo de las prioridades, y espera que así se haga cuando se revise la PCT en el año 2000.

3. **Modos de transporte**

Carretera

3.1. El transporte por carretera comparte con el transporte aéreo la característica de resultar indispensables en el mundo actual. Sin embargo, dado que los motores de combustión interna suponen un grave problema medioambiental, esta enorme importancia en términos de utilidad y contribución económica tiende a verse contrapesada por un ataque político y social constante. En opinión del CES, el enfoque correcto sería adoptar medidas que pudiesen frenar e incluso reducir el crecimiento de estos modos de transporte mediante la introducción de modos alternativos interesantes y prácticos, incluidos los transportes públicos, al tiempo que se explotan las nuevas tecnologías para reducir los daños medioambientales por pasajero o tonelada métrica de carga. La solución no se encontrará en subir indiscriminadamente los precios en estos modos de transporte, porque ello iría en perjuicio de la competitividad de la economía europea.

3.2. La red de carreteras desempeña un papel central en la cohesión de la Comunidad. Se debe aspirar a una inversión suficiente, un uso eficaz y una gestión sostenible de dicha red.

3.3. Las redes transeuropeas de transportes de la UE constituyen la espina dorsal de un sistema comunitario de transporte, incluidos los enlaces de carreteras. Sin embargo, el progreso de muchos Estados miembros en este sentido ha sido lento y, en realidad, no es aceptable. El Comité espera con interés la publicación de un Libro Blanco que revise las orientaciones de las RTE-T. A esto cabe añadir que, aun siendo correcto centrarse en los proyectos más prioritarios, no se ha procedido con la diligencia suficiente para encontrar modos de garantizar que el resto de las RTE estén en condiciones de cumplir sus cometidos de manera eficaz. La Comisión pone a disposición una valoración de los progresos de los Estados miembros.

3.4. La red de carreteras es importante para el transporte tanto de mercancías como de pasajeros, pero la política de transportes de la Comisión (incluidas las propuestas de tarificación) se han centrado, sobre todo, en el transporte

([1]) Véase el Dictamen del CES sobre «El Cuarto Programa Marco de IDT (1994-1998)», DO C 34 de 2.2.1994.

comercial y de mercancías. Esto es un error, no sólo porque el mercado único necesita un transporte de pasajeros eficaz, sino también porque la mayoría del tráfico es de vehículos privados, por lo que cualquier intento de resolver la congestión del mismo que no tenga en cuenta este dato está abocado al fracaso. Cabe suponer que existe un límite último a la cantidad de coches privados que pueden circular. El transporte público colectivo por carretera es un componente clave de un sistema de transporte de pasajeros eficaz y una alternativa al transporte personal privado.

3.5. Esencial para lograr que las carreteras comunitarias desempeñen el papel que les corresponde es equilibrar la oferta y la demanda. Hay límites medioambientales al número de carreteras que se pueden construir, aunque ciertas carreteras clave siguen siendo necesarias. En muchos lugares, la demanda es demasiado alta en horas punta y la oferta demasiado baja, en parte porque la tarificación de los transportes no es correcta. Por tanto, el Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de fomentar una tarificación justa y eficaz del transporte, incluidas las carreteras, [1] en las que se necesitará una tarificación diferenciada. No obstante, cabe reconocer que el cálculo de los costes marginales externos presenta siempre un cierto grado de incertidumbre y que la tarificación de los transportes no deberá perjudicar la competitividad.

3.6. La ordenación territorial en Europa después de la guerra, a nivel nacional, industrial y comercial, ha provocado una mayor dependencia de las carreteras a costa de otros modos de transporte. Esto es cierto tanto en entornos suburbanos como en otros más amplios. Las futuras políticas de ordenación territorial adoptadas por los Estados miembros y a nivel regional y local tendrán repercusiones importantes en los transportes, especialmente en lo que a la dependencia de las carreteras se refiere. Es decepcionante que las acciones no hayan progresado con más rapidez, dado que se trata de una cuestión fundamental para el próximo siglo. El CES insta a la Comisión a que tenga más en cuenta los aspectos relacionados con la ordenación territorial a la hora de asignar fondos estructurales.

3.7. También es muy importante la introducción de normas aplicables a vehículos y conductores en los transportes comerciales, tanto para garantizar unas condiciones equitativas como para mejorar la seguridad.

Ferrocarriles

3.8. La Comisión dedica, con acierto, una atención considerable a la revitalización de los ferrocarriles pero, al mismo tiempo, hay que reconocer que los ferrocarriles son sólo uno de los muchos modos de resolver los problemas económicos y medioambientales del transporte.

3.9. La Comisión tiene razón al decir que la cuestión clave por abordar es el declive en la cuota de transporte asumida por los ferrocarriles. Si se siguen aplicando las políticas vigentes, dicho declive persistirá, con costes medioambientales crecientes y menos puestos de trabajo en el sector.

3.10. Hay que aprovechar todas las oportunidades para hacer que el ferrocarril incremente su cuota de mercado en el transporte de mercancías, por lo que el Comité insta a la Comisión y al Consejo a que perseveren en la revitalización de los ferrocarriles con más vigor y rapidez. Proyectos como el de los corredores ferroviarios de transporte de mercancías y la competencia entre operadores tienen cierto potencial, pero necesitarán contar con una aceptación generalizada en Europa si quieren ser rentables. En este sentido, la Comisión debería aspirar a lograr una auténtica cooperación transfronteriza.

3.11. También habrá que introducir cambios en el transporte ferroviario de pasajeros, donde hay que evolucionar hacia unos servicios flexibles, competitivos y que respondan a las necesidades de los usuarios. La incipiente red de líneas ferroviarias de alta velocidad es importante para integrar a la Unión Europea, acercar los mercados entre sí y reducir la necesidad de servicios aéreos de corto recorrido.

3.12. Uno de los requisitos necesarios en muchas grandes ciudades para reducir la congestión del tráfico viario en las zonas urbanas y suburbanas consiste en modernizar y ampliar las redes ferroviarias de cercanías, que datan del siglo XIX, utilizando tecnología del siglo XXI, de modo que puedan adaptarse a los modelos de transporte modernos. También los transportes públicos colectivos por carretera deberían tenerse en cuenta en este sentido. El Comité acoge favorablemente la intención de la Comisión de continuar su programa de acción tras la iniciativa sobre la creación de una red de ciudadanos [2].

3.13. Es cierto que no hay una solución única a las medidas relativas a la propiedad y el funcionamiento de los servicios ferroviarios. Sin embargo, para llevar a cabo la necesaria revolución en dicho sector hay que dar a los operadores de transporte ferroviario de mercancías y pasajeros la competencia y el mandato necesarios para que puedan subvenir a las necesidades de los usuarios en los mercados urbano, nacional e internacional tanto para el transporte de mercancías como de pasajeros [3].

3.14. Lograr un transporte ferroviario transfronterizo de pasajeros y mercancías impecable requiere afrontar el problema de la interoperabilidad de los sistemas y la revalorización de las cualificaciones profesionales requeridas. El Comité acoge con satisfacción el propósito de la Comisión de examinar esta cuestión en breve.

---

[1] COM(1998) 466 final, Libro Blanco de la Comisión: Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE; Dictamen CES: DO C 116 de 28.4.1999

[2] DO C 138 de 18.5.1999, p. 7.

[3] DO C 209 de 22.7.1999, p. 2.

Transporte aéreo

3.15. Hay que lograr progresos más rápidos en la plena integración y modernización de las redes de control del tráfico aéreo en Europa. La urgencia de la cuestión aumenta a medida que el tráfico aéreo se va haciendo cada vez más denso. La determinación eficaz de las rutas de vuelo dará como resultado una mayor satisfacción de los usuarios y reducirá el daño medioambiental.

3.16. Además de mejorar el control del tráfico aéreo, es esencial mantener la oferta de capacidad aeroportuaria por encima de la demanda. La financiación de los aeropuertos ha de ser transparente y evitar la competencia desleal.

3.17. La falta de franjas horarias de despegue y aterrizaje en los aeropuertos de mayor tráfico es un obstáculo potencial a la entrada de nuevos operadores en el mercado de la aviación. La Comisión tiene que garantizar el acceso de las nuevas compañías a las mismas.

3.18. Tanto los consumidores como la economía se verán beneficiados por las tarifas más bajas que se derivarán de la competencia entre líneas aéreas. Sin embargo, aún queda camino por hacer para conseguir en la práctica unas condiciones de mercado abiertas y equitativas. Por ello es importante que la Comisión intervenga para controlar la evolución de la competencia en los servicios aéreos y garantizar que las ventajas de la competencia se hagan sentir en toda la UE. También es importante comprender el impacto de la liberalización en el ámbito social junto con sus implicaciones para los niveles de empleo, la calidad y la seguridad. La Comunicación de la Comisión sobre el sector europeo del transporte aéreo [1] examina los aspectos relativos al mercado del transporte aéreo.

3.19. Es importante, asimismo, garantizar que los beneficios de una mayor competencia se dejen sentir no sólo en los enlaces interiores, sino también en los exteriores, entre Europa y el resto del mundo. Hay que lograr acuerdos «de cielo abierto», por lo que es urgente conciliar los puntos de vista de la Comisión con los de los Estados miembros.

Navegación

3.20. Puertos, vías navegables y navegación marítima son puntos importantes dentro de la red de transportes comunitaria. La Comisión debe asegurarse de que haya una competencia leal, segura y sostenible en las rutas de navegación, así como en las instalaciones portuarias correspondientes. El CES desearía que se formularan propuestas para la liberalización de los servicios portuarios [2]. La red de transportes europeos también necesita unas conexiones de carretera y ferrocarril eficaces integradas con los puertos.

3.21. Las vías navegables interiores forman parte de las redes RTE. El eje Rin-Danubio-Ródano es central en dichas redes; concretamente, la posición del Danubio requiere especial atención por parte de la UE. Para mejorar la interoperabilidad entre países es importante trabajar en pro de la armonización de las condiciones operativas de las mismas.

3.22. La fiscalidad y reglamentación de la navegación deben procurar mantener el atractivo de Europa (con criterios elevados para buques y tripulación) a la hora de adquirir pabellones para las flotas, sin que ello suponga introducir una competencia fiscal perjudicial en Europa.

3.23. Los planes de ampliación y las negociaciones para la adhesión deberán tener en cuenta las normas de seguridad en los registros marítimos de determinados países candidatos (Malta y Chipre, por ejemplo). Ponerse al nivel de las normas impuestas en la UE deberá ser una de las condiciones para poder entrar en la UE.

4. **Cuestiones generales**

4.1. Los anteriores dictámenes del Comité [3] señalaban los siguientes puntos, algunos de los cuales siguen sin resolverse:

4.1.1. La necesidad de prestar mayor atención a los cambios estructurales en las economías de los Estados miembros y sus repercusiones en el uso de los transportes y la evolución de los modos.

4.1.2. La dificultad de conciliar políticas económicas liberales, destinadas a garantizar la existencia de alternativas y de competencia en los transportes, con las ayudas públicas para el fomento de determinados tipos de transporte.

4.1.3. El hecho de que la Comisión no haya publicado datos sobre consumo e impacto de los modos de transporte en la UE en la actualidad, ni previsiones sobre oferta y demanda en los transportes dentro y fuera de la UE en el futuro.

4.1.4. La necesidad de que la Comisión proporcione orientaciones detalladas sobre los costes externos y los impuestos ecológicos asociados al transporte.

4.2. Desde entonces, la Comisión ha realizado progresos considerables en lo relativo a sus iniciativas para la tarificación. Los trabajos para la mejora de los datos estadísticos están muy avanzados; el Comité espera ahora que se haga amplio uso de ellos. El Libro Blanco sobre tarifas justas por el uso de infraestructuras [4] es un paso positivo, pero el calendario propuesto implica unos progresos muy lentos.

---

(1) COM(1999) 182 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — El sector europeo del transporte aéreo: del mercado único a la arena mundial. Dictamen del CES en curso de elaboración.

(2) DO C 407 de 28.12.1998, p. 92.

(3) DO C 39 de 12.2.1996, p. 43 — DO C 352 de 30.12.1993, p. 11.

(4) COM(1998) 466 final, Libro Blanco de la Comisión: Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE; Dictamen CES: DO C 116 de 28.4.1999

4.3. La eficacia de la Política Común de Transportes depende de que se garantice la buena aplicación de las normas de competencia y de su legislación. El Comité acoge favorablemente la intención de la Comisión de continuar por esta vía. Al mismo tiempo, es importante asegurarse de que la competencia entre modos de transporte sea siempre libre y justa.

Integración

4.4. La integración entre los distintos modos de transporte es esencial en un sistema de transporte eficaz. El Comité acoge favorablemente el Quinto Programa Marco [1] de investigación sobre intermodalidad. También es importante que los sistemas técnicos en que se basan los transportes en toda Europa estén mejor integrados.

4.5. El Comité acoge con satisfacción, también dentro del Quinto Programa Marco, las acciones clave de investigación en formas de mejorar la eficacia y el impacto ambiental de determinados medios de transporte, como aviones, buques, ferrocarriles y automóviles. También habría que ocuparse de la contaminación acústica [2].

4.6. Estamos cerca de una adopción generalizada en Europa de sistemas de transporte inteligentes y de sistemas electrónicos de peaje. La Comunicación de la Comisión establece la necesidad de garantizar la compatibilidad técnica, pero lo presenta como un objetivo a largo plazo. Sin embargo, éste debe plantearse con más urgencia.

4.7. En el punto 3.1 se discutían los pros y los contras del transporte por carretera y aéreo. Es cierto que, en lo que al transporte de superficie se refiere, la carretera es a menudo la solución más accesible y económica para pasajeros y mercancías, pero la amenaza a largo plazo para el medio ambiente es considerable. Todo incremento de los costes de transporte por carretera deberá ser coherente tanto con las repercusiones que ello pueda tener para la competitividad como con una amplia aceptación pública. El CES es favorable a las opciones de la mejora tecnológica y la introducción de modos alternativos.

4.7.1. La mejora tecnológica requiere el uso de motores de combustión interna, sin olvidar la mejora de la eficacia de los mismos y la introducción de combustibles alternativos. Hasta ahora, la PCT ha logrado reducir las emisiones contaminantes más con normas técnicas que con subidas de precios, y los progresos realizados en la tecnología de pilas de combustible indican que los legisladores deberían seguir exigiendo mejoras técnicas.

4.7.2. El desarrollo modal requiere integración intermodal y adaptación modal a sistemas modernos de transporte por superficie de pasajeros y mercancías, de manera que el transporte privado por carretera como opción por defecto vaya perdiendo entidad. El Comité considera positivo que la Comisión se centre en el transporte intermodal pero le preocupa la falta de pruebas sobre los resultados obtenidos. Tanto la ordenación territorial como los sistemas de transporte colectivo urbano son de fundamental importancia en este caso.

4.8. Una tarificación justa y eficaz es necesaria para obtener el máximo rendimiento de cada modo de transporte y lograr un mejor equilibrio entre ellos. En términos económicos directos, la carencia más evidente en este sentido la ofrece la tarificación de las carreteras. Sin embargo, este criterio sólo podrá resultar beneficioso para Europa si, al final, evita una subida generalizada e indebida de los costes totales del transporte y resuelve las congestiones del tráfico de pasajeros, no sólo el de mercancías.

4.9. Teniendo en cuenta todo lo anterior, un buen ejemplo es el de los corredores de transporte de mercancías. Podrían examinarse las posibilidades de establecer corredores internacionales «sin costuras» para el transporte de mercancías por carretera, ferrocarril y vía aérea mediante mecanismos de mercado que repartan la mercancía entre los distintos modos y con innovaciones tecnológicas que mejoren la capacidad de cada modalidad.

Cohesión económica y social

4.10. Los transportes desempeñan un papel esencial en la cohesión europea. La Comunicación de la Comisión aplica este enfoque a las regiones menos favorecidas económicamente, pero también debería prestar atención a la importancia de los transportes en las regiones periféricas y ultraperiféricas.

4.11. Unos mejores sistemas de transporte también tienen importancia para la cohesión social, puesto que ofrecen al público mejor acceso a los lugares de trabajo y proporcionan a los empresarios un mayor abanico de posibles trabajadores.

4.12. En los casos en que se han liberalizado los servicios públicos seguirá siendo necesario, sin embargo, procurar que no haya exclusión social. No debe perderse de vista la noción de servicio público a favor de los marginados de la sociedad.

4.13. Es importante contar con un diálogo social plenamente desarrollado, especialmente de cara a la liberalización que se está produciendo en la mayor parte de los sectores del transporte.

4.14. La aplicación de las normas relativas al tiempo de trabajo a sectores del transporte hasta ahora excluidos deberá hacerse de modo que garantice la seguridad sin menoscabar el empleo a causa de un exceso de reglamentación e inflexibilidad [3].

---

(1) DO C 407 de 28.12.1998, p. 123.

(2) Véase el Dictamen del CES sobre la «Política futura de lucha contra el ruido — Libro Verde de la Comisión Europea»; DO C 206 de 7.7.1997.

(3) COM(1998) 662 final. Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 93/104/CE, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, para incluir los sectores y las actividades excluidos de dicha Directiva; Propuesta de Directiva del Consejo sobre la ordenación del tiempo de trabajo de los trabajadores móviles que realizan actividades de transporte por carretera y de los conductores autónomos; Propuesta de Directiva del Consejo sobre el cumplimiento del horario laboral de la gente de mar a bordo de los buques que utilicen puertos comunitarios; DO C 138 de 18.5.1999.

4.15. La supresión de las ventas libres de impuestos en la UE constituye un factor económico y laboral en el contexto de los enlaces de transporte entre países.

Eficacia externa

4.16. La Comunicación presta escasa atención a cuestiones más generales, como los enlaces del transporte internacional con el resto del mundo y la importancia económica de unas rutas comerciales eficaces.

4.17. La Comisión concede especial importancia, con acierto, a las repercusiones de la ampliación de la UE en los transportes. Es éste un ámbito que plantea grandes retos respecto a la compatibilidad jurídica y técnica. El apoyo a las inversiones en Europa Central y Oriental no debe limitarse a las grandes líneas interurbanas si se desea ayudar a los países candidatos a evitar los problemas de ordenación territorial que han empeorado las repercusiones medioambientales de los transportes en los países de la UE. Hay que centrarse en poner fin al declive de los ferrocarriles y mejorar los transportes públicos (urbanos).

4.18. Las políticas aplicables en los países candidatos a la adhesión son también válidas para países vecinos del Mediterráneo y el Mar Negro.

Seguridad

4.19. El Comité acoge con satisfacción el énfasis puesto en evaluar la relación coste-eficacia de las medidas de seguridad como método para lograr el mayor beneficio posible con los recursos disponibles. Lo mismo cabe decir de la constante atención prestada a las cuestiones de seguridad en la aviación civil y los transportes marítimos y por carretera. Habría que mantener el desarrollo del programa europeo de evaluación de los vehículos nuevos EURO-NCAP y prestar mayor atención a la seguridad de los vehículos para los ciclistas y peatones. El Comité también consideraría deseable un énfasis renovado en medidas de prevención de accidentes en carretera.

4.20. Ante las decenas de miles de personas que mueren en las carreteras de la Unión Europea cada año, la seguridad deberá ser uno de los factores principales de todos los aspectos de la política de transportes. Las políticas anteriores tuvieron mucho éxito, pero es necesario un mayor análisis para determinar cuáles fueron las más eficaces. Las políticas futuras deberán seguir centrándose en la seguridad, una cuestión que debería, además, adquirir mayor preponderancia en el documento de la Comisión.

5. **Conclusiones**

5.1. El CES acoge con satisfacción esta ocasión para revisar la situación de la Política Común de Transportes. No obstante, formula las propuestas siguientes:

5.1.1. El Comité considera deseable que la Comisión vuelva a centrar la PCT en objetivos económicos, sociales y medioambientales, tal como se explica en el punto 2.

5.1.2. Con dicho enfoque el CES estima que los planes de acción adquirirían la urgencia y vitalidad que requiere la importancia inherente a la política de transportes. De hacerse así, los transportes asumirían también un considerable potencial para la creación de empleo.

5.1.3. El Comité estima alentadores los progresos realizados en las estadísticas de transportes y espera que éstas se utilicen con mayor frecuencia en apoyo de la política de transportes. Es probable que un informe periódico basado en datos concretos añadiera el necesario sentimiento de urgencia. En este mismo sentido, cabría mejorar la evaluación y control de los proyectos financiados por la UE.

5.1.4. El CES reconoce que determinadas cuestiones, especialmente en lo que se refiere a los transportes urbanos y suburbanos, se rigen por el principio de subsidiariedad. No obstante, dichas cuestiones resultan tan vitales para la evolución general de la política de transportes y el logro de los objetivos económicos, sociales y medioambientales fijados en los puntos 2.2.1 a 2.2.3, que tanto el Consejo como la Comisión deberían concederles prioridad absoluta.

5.1.5. El desarrollo y tamaño del transporte personal privado (el coche), impulsado o no por un motor de combustión interna, es un factor de importancia estratégica primordial que deberá ser tenido en cuenta en la futura PCT.

5.1.6. Una de las cuestiones más importantes y que es también responsabilidad de los Estados miembros es la ordenación territorial. Sin una calificación de los terrenos coherente con el principio de movilidad sostenible es poco probable que se consigan los objetivos de la PCT.

Bruselas, el 7 de julio 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 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (versión codificada)»

(1999/C 258/03)

El 17 de mayo de 1999, de conformidad con el apartado 2 del artículo 137 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de junio de 1999 (ponente: Sr. Jaschick).

En su 365º Pleno de los días 7 y 8 de julio de 1999 (sesión del 7 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 98 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el siguiente Dictamen.

1. La propuesta de codificación objeto de estudio se ha elaborado sobre la base de una consolidación previa del texto de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final y de los actos modificadores. Por tanto, la nueva Directiva sustituye a las diversas directivas objeto de codificación.

2. El Comité Económico y Social acoge positivamente la propuesta de la Comisión, ya que la codificación se corresponde con la exigencia de claridad del derecho comunitario. Del análisis del texto se extrae que la propuesta de la Comisión no contiene modificaciones de contenido, sino únicamente los cambios formales que ha requerido el procedimiento de codificación.

Bruselas, el 7 de julio 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 Consejo por el que se establecen medidas destinadas a promover la conservación y la gestión sostenible de los bosques tropicales y de otro tipo en los países en desarrollo»

(1999/C 258/04)

El 5 de marzo de 1999, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 9 de junio de 1999 (ponente: Sr. Seppo Kallio).

En su 365º Pleno de los días 7 y 8 de julio de 1999 (sesión del 7 de julio) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. Los recursos forestales tropicales constituyen un importante recurso natural renovable para los países en desarrollo. Los bosques tropicales son un elemento esencial de la diversidad biológica del planeta. El equilibrio ecológico de la Tierra depende fundamentalmente del crecimiento, la existencia y la gestión sostenible de los bosques del mundo. Los recursos forestales tropicales revisten gran importancia para la población y el desarrollo regional de los países en desarrollo. La comunidad internacional debe hacer más hincapié, dentro de los tratados y acuerdos de ámbito mundial y regional, en la puesta en práctica de los principios de una silvicultura sostenible.

1.2. La Unión Europea debe, con su propia contribución, intensificar las acciones que permitan detener las sobretalas y talas abusivas de los bosques tropicales en los países en desarrollo. Los programas de ayuda al desarrollo de la UE deben apoyar estos objetivos en la protección, renovación y gestión de los bosques tropicales.

1.3. La creciente demanda de madera tropical por parte de los países industrializados ha incrementado, también, por su parte, las sobretalas de los bosques tropicales, lo que ha empeorado las condiciones de vida de la población local. El CES ya prestó atención a estos problemas en un dictamen emitido en 1993 ([1]).

1.4. En la nueva propuesta de Reglamento del Consejo presentada por la Comisión se intenta de nuevo centrar y orientar hacia los bosques tropicales los recursos de la UE destinados al desarrollo. La propuesta presenta un enfoque adecuado pero no es suficiente en lo que se refiere a la renovación y la plantación de los bosques, así como en la información sobre los mismos.

1.5. La propuesta de Reglamento del Consejo se basa en la línea presupuestaria B7-6201, cuyos créditos tienen por objetivo proporcionar una ayuda comunitaria para la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques tropicales y de su diversidad biológica y garantizar una mejor calidad de vida a las poblaciones que viven en los bosques.

2. **Observaciones generales**

2.1. El Comité Económico y Social expresa una profunda preocupación por la situación de los bosques tropicales. A pesar de que los tratados internacionales exigen una gestión sostenible de estos bosques, su destrucción continúa produciéndose en muchos países en desarrollo.

2.2. Al Comité Económico y Social le parece oportuno que la Comisión haya presentado el 3 de febrero de 1999 la propuesta de un nuevo Reglamento del Consejo sobre los bosques tropicales. Resulta coherente dar continuidad a los logros notables conseguidos recientemente por la UE, como el documento «Evaluación del componente forestal en los programas de la CE en los países en desarrollo», de junio de 1998. También constituye un hito el «Manual forestal (Orientaciones para la cooperación al desarrollo en el sector forestal)», cuya primera parte se publicó en octubre de 1996. Entre los documentos importantes cabe mencionar también la «Guía de las acciones comunitarias en favor de los bosques tropicales», de 1998, en la que se resumen las acciones de las instituciones y de los Estados miembros de la UE en el ámbito de la gestión de los bosques tropicales.

2.3. Un aspecto especialmente positivo de la propuesta de la Comisión es que en ella se reconocen los avances que se han producido en la política forestal a nivel mundial tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992: el Grupo especial intergubernamental sobre los bosques (IPF) coordinó el sector forestal a nivel mundial durante los años 1994-1997 y el Foro intergubernamental sobre los bosques (IFF) es actualmente el órgano de las Naciones Unidas responsable de la coordinación.

2.4. Los programas de la UE destinados al sector forestal en los países en desarrollo se han evaluado en el documento antes mencionado, en el que se proporcionan recomendaciones detalladas y concretas sobre las acciones futuras. La conclusión más importante es la necesidad de una política de la UE de carácter general y uniforme en materia de bosques tropicales. La evaluación respalda claramente el objetivo general del

([1]) DO C 249, de 13.9.1993, pp. 3-5.

«Manual forestal» de la UE de unificar todas las acciones de la UE en materia de gestión forestal. Abarcaría todas las regiones y sería de gran utilidad para los instrumentos financieros y para todas las unidades (Evaluación del componente forestal, Informe de síntesis, p. 23). Esto constituiría un fundamento mejor para la nueva política que el Reglamento del Consejo de 1995, cuya vigencia se prorroga con la propuesta objeto de examen.

2.5. Tal como se señala en la introducción, la propuesta de Reglamento define el marco de utilización de la línea presupuestaria B7-6201. Por este motivo, deberían tomarse en serio las observaciones a la línea presupuestaria que figuran en la evaluación. La observación más importante se refiere a la falta de un orden de importancia de las acciones del proyecto, a pesar de que, en líneas generales, se haya puesto el énfasis en la conservación de los bosques tropicales. También se han orientado los esfuerzos hacia la gestión sostenible de los bosques, el aumento de su capacidad y la investigación. Reviste especial importancia que la línea presupuestaria B7-6201 y el resto de la financiación de la UE se utilicen para apoyar la actividad, las organizaciones y la población a nivel regional y local.

2.6. En la evaluación se indica además que en el anterior Reglamento del Consejo, de 1995, se hacía más hincapié en la conservación de los bosques tropicales que en su capacidad de producción. También se recomienda el enfoque del «Manuel forestal de la UE» en el que se examinan de manera más equilibrada los aspectos ecológicos, económicos y socioculturales de los bosques.

3. **Observaciones particulares**

3.1. El Comité Económico y Social considera que la propuesta de la Comisión no refleja en todas sus partes el punto de vista del «Manual forestal de la CE», según el cual las cuestiones en materia de cooperación en la gestión forestal son variadas y están relacionadas entre sí de manera jerárquica. La primera cuestión básica es la institucional, es decir, se refiere a la política y las instituciones. Un segundo nivel incluye los recursos forestales y su utilización, que se puede dividir en conservación de los bosques, gestión sostenible, plantación de nuevos bosques, el aprovechamiento de la madera y la regulación (por ejemplo, el certificado sobre gestión forestal y sobre productos). El tercer nivel incluye la información y los conocimientos, en particular, la formación, la investigación y la información en el sector forestal. En opinión del Comité Económico y Social, en las acciones de la UE destinadas a los bosques tropicales deben tenerse en cuenta de manera equilibrada todas las áreas sectoriales (ecológica, económica, social).

3.2. Para que todos los factores de una gestión forestal sostenible se tengan más en cuenta, el Comité Económico y Social propone que las disposiciones del artículo 2 se redacten de la siguiente forma: «— los ecosistemas naturales y seminaturales o repoblados, primarios o secundarios, las formaciones forestales cerradas o abiertas, en climas tanto secos como húmedos, y los árboles y arbustos que crecen en tierras de cultivo y en otros ecosistemas fuera del bosque de los que se obtengan productos forestales».

3.3. En opinión del Comité Económico y Social, es imposible llevar a cabo una política amplia en materia de bosques tropicales en la que no se tenga en cuenta la importancia que revisten los sistemas agrícolas y forestales tanto tradicionales como nuevos, o los árboles aislados y las parcelas forestales, que son una parte fundamental de los sistemas agrícolas de los países en desarrollo y, con frecuencia, dominan la oferta de sus productos forestales. Asimismo, debería tenerse en cuenta el hecho de que también puede ser una importante fuente de productos forestales la vegetación arbustiva, que no se define como bosque, pero que se utiliza como combustible en muchos países tropicales pobres que necesitan más ayuda de la UE. La transformación de la vegetación de las regiones secas en cuestión en bosques productores es una de las formas fundamentales de cooperación al desarrollo en el sector forestal.

3.4. Aunque las plantaciones forestales tropicales cubren en la actualidad menos del 2 % de la superficie de los bosques tropicales, su importancia aumenta continuamente tanto en la producción de recursos madereros para las comunidades rurales y de materias primas para la industria como en la fijación del carbono. La política de la UE en materia de bosques tropicales debería abarcar ineludiblemente las repercusiones medioambientales y socioeconómicas, tanto a nivel regional como mundial, de las plantaciones forestales tropicales. Esta orientación estaría en sintonía con los demás documentos aprobados por la UE, como los Principios forestales no vinculantes jurídicamente de la CNUMAD y el informe final de 1997 del Grupo intergubernamental de expertos en bosques (IPF). El papel de los Estados miembros de la UE en la elaboración de los informes en cuestión fue fundamental.

3.4.1. El CES propone que en el segundo punto del artículo 2 se ponga aún más de relieve la recuperación de los bosques recurriendo tanto a la renovación natural de los mismos como a la plantación de árboles en las zonas forestales taladas y deterioradas por otras razones.

3.5. El CES desea hacer especial hincapié en el artículo 4. La UE debería poner de manifiesto con valentía el objetivo de la ayuda de la UE de reducir los efectos negativos de la silvicultura tropical. En particular, la UE debería centrarse en la creación y ejecución de programas y políticas forestales nacionales en los países en desarrollo. La silvicultura debe considerarse como un elemento de gran valor desde el punto de vista social y como parte importante de la política económica. En los países en desarrollo debe incrementarse e intensificarse la silvicultura. Asimismo deben ampliarse las posibilidades de utilización de las especies de árboles autóctonas y deben estudiarse diferentes formas sostenibles de utilización y desarrollo de las regiones forestales naturales. El CES desea poner de relieve también los objetivos del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales.

4. **Conclusiones**

4.1. El Comité Económico y Social considera correctas y merecedoras de apoyo las orientaciones básicas del documento de la Comisión. No obstante, la propuesta debería estar más en línea con las acciones en materia de política forestal dirigidas por las Naciones Unidas. Debería mejorarse la afinidad de las decisiones de la UE con los acuerdos internacionales.

4.2. El CES subraya de nuevo la necesidad de que se precise la definición de silvicultura sostenible también en los objetivos y programas de política forestal propios de los países en desarrollo.

4.3. En la planificación y ejecución de los programas de la UE debe prestarse una mayor atención a las necesidades de los trabajadores locales y del resto de la población.

4.4. El Comité propone que los programas de desarrollo de la UE para los bosques tropicales estén claramente vinculados a las obligaciones que establecen los acuerdos internacionales multilaterales, como la Declaración de Río, la Agenda 21 y los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

4.5. El Comité espera que los recursos de la UE destinados al desarrollo se orienten más hacia la investigación, la formación y la información, de las que debería beneficiarse prioritariamente la población local.

4.6. El Comité Económico y Social propone que se invierta más en proyectos que permitan establecer y desarrollar en los países en desarrollo programas nacionales en materia de política forestal basados en una silvicultura sostenible. Con estas medidas se intentaría crear nuevos puestos de trabajo en los países en desarrollo y mejorar el nivel de la educación, la política social y la seguridad en el trabajo.

4.7. Por último, el CES apoya el enfoque de la UE de lograr un acuerdo forestal internacional amplio que permita también crear las bases para una gestión y un aprovechamiento sostenibles de los bosques tropicales y para unos criterios comunes en materia cooperación para el desarrollo.

Bruselas, el 7 de julio 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 Consejo sobre las medidas destinadas a favorecer la plena integración de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo de los países en desarrollo»[1]

(1999/C 258/05)

El 5 de marzo de 1999, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de junio de 1999 (ponente: Sr. Jaarsma).

En su 365º Pleno de los días 7 y 8 de julio de 1999 (sesión del 7 de julio de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 110 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. El Consejo considera que la propuesta constituye un instrumento de crucial importancia para ayudar a la Comunidad a respetar sus compromisos jurídicos y políticos relativos a la protección del medio ambiente en el contexto de un desarrollo sostenible.

1.2. El objeto del Reglamento es garantizar la continuación de las actividades realizadas en virtud del Reglamento (CE) del Consejo 722/97 de 22 de abril de 1997, después de su expiración el 31 de diciembre de 1999.

1.3. La cooperación de la CE en materia económica y de cooperación al desarrollo se lleva a cabo en el marco de compromisos claros con respecto a la protección y la sostenibilidad del medio ambiente. Los artículos 177 y 174 del Tratado (antiguos artículos 130 U y 130 R, respectivamente) son de especial interés a ese respecto.

1.4. En el plano internacional son de particular importancia los compromisos asumidos por la Comunidad en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río en 1992, así como su evolución posterior.

1.5. La Comunidad es también parte en acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, en particular el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio de Lucha contra la Desertización. Todos estos convenios implican obligaciones específicas de ayudar a los países en desarrollo firmantes a hacer frente a sus propios compromisos.

1.6. Además, la Comunidad suscribió el documento de la OCDE Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) «Estrategia para el siglo XXI», que invita a apoyar la aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible en todos los países, de aquí al año 2005.

1.7. La integración de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo de los países en desarrollo es un principio importante de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad. Dicha integración es un proceso dinámico y progresivo. El Reglamento propuesto contribuirá a la integración efectiva de la dimensión ambiental en el contexto de las actividades financiadas por los demás instrumentos de cooperación al desarrollo de la Comunidad, especialmente los instrumentos geográficos, asegurando de tal modo la necesaria complementariedad.

1.8. El Reglamento propuesto define el ámbito de gestión de la línea presupuestaria B7-6200, que constituye el instrumento financiero específico a disposición de la CE en el contexto de la aplicación de los compromisos previamente mencionados.

1.9. El instrumento antes mencionado ha evolucionado para financiar fundamentalmente dos tipos de acciones:

— proyectos piloto en los países en desarrollo; y

— la elaboración de directrices e instrumentos operativos.

1.10. Con ello se potenciará el principio, generalmente aceptado, de la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo.

2. **Objetivo y recursos**

2.1. Los créditos de la línea presupuestaria B7- 6200 tienen por objeto la financiación de programas de ayuda a los países en desarrollo que permitan integrar la dimensión medioambiental en su proceso de desarrollo. La ayuda presupuestaria y la experiencia proporcionan el complemento y contribuyen a reforzar los demás instrumentos de cooperación al desarrollo. Los recursos favorecen a los receptores de los países en desarrollo tanto directa como indirectamente.

2.2. Las actividades que deben llevarse a cabo responden al propósito de elaborar y promover políticas, estrategias, instrumentos y tecnologías con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible.

2.3. El Consejo toma así en consideración los siguientes aspectos:

— problemas ambientales de dimensión mundial;

— problemas ambientales que afectan a varios países, en particular la contaminación atmosférica e hídrica;

— impacto ambiental de la integración de los países en desarrollo en la economía mundial;

[1] DO C 47 de 20.2.1999, p. 10.

— impacto ambiental de las políticas macroeconómicas y sectoriales de los países en desarrollo;

— gestión y utilización sostenibles de los recursos naturales y ambientales en todos los sectores productivos de la economía;

— conservación de la diversidad biológica;

— problemas relacionados con la pesca;

— gestión de las zonas costeras;

— prevención de la desertización;

— problemas ambientales urbanos;

— producción y uso sostenibles de la energía;

— modelos sostenibles de producción y consumo.

2.4. Habida cuenta de que la integración ambiental es un compromiso a largo plazo, el Consejo sugiere que el Reglamento tenga un período de aplicación ilimitado.

2.5. El documento incluye un desglose indicativo de los costes para 1998 y 1999 con arreglo al actual Reglamento. Para 1998 se dispuso de 15 millones de ecus (5 millones para directrices e instrumentos y 10 millones para planes piloto) y para 1999 el total ascendió a 16 millones de euros (7 millones para directrices e instrumentos y 9 millones para sistemas experimentales).

3. **Observaciones generales**

3.1. El Comité observa con satisfacción que el Reglamento (CE) del Consejo nº 722/97, de aplicación durante un período limitado, va a ser reemplazado por un reglamento de duración ilimitada. La integración de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo requiere un planteamiento a largo plazo.

3.2. El Comité insiste en la necesidad de integrar completamente la dimensión ambiental en los restantes instrumentos comunitarios de cooperación al desarrollo. Aunque no forme parte del ámbito de aplicación del presente Reglamento, el Comité considera que este aspecto (en virtud de los artículos 177 y 174 del Tratado) debe aplicarse no sólo a los instrumentos y proyectos comunitarios sino también a los de los Estados miembros individuales y a los de las ONG que utilizan fondos de la UE.

3.3. En opinión del Comité los recursos financieros disponibles para la aplicación del presente reglamento no son proporcionales a las obligaciones que la Comunidad tiene contraídas con arreglo a los tratados internacionales.

3.4. Lo limitado de tales recursos hace necesario fomentar, más aún que en el pasado, la integración de la dimensión ambiental en los programas regulares de ayuda al desarrollo.

3.5. Teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles y la posibilidad de financiar la elaboración de directrices e instrumentos también con cargo a los fondos FED-ALA-MED, así como la dificultad para los programas piloto relativamente pequeños, innovadores y de carácter local (en particular de las ONG) de acceder a estos grandes fondos, el Comité recomienda que en el Reglamento se haga como mínimo igual hincapié en la financiación de los planes piloto.

3.6. El Comité considera necesario que los limitados recursos del presente Reglamento se distribuyan de manera que puedan utilizarse eficazmente.

3.7. Parece inevitable que se aborden gran número de objetivos a través del presente Reglamento. El Comité considera, sin embargo, que para su correcta y efectiva puesta en práctica deberían limitarse los objetivos prioritarios cada cuatro años. En caso de necesidad podrían ajustarse cada dos años. El reajuste periódico de las prioridades es tanto más importante cuanto que el Reglamento tiene una duración ilimitada y no será antes de cuatro años después de su entrada en vigor que la Comisión tenga que presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una evaluación global de las operaciones financiadas, así como sus propuestas relativas al futuro desarrollo del Reglamento (véase el artículo 10 del proyecto de Reglamento).

3.8. Es importante que estas prioridades se publiquen de una manera clara y con suficiente antelación, de modo que todo aquél que desee presentar un proyecto pueda conocer los criterios de selección.

3.9. El Comité ha observado que se están presentando muchos proyectos conforme al actual Reglamento. Es de esperar que la situación continúe con el nuevo Reglamento. La presentación de propuestas de proyecto completas implica un considerable trabajo tanto para los candidatos como para los asesores. Puesto que el número de proyectos aceptados es inevitablemente limitado, ello comporta gran cantidad de trabajo innecesario. El Comité recomienda sistematizar el uso de los denominados perfiles de proyecto, con lo que se brinda a las organizaciones que presentan planes piloto para financiación la oportunidad de presentar proyectos basados en líneas directrices (objetivo, región, socios, presupuesto, plazo), entre los que pueda efectuarse una primera selección. Los proyectos seleccionados, una vez terminados, se someterían a la selección final.

3.10. Otra recomendación consiste en ofrecer a los socios —en particular las ONG— con las que la Comisión haya trabajado con éxito durante varios años, un contrato de programa para llevar a cabo varios proyectos de pequeña escala cubiertos por el presente Reglamento.

4. **Observaciones particulares**

4.1. En opinión del Comité, en el considerando (2) del Reglamento, junto a la atmósfera, la hidrosfera y la diversidad biológica debe mencionarse también el suelo.

4.2. El Comité apoya lo que se indica en el segundo guión del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento en el sentido de que es posible financiar acciones destinadas a potenciar las capacidades institucionales y operativas de todos los agentes del proceso de desarrollo, aunque considera lógico añadir: «, así como a fomentar de la cooperación entre dichos agentes.»

4.3. El apartado 1 del artículo 4 indica que «No obstante, estos gastos, como norma general sólo podrán ser cubiertos para la fase de lanzamiento de las acciones, con excepción de los programas de formación, educativos y de investigación, ...» Resulta, sin embargo, difícil definir en qué consiste la «fase de lanzamiento»; además, hace falta a menudo mucho tiempo antes de que un proyecto dé realmente frutos.

4.4. El apartado 3 del artículo 4 establece que «Podrán buscarse posibilidades de cofinanciación con otros donantes, en particular con los Estados miembros y las organizaciones internacionales interesadas». El Comité propone sustituir la primera frase por: «Podrán buscarse posibilidades de cofinanciación con otros donantes, en particular con los Estados miembros, las organizaciones internacionales interesadas y las ONG».

4.5. El Comité aprueba la disposición contenida en el apartado 2 del artículo 6, a saber que las decisiones relativas a las acciones cuya financiación supere los 2 millones de euros se adaptaran conforme al procedimiento establecido en el artículo 7.

4.6. El Comité acoge favorablemente el margen de 20 % fijado en el apartado 3 del artículo 6 para los rebasamientos o las necesidades adicionales. Esto aumentará la flexibilidad.

4.7. El artículo 9 establece que después de cada ejercicio presupuestario la Comisión presentará un informe anual al Parlamento Europeo y al Consejo. Este informe resumirá las operaciones financiadas y evaluará la aplicación del reglamento. El Comité Económico y Social recomienda que el informe anual, así como la información relativa a lo que se indica en los puntos 3.7 y 3.8 del presente Dictamen en favor de una puesta al día periódica de las prioridades, se difundan ampliamente, y expresa su deseo de ser uno de los destinatarios de este informe y de esa información. Dado que el Reglamento debe tener de duración ilimitada, el Comité se propone valorar de nuevo sus objetivos y efectividad.

4.8. El artículo 9 señala que se deben evaluar periódicamente las operaciones financiadas por la Comunidad. El Comité considera que estas evaluaciones deberían ser objeto de amplia publicidad. Las evaluaciones de los proyectos pueden de hecho ser altamente instructivas, especialmente en el caso de los proyectos innovadores.

4.9. En el apartado 3 del artículo 9 se establece que la Comisión informará a los Estados miembros, a más tardar en el plazo de un mes después de su decisión, de las acciones y los proyectos aprobados. El Comité considera que esto debe aplicarse a todos los agentes mencionados en el artículo 3 que hayan presentado una solicitud para una acción o un proyecto.

5. **Conclusiones**

5.1. El Comité considera que el Reglamento propuesto es muy importante para incorporar correctamente la dimensión ambiental al proceso de desarrollo de los países en desarrollo, pero considera que la financiación que se ha previsto para su puesta en práctica no es proporcional a las obligaciones que la Comunidad ha asumido con arreglo a los tratados internacionales. El Comité llama también la atención acerca de la discrepancia entre la escasez de los recursos y el gran número de solicitudes recibidas cada año.

5.2. Teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles y la posibilidad de financiar la elaboración de orientaciones e instrumentos a través de los fondos FED-ALA-MED, así como la dificultad para los programas piloto relativamente pequeños, innovadores y de carácter local (especialmente de las ONG) de acceder a estos grandes fondos, el Comité aconseja que se haga al menos igual énfasis en la financiación de planes piloto. A través de un mayor desarrollo y una mayor integración en el proceso de toma de decisiones de instrumentos específicos tales como los «perfiles de proyecto» y los «contratos de programa», (estos últimos con socios contractuales —y, en particular, ONG— con los que la Comisión tenga una experiencia tenga una experiencia larga y positiva), la Comisión puede hacer la carga de trabajo manejable para ambas partes: los socios y la Comisión misma.

5.3. Teniendo en cuenta el deber de la Comisión de responsabilidad, transparencia y fiabilidad, y la necesidad de difundir la experiencia útil, todos los documentos que se elaboren conforme al presente Reglamento deberían difundirse ampliamente. Esto se aplica en especial a los documentos referentes a prioridades políticas, evaluaciones de las acciones financiadas e informes anuales. El Comité desea también recibir los informes anuales y la información sobre los ajustes periódicos de las prioridades. Puesto que se trata de un Reglamento de duración ilimitada, el Comité prevé volver en su momento a evaluar los objetivos y la efectividad de este Reglamento.

Bruselas, el 7 de julio 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 por el que se establecen disposiciones para la prevención y el control de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles», y

— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/68/CEE del Consejo en lo relativo a la tembladera»

(1999/C 258/06)

El 22 de junio 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 las propuestas mencionadas.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de junio de 1999 (ponente: Sr. Ataíde Ferreira).

En su 365º Pleno de los días 7 y 8 de julio de 1999 (sesión del 7 de julio de 1999), el Comité Económico y Social ha aprobado por 82 votos a favor, 13 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. La Comisión, de conformidad con el artículo 95 del Tratado, ha propuesto al Parlamento y al Consejo la aprobación de los siguientes actos legislativos:

1.1.1. Un Reglamento por el que se establecen disposiciones para la prevención y el control de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles (EET); y

1.1.2. Una Directiva por la que se modifica la Directiva 91/68/CEE del Consejo en lo relativo a la tembladera.

1.2. Las medidas propuestas se enmarcan en el contexto de los compromisos adquiridos por la Comisión en el informe destinado a la Comisión temporal del Parlamento Europeo para el seguimiento de las recomendaciones sobre la encefalopatía espongiforme bovina (EEB).

1.2.1. Dado que la Unión no ha logrado obtener el estatuto de miembro de pleno derecho de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y que el Consejo, desafortunadamente, no ha adoptado, como le incumbía, una actitud responsable de respeto de los intereses y la salud de los ciudadanos en relación con la retirada de la cadena alimentaria humana y animal de sustancias que comportan riesgos específicos, la prevención del riesgo de desarrollo de la variante humana de la enfermedad sigue siendo insuficiente.

1.3. En enero de 1998, el Comité Director Científico (CDC) emitió un dictamen sobre el riesgo geográfico específico, y la Comisión aprobó, en julio de ese mismo año, una Recomendación en la materia, de la que algunos Estados miembros hicieron caso omiso.

1.3.1. Ya que a diferentes niveles se realizan estudios relevantes que por su complejidad y naturaleza no están todavía disponibles, la exigencia de la prevención requiere la adopción urgente de medidas esenciales. Es, pues, incuestionable la oportunidad de la propuesta de Reglamento como instrumento jurídico idóneo para garantizar una actuación uniforme en todo el espacio comunitario y en los terceros países, que permita además, sin falseamientos de la competencia, asegurar una acción concertada de defensa de la salud pública, sin perjuicio de su rápida actualización y perfeccionamiento, a fin de incorporar los esperados avances de la investigación.

1.4. Existen investigaciones que han demostrado que la aparición del agente de la EEB [1] en ovinos y caprinos ya no es una mera hipótesis teórica. Las manifestaciones de la enfermedad espongiforme de los bovinos en dichos rumiantes son muy semejantes a la tembladera y no se debe excluir una transmisión tanto horizontal [2] como vertical a estas especies.

1.4.1. El riesgo para la salud humana ya no parece que resida únicamente en la transmisión a través de productos de origen bovino, sino también de otros rumiantes, por lo que sería preciso contemplar la adopción de medidas adicionales.

1.5. Es evidente que la reglamentación horizontal en examen, en materia de EET, cuyo fundamento es el artículo 95 del Tratado CE, está justificada y es oportuna, aunque haya que lamentar su tardía presentación. Desafortunadamente, la Comisión sigue abordando la EEB con poca diligencia, ya que la Recomendación señalada se aprobó tardíamente y se dejó pasar mucho tiempo antes de reaccionar a la citada recusación, cuando es bien sabido que en materia de prevención es preferible pecar por exceso que por defecto.

1.5.1. Algunas de las disposiciones son discutibles, en lo que se refiere a los valores de máxima prevención e incluso a la subordinación a intereses particulares de los más generales de prevención de la enfermedad y promoción de la salud.

---

(1) Véase The Lancet, vol. 353 — 13.2.1999.

(2) Véase el Segundo informe semestral de acompañamiento de la EEB — COM(1998) 598 final, p. 30.

1.6. El texto objeto de examen constituye un intento de codificación que permite un perfeccionamiento progresivo, tanto en la fase legislativa como posteriormente, a través de la simplificación del proceso de revisión del Reglamento propuesto. En este marco de prevención y control se abarcan las EET más significativas que pueden hallarse en los alimentos para consumo humano y animal, quedando excluidos no obstante los productos industriales, cosméticos y farmacéuticos, así como los productos sanitarios.

1.7. Además, las normas sobre residuos animales (cuya eliminación es un problema gravísimo) y las relativas a gelatinas y grasas serán objeto de un capítulo legislativo propio.

1.7.1. En efecto, se están poniendo en entredicho algunas certezas sobre temperaturas para la eliminación del «prión» [1], y no se han examinado los problemas medioambientales derivados de un almacenamiento inadecuado y de la lenta eliminación de los residuos resultantes del tratamiento de materiales peligrosos, por lo que se espera que la Comisión presente, en forma de reglamento, un marco jurídico eficaz que garantice la protección de la salud humana y animal y la calidad del medio ambiente.

1.7.2. Cabe esperar también que el marco jurídico para las gelatinas y las grasas sea codificado y actualizado y que se fortalezca la protección de la salud humana.

1.8. En lo que se refiere a terceros países importadores y exportadores, las disposiciones normativas son equivalentes, lo que constituye una práctica coherente y justa.

1.9. En su Dictamen sobre las múltiples consecuencias de la crisis de la EEB en la Unión Europea [2], el CES defendía ya, en julio de 1996, la prohibición de la producción y comercialización de todos los preparados destinados a los rumiantes que contengan harina de carne y huesos y la posibilidad de extender esta prohibición a los preparados para los no rumiantes, y la garantía de contar con sistemas fiables de fabricación de alimentos para animales de compañía, en cautiverio y para consumo humano, añadiendo además la necesidad de prohibir la circulación y comercialización de los productos de origen bovino, considerados de alto riesgo según la clasificación de la OMS.

1.10. Tras la aprobación del Reglamento propuesto, la Unión Europea estará formalmente dotada de medios de intervención rápida.

1.11. El articulado está compuesto por ocho capítulos y diez anexos, y será aplicable a partir del 1 de julio del 2000 (según declaraciones de la representante de la Comisión ante las divergencias de las diferentes versiones lingüísticas presentadas), entrando no obstante en vigor el vigésimo día después de su publicación. Sería deseable que las instancias comunitarias llegaran a un acuerdo para poder acortar el plazo de aplicación.

1.11.1. Hay que reconocer que será difícil que así ocurra, dada la tardanza con que se ha iniciado el proceso legislativo, ya que en ese plazo habrá que configurar las estructuras administrativas comunitarias y nacionales y ensayar los métodos de trabajo necesarios para la correcta aplicación del Reglamento.

1.11.2. Todo ello supone una gran voluntad política de todos los órganos afectados y una actuación dinámica de las administraciones a todos los niveles, teniendo en cuenta que persisten en la Unión Europea graves carencias organizativas, tanto en lo que se refiere al control y evaluación como a la sanción de las prácticas irregulares.

1.12. El CES, que recientemente se pronunció en favor de una «prohibición generalizada de la inclusión de harina de carne y huesos en los piensos para animales» [3], se pronuncia a favor de una reelaboración de la Propuesta.

2. **Análisis detallado de la propuesta de Reglamento**

2.1. El artículo 3 y el anexo I contienen diversas definiciones y aclaraciones que ayudan a interpretar el texto. Se deberían completar determinadas definiciones o, al menos, revisar en detalle las diferentes versiones lingüísticas; asimismo, habría que articular o ajustar la definición de determinados conceptos para evitar duplicidades como, por ejemplo, los conceptos de área geográfica y zona de intervención geográfica.

2.2. El artículo 4 confiere a la Comisión capacidad jurídica para adoptar medidas de salvaguardia, siempre que el riesgo de transmisión de una EET que constituya una amenaza para la salud humana o animal sea subestimado o ignorado por la autoridad estatal competente. La Comisión puede intervenir por su propia iniciativa o a petición de otro Estado miembro.

2.2.1. Se trata de un instrumento esencial para la defensa de la salud y el correcto funcionamiento del mercado interior; sin embargo, cabe poner en entredicho la eficacia de la norma, a lo que se puede añadir la articulación aparentemente inadecuada entre las direcciones generales de la Comisión, por un lado, y, por otro, la Comisión y los Estados miembros. De nada sirve una buena normativa si no se aplica correctamente y a su debido tiempo. Sin prescindir de la responsabilidad que compete al Comité veterinario, el Comité manifiesta su preocupación frente a la insuficiencia operativa de los mecanismos de responsabilización.

2.3. El capítulo II aborda el asunto de la determinación de la calificación sanitaria respecto de la EEB, que constituye el elemento esencial del sistema que se pretende aplicar.

---

[1] Symposium on Prion and lentiviral diseases, agosto de 1998, Reykjavik — Islandia.

[2] DO C 295 de 7.10.1996, p. 55.

[3] DO C 101 de 12.4.1999, p. 89.

2.3.1. Cada Estado miembro o tercer país interesado tiene la obligación de presentar la petición de clasificación para el conjunto de su zona o para las diversas áreas de la misma, sobre la base de los datos fijados en el Reglamento (anexo II — capítulo A); si no lo hiciera, la Comisión procederá, después de consultar al Comité competente, a una clasificación oficiosa con los datos disponibles. En cuanto a los datos que deben proporcionar los Estados miembros a la Comisión, cabe cuestionar lo siguiente:

2.3.1.1. El concepto de zona geográfica (letra b) del apartado 2 del capítulo A del anexo II) no está definido en el anexo correspondiente y debe ser precisado (véase letra d) del apartado 7). Cabe recordar que existe también el concepto de zona de intervención sanitaria (ADNS) vinculada al sistema ANIMO (animal mouvement). La existencia de marcos superpuestos estimula el fraude y crea dificultades innecesarias a los agricultores.

2.3.1.2. La letra g) del apartado 6 se refiere a las «cepas de los posibles agentes causantes de la EEB y la tembladera». Se conocen varias cepas de la tembladera, pero, en lo que a la EEB se refiere, la Comisión deberá justificar el rigor de la exigencia normativa aclarando la base científica de la misma.

2.3.2. El sistema previsto parece adecuado en cuanto a los aspectos relativos al procedimiento, dado que se garantiza la intervención del Comité Veterinario y se establece un modelo que obedece al principio de contradicción, asegurando así una ponderación adecuada de las posiciones. La Comisión tiene la intención de presentar, durante el proceso legislativo, criterios de evaluación del riesgo de propagación de la EEB al ser humano.

2.4. Según el anexo II (capítulo B), habrá cuatro categorías de EEB, ya se trate de Estados miembros o regiones, ya de terceros países, correspondiendo la categoría 1 a una situación de seguridad o a una zona indemne.

2.5. Dado que la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) adoptará próximamente un régimen estatutario, en cuya elaboración han participado de manera responsable los Estados miembros de la Unión Europea, el Comité recomienda que, para la determinación de la calificación sanitaria respecto de la EEB de conformidad con el artículo 5 del capítulo II y con el capítulo B del anexo II, la Unión Europea adopte las categorías para países y zonas de la OIE.

2.5.1. El Comité acoge favorablemente el enfoque adoptado por la Comisión y por la OIE de diferenciar los materiales especificados de riesgo en función del riesgo geográfico, ya que de este modo se tienen en cuenta los diversos grados de riesgo de EEB en los Estados miembros y en las diferentes zonas geográficas.

2.5.1.1. De conformidad con el capítulo sobre la EEB de las normas internacionales sobre salud animal, la clasificación de los países o regiones debería ajustarse a las categorías siguientes:

— país o zona exentos de EEB;

— país o zona provisionalmente exentos de EEB;

— país o zona con baja incidencia de EEB;

— país o zona con elevada incidencia de EEB.

2.5.2. El Tratado CE estipula que la Comisión, en sus propuestas de armonización en materia de salud, protección del medio ambiente y protección de los consumidores se base (apartado 3 del artículo 95) en un nivel de protección elevado.

2.5.3. El modelo de la propuesta de la Comisión se basa en informaciones sobre los niveles de EEB durante un período de siete años. Todo induce a pensar que dichos datos no estarán disponibles. Además, el propio período de siete años es, como se indica, un período medio, y hay estudios que lo consideran reducido a la vista de los datos disponibles. Se trata de un dato que el legislador debe ponderar.

2.5.4. Más importante que la salud de los rumiantes —que se pretende proteger a través de la prohibición contenida en el Reglamento del uso de harinas de carne y huesos en su alimentación— es, en opinión del CES, la salud humana. Por consiguiente, si es ésta la opción que tendría que prevalecer, se debería prohibir en toda la Unión Europea o en todas las zonas indicadas en el anexo la comercialización de todo producto con riesgo potencial de transmisión de la EEB al ser humano, y habría que respetar las recomendaciones de la OMS en la materia, que ha tenido un comportamiento correcto y más independiente en la evaluación de los riesgos.

2.5.5. Hasta que la Unión Europea no se libere en todo su territorio (que en este caso debe abarcar el conjunto del EEE y la Confederación Helvética) de los efectos perversos de los errores derivados del afán de lucro fácil que ya han acarreado la muerte de varios ciudadanos [1], con enormes perjuicios para los agricultores y ganaderos y considerables gastos, todavía no cuantificados, a cargo del presupuesto comunitario, es preciso prohibir el consumo alimentario humano de todos los productos que presentan un riesgo potencial, como recomendó el CES en 1996.

2.5.6. A pesar de los esfuerzos realizados, las normas europeas relativas al funcionamiento de los mataderos tienen un grado de aplicación muy escaso y es sobradamente conocida la incapacidad efectiva de realización de controles intracomunitarios eficaces, teniendo en cuenta que recaerá en los Estados el peso de la actuación. Resulta preocupante pensar de qué modo circularán los animales vivos y los productos cárnicos y a base de carne, ya que nadie garantiza que los sistemas de control disponibles sean eficaces, y están prohibidos los controles fronterizos y los controles sistemáticos de productos originarios de otros Estados miembros.

---

[1] Véase The Lancet, vol. 353, 20.3.1999, p. 979.

2.6. En la propuesta de Reglamento se prevé (artículo 6) el establecimiento de un vasto programa educativo de todas las personas que intervienen en su aplicación, lo que puede colmar parcialmente la laguna señalada en relación con la falta de medios, pero que será insuficiente si los aspectos estructurales no son considerados por los Estados miembros con un apoyo efectivo de la Unión Europea, lo que podrá comprobarse al evaluar los informes anuales que los Estados deben presentar obligatoriamente (anexo III-B). Parece esencial que las campañas de sensibilización que habrá que promover en la Unión Europea y en los terceros países sean uniformes.

2.7. Los materiales especificados de riesgo, que se indican en el anexo IV, deben ser retirados y destruidos, y no podrán introducirse en el mercado para consumo humano ni como alimento para animales ni como fertilizantes, a no ser que los animales hayan sido sometidos a examen. No obstante, sin perjuicio de lo indicado en el punto 2.5, cabe señalar:

2.7.1. En lo que se refiere a la destrucción del íleon distal [categoría 2, letra b); categoría 3, letra b) y categoría 4, letra c)], por muy buena que sea la formación prevista de los profesionales que se ocupan del tratamiento de las carnes, no parece realista ni, mucho menos, segura. Parece más segura la destrucción de todo el intestino delgado.

2.7.2. Queda abierta la cuestión de la fiabilidad de la prueba, que es de extrema importancia. Todavía no se sabe cuándo estarán disponibles las pruebas que se están sometiendo a examen, ni cuándo podrán ser operativas en la Unión Europea y en los terceros países aunque las noticias divulgadas recientemente [1] sean muy alentadoras.

2.7.3. Sólo las pruebas postmortem (histopatológicas, inmunocitoquímicas y algunas inmunoenzimáticas) han demostrado ser seguras.

2.7.4. La Comisión debería basarse en mayor medida en los trabajos de las redes europeas de investigación sobre las EET para fundamentar mejor sus propuestas de normativa. Ello le permitiría retirar de la presente propuesta algunas de las incongruencias o artificios que contiene, sólo justificables por razones de política sectorial o de ventajas para determinados intereses comerciales.

2.8. El Reglamento es poco claro en relación con los muestreos de animales sospechosos (anexo III, capítulo A) y las referencias científicas de las pruebas, su descripción detallada, su fiabilidad, tipos de control del método e interpretación de los resultados.

2.9. En los Estados miembros o regiones que no pertenecen a la categoría 1 quedan excluidas ciertas técnicas de sacrificio (apartado 3 del artículo 8). Sería importante que el Reglamento señalase con rigor las técnicas que son aceptables, al objeto de prevenir toda práctica que pueda tener los efectos que se desea evitar, es decir, la puesta en circulación de partículas del cerebro.

2.10. En lo que se refiere a alimentos para animales, se establece (artículo 9) la prohibición efectiva de alimentar rumiantes con proteínas derivadas de mamíferos.

El artículo 9 dispone que en los Estados y regiones de la categoría 4 estará prohibido:

— utilizar como pienso para cualquier animal de ganadería proteínas procedentes de mamíferos;

— utilizar como pienso para cualquier mamífero — excepto para perros; véase anexo V — proteínas procedentes de rumiantes.

2.10.1. El CES interpreta que la expresión «animal de ganadería» usada por la Comisión se refiere a especies pecuarias.

2.10.2. Debería justificarse la exclusión de los perros, pues nada permite admitir que se trataría de una medida acertada, entre otras razones porque esos alimentos disponibles en el mercado pueden desviarse hacia otros usos.

2.10.3. Habría que justificar también por qué no se han excluido los animales de peletería, que son igualmente carnívoros.

2.10.4. La propuesta no aborda la cuestión de la imposibilidad de analizar de manera fiable la detección de proteína de rumiantes en los alimentos, fácilmente «confundible» con la de otros mamíferos, hecho del que habría que sacar todas sus consecuencias, por lo que cabe remitirse al desiderátum expresado por el CES en su Dictamen de 28 de enero de 1999 [2].

2.11. El artículo 12 dispone que todos los animales sospechosos sean objeto de restricciones y, eventualmente, de sacrificio (apartado 2).

— Esta disposición debería hacer referencia al anexo III, que a su vez debería estar mejor redactado y en consonancia con el modelo de prevención establecido en el propio artículo 12, pues la actual redacción del anexo contiene orientaciones contradictorias en cuanto al muestreo de la subpoblación.

2.12. El apartado 4 del artículo 13 establece el principio de la indemnización equivalente al valor de mercado para todo animal sacrificado y productos destruidos (por ejemplo, esperma).

— En aras de la equidad, es importante garantizar que el plazo de pago sea inmediato y que, en caso contrario, al importe de la indemnización se añadan los correspondientes intereses moratorios.

---

[1] Comunicado de prensa del servicio del portavoz de la Comisión IP 99/425 de 25 de junio de 1999.

[2] DO C 101 de 12.4.1999, p. 89.

2.12.1. En el Reglamento, o al menos en los considerandos, se debería indicar expresamente que la Comunidad y el Estado de que se trate deberán compartir el pago de las indemnizaciones y, en su caso, de los intereses.

2.13. En los países o zonas de las categorías 2, 3 y 4 (si fuera ésta la opción elegida), los animales deben ser identificados a través de un sistema de identificación permanente que permita seguir su rastro hasta la madre o el rebaño de origen. Cabe recordar (véase punto 2.6) que las normas comunitarias en la materia no se aplican todavía en todo el territorio de la UE, y también destacar que los intereses ya mencionados, que han conducido a la diferenciación entre las categorías 3 y 4, tienen una justificación de naturaleza sólo comercial y que estimula la no declaración de casos sospechosos, con las consecuencias ya señaladas para la salud pública.

3. **Análisis de la propuesta de Directiva: observaciones particulares**

3.1. Se trata de adaptar la Directiva 91/68/CEE al contenido del nuevo Reglamento.

3.2. El Comité acoge favorablemente la propuesta, señalando que la modificación prevista debe integrarse en la legislación de los Estados, con el fin de que esté en vigor en el momento de la aplicación del Reglamento examinado.

4. **Conclusiones**

4.1. El CES acoge favorablemente las propuestas de la Comisión objeto del presente Dictamen, sin perjuicio de las reservas que se formulan a continuación:

4.1.1. Los capítulos II y III de la propuesta de Reglamento y los correspondientes anexos deben revisarse a la luz del inequívoco mandato del apartado 3 del artículo 95 del Tratado CE que la Comisión, en virtud del artículo 211, no puede soslayar, debiendo además tener presente la Resolución del Parlamento Europeo sobre el asunto, recientemente recordada en una Resolución relativa al análisis del Informe semestral de la Comisión [1].

4.1.2. El texto de la propuesta de Reglamento, en su conjunto, debe mejorarse para responder a las dudas planteadas en el presente Dictamen.

4.1.3. El plazo para la transposición de la propuesta de Directiva debe articularse con el previsto en la propuesta de Reglamento para su aplicación.

[1] Resolución A4-0083/99 aprobada por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del PE en marzo de 1999.

Bruselas, el 7 de julio de 1999.

La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

Enmienda rechazada

La propuesta de enmienda siguiente fue rechazada en el transcurso de los debates.

Punto 2.10.3

Suprímase.

Resultado de la votación

Votos a favor:29, votos en contra: 45, abstenciones: 26.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco general relativo a la información y la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea»

(1999/C 258/07)

El 18 de diciembre de 1998, de conformidad con el apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre la Política Social, anexo al Protocolo sobre la Política Social anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de junio de 1999 (ponente: Sra. Engelen-Kefer).

En su 365º Pleno de los días 7 y 8 de julio de 1999 (sesión del 7 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 99 votos a favor, 1 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Observaciones generales**

En el Comité Económico y Social existen posiciones divergentes con respecto a la cuestión de la competencia de la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco general relativo a la información y la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea», presentada por la Comisión Europea:

Algunos miembros consideran que la propuesta no es conforme con el principio de subsidiariedad y atenta contra el principio de proporcionalidad, porque su injerencia en las reglamentaciones nacionales es excesiva. Otros miembros estiman que —pese a las correcciones que necesita, especialmente rebajar su límite máximo de aplicación y extender ésta al sector público— la propuesta de Directiva suple las insuficiencias de las normativas jurídicas nacionales, ya que crea un marco comunitario coherente que contrarresta el problema de las carencias del Derecho comunitario en materia de información y consulta y, por tanto, es una condición necesaria para el éxito de los procesos de cambio.

1.1. Sin perjuicio de estas opiniones divergentes, el Comité Económico y Social hace las observaciones siguientes:

1.2. La Carta Social Europea, y la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, reconocen como un componente esencial del modelo social europeo, en el respeto de la diversidad de prácticas existentes en los Estados miembros de la UE [1], el derecho social fundamental de los trabajadores y de sus representantes a ser informados y consultados sobre decisiones que pudieran tener importantes consecuencias para ellos. Ello supone la comprensión del papel activo de los trabajadores y de sus representantes en el funcionamiento de la empresa. Conviene tener en cuenta en este contexto el papel desempeñado por las pequeñas empresas.

1.3. El reconocimiento y el fomento de los derechos sociales de los trabajadores y de sus representantes contribuyen decisivamente a fortalecer la dimensión social y ayudan a que las divergencias entre las prácticas nacionales no falseen la competencia. Este componente social es garante de un mejor funcionamiento del mercado interior.

1.4. El Informe Davignon [2], el Libro Verde «Cooperación para una nueva organización del trabajo» [3] y el Informe Gyllenhammar [4] han señalado que la información y la consulta pueden tener efectos positivos en la disposición de los trabajadores y de sus representantes cuando hay que abordar las reestructuraciones. El Comité suscribe explícitamente este punto de vista. La existencia de una mano de obra cualificada y motivada es uno de los requisitos fundamentales para garantizar la competitividad en el futuro. La estrategia para el empleo promovida en el Consejo Europeo de Luxemburgo destacó con razón el importante papel de los interlocutores sociales en la modernización de la organización del trabajo y la importancia de la adaptabilidad dentro de la empresa.

1.5. Los problemas planteados por la reestructuración industrial sólo se pueden abordar, garantizando simultáneamente la competitividad, si en las empresas existe una política auténtica y eficaz de previsión en materia de empleo. Pero ésta sólo se puede desarrollar con la participación indispensable de los trabajadores y de sus representantes. La información y la consulta de los trabajadores y de sus representantes —tal como están parcialmente recogidas en la actualidad en la Directiva 92/56/CE del Consejo, de 24 de junio de 1992, por la que se modifica la Directiva 75/129/CEE del Consejo, de 17 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, la Directiva 98/50/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, por la que se modifica la Directiva 77/187/CEE del Consejo, de 14 de febrero de 1977, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas, de centros de actividad o de partes de centros de actividad y la Directiva 94/45/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 1994, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria— son una contribución importante para la aceptación de los procesos de cambio por parte de los trabajadores y sus representantes. Así se estimula la capacidad de innovación de los trabajadores y se refuerza la competitividad de las empresas.

1.6. Un procedimiento de información y consulta puede contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad

---

(1) Véase Dictamen del CES sobre «Los derechos sociales fundamentales comunitarios», DO C 126 de 23.5.1989, p. 4.

(2) Informe final del Grupo de expertos «European Systems of Worker Involvement», pp. 5 y ss.

(3) COM(97) 128 final, pp. 3 y ss.

(4) Informe final del Grupo de expertos de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio, pp. 9 y ss., pp. 23 y ss.

Europea y de los Estados miembros fijados en el artículo 136 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, a saber:

— el fomento del empleo;

— la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso;

— una protección social adecuada;

— el diálogo social;

— el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero; y

— la lucha contra las exclusiones.

2. **Observaciones particulares**

Con arreglo a las consideraciones anteriores, el Comité Económico y Social estima que los principios siguientes constituyen la base para un procedimiento de información y consulta de los trabajadores y sus representantes.

2.1. Reforzar el diálogo social y otras formas de consulta implica considerar —y también tratar— a los trabajadores y a sus representantes como interlocutores. Esto exige una política amplia de información y consulta y una independencia y asesoramiento suficientes de los representantes de los trabajadores.

2.2. Los niveles directivos competentes deben proporcionar una información permanente, amplia y con suficiente antelación. Ésta deberá incluir en particular todos los cambios en materia de evolución y organización del trabajo y funcionamiento general de la empresa que pudieran tener importantes consecuencias para los trabajadores, así como los efectos de las medidas previstas por la dirección de la empresa en los trabajadores y sus representantes. Además, la información y la consulta deberán incluir también los ámbitos directamente relacionados con los derechos de los trabajadores y su futuro, como las medidas relacionadas con la igualdad de oportunidades y la salud y seguridad en el puesto de trabajo.

2.3. Una información y consulta eficaces requieren que el dictamen de los representantes de los trabajadores se formule antes de adoptar una decisión definitiva y pueda tenerse en cuenta en el proceso de expresión de la voluntad.

2.4. La información deberá tener por objeto también, en un marco de aceptación de la cooperación, la evolución ulterior de la actividad de la empresa y de su situación económica y financiera. Esto implica igualmente la información sobre inversiones que revistan importancia capital para el futuro de la empresa y del empleo.

2.5. Ya que la información y la consulta deberían ser un instrumento esencial para la organización eficaz de la empresa, es necesario ofrecer a los trabajadores y a los representantes de los trabajadores la posibilidad de adoptar propuestas, particularmente en materia de salvaguardia y estructura del empleo y su previsible evolución dentro de la empresa. Cuando se trate de decisiones por parte de la empresa convendría tender también en tales casos a la búsqueda de un acuerdo previo.

2.6. Un enfoque de cooperación de esta índole es, además, condición para que la ejecución de la decisión se desarrolle en la medida de lo posible sin conflictos. Sólo así se podrá conseguir que un aspecto tan importante como el de la formación profesional y permanente adquiera su dimensión apropiada gracias a la aceptación del trabajador.

2.7. El Comité Económico y Social observa que la aplicación efectiva de un procedimiento de información y consulta reviste gran importancia para la gestión del cambio. Es objeto de prácticas diferentes en los Estados miembros de la UE.

Bruselas, el 7 de julio 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 — Libro Blanco del comercio»

(1999/C 258/08)

El 4 de marzo de 1999, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 1999 [ponentes: Señores Folias y Regaldo [1]].

En su 365º Pleno de los días 7 y 8 de julio de 1999 (sesión del 8 de julio) el Comité Económico y Social ha aprobado por 79 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. La Comunicación de la Comisión «Libro Blanco del comercio» hace de nuevo hincapié en el papel del comercio distributivo en la UE, especialmente en lo que atañe a la creación de nuevos puestos de trabajo, e insiste en la importante cuestión de la competitividad de las empresas comerciales en un entorno global en continua transformación.

1.1.1. El CES acoge con satisfacción la Decisión del Consejo de Ministros sobre el Libro Blanco e insta a dicho órgano a seguir prestando su apoyo al comercio.

1.2. El Libro Blanco del comercio es continuación de una serie de documentos oficiales sobre el comercio distributivo, a saber:

1) El Libro Verde del comercio (COM(96) 530 final — C4-0646/96).

2) La legislación comunitaria directamente relacionada con el comercio.

3) Resolución legislativa de 19 de septiembre de 1996 que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de decisión del Consejo relativa al Tercer Programa plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la Unión Europea (1997-2000) [2].

4) La Comunicación de la Comisión «Hacia un mercado único de la distribución» (COM(91) 41 final).

5) La Resolución del Parlamento Europeo de 24 de abril de 1997 sobre el informe sobre la coordinación de las actividades en favor de las PYME y del artesanado (COM(95) 362 final) [3].

6) La Resolución del Parlamento Europeo de 15 de julio de 1997 sobre el Libro Verde de la Comisión sobre las comunicaciones comerciales en el mercado interior (COM(96) 192 final) [4].

7) La Resolución del Parlamento Europeo de 24 de abril de 1997 sobre la Comunicación de la Comisión sobre la artesanía y las pequeñas empresas: claves del crecimiento y el empleo en Europa (COM(95) 502 final) [5].

8) El Informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial y las opiniones al respecto de la Comisión de Política Regional (A4-0241/99).

9) Las conclusiones del Consejo sobre comercio [6].

1.3. Asimismo, la Comunicación de la Comisión procura poner de relieve la vinculación entre el comercio y las políticas comunitarias vigentes, además de delinear nuevas políticas en los casos en que resultan necesarias.

1.4. El CES coincide totalmente con la posición del Parlamento Europeo, recogida en el apartado 18 de su Informe relativo al Libro Blanco [7], según la cual no debería hacerse mención, en la introducción del texto, a la «supervivencia» de las empresas, en vez de aludir, como debería, a la «posibilidad de que las empresas sigan siendo competitivas en el mercado»;

1.5. El CES considera que, por primera vez, el Libro Blanco ofrece una descripción e interpretación detalladas de las relaciones entre el comercio y los demás sectores de producción (agricultura, industria, artesanado, turismo, servicios), cosa que ayudará a dar perspectiva y solucionar posibles problemas.

2. **Marco y objetivos del documento**

2.1. El «Libro Blanco del Comercio» es continuación del «Libro Verde del comercio» [8], publicado el 20 de noviembre de 1996 por la Comisión Europea, que pone de nuevo en primer plano todas las grandes cuestiones del comercio europeo y presenta un calendario general de actividades de la Comisión al respecto.

---

(1) El Consejero Sr. Giacomo Regaldo sustituye al Consejero Christos Folias, que había llegado al término de su mandato.
(2) DO C 320 de 28.10.1996, p. 153.
(3) DO C 150 de 19.5.1997, p. 50.
(4) DO C 286 de 22.9.1997, p. 43.
(5) DO C 150 de 19.5.1997, p. 44.
(6) Conclusiones del Consejo 7166/99.
(7) COM(1999) 6 final — C4-0060/99.
(8) COM(96) 530 final.

2.2. Tras un diálogo paneuropeo maratoniano sobre las cuestiones planteadas por el «Libro Verde del comercio», las conclusiones fundamentales se referían principalmente al problema del reconocimiento del papel del comercio en las economías europeas, la incorporación al sector de las nuevas tecnologías, la reducción de las intervenciones estatales y la mejora de los servicios que actualmente les ofrece el sector público y, por último, la competitividad y la protección de las PYME frente a las prácticas poco claras de algunos de los grandes centros de comercio al por menor.

2.3. El CES opina que no se han estudiado suficientemente las repercusiones de la aplicación de los criterios del Tratado de Maastricht por parte de las empresas comerciales, que soportaron el peso principal de la convergencia de las economías europeas y que necesitan una ayuda especial para poder mantenerse y crecer en un entorno mundializado.

3. **Análisis del sector**

3.1. *Importancia del sector*

3.1.1. Lamentablemente, los datos estadísticos publicados por Eurostat siguen sin ofrecer una imagen real del comercio europeo, dado que se basan en datos incompletos recogidos con dificultad por las autoridades nacionales, a causa de la naturaleza misma de la actividad comercial. Por este motivo, queda disminuida la importancia del sector para las economías europeas, ante la falta de datos claros, fiables y comparativos.

3.1.2. En sus dictámenes sobre el «Libro Verde del comercio» [1] y la Comunicación de la Comisión «Iniciativa europea de comercio electrónico» [2], el CES insta a los Estados miembros y a la Comisión a que hagan un esfuerzo especial por recoger datos fiables y comprobables.

3.1.3. El CES estima que la Comisión Europea ha tardado demasiado en comprender la importancia del comercio para las economías europeas y tener en cuenta dicho sector a la hora de plasmar sus políticas europeas.

3.2. *Tendencias y cambios estructurales*

3.2.1. El nuevo entorno económico mundial está modificando drásticamente los criterios tradicionales de las empresas comerciales, que sufren mayores presiones por parte de los grandes centros comerciales, así como demandas y exigencias siempre nuevas por parte de los consumidores, cuyas actitudes y exigencias cambian según la época, la cultura y el entorno tecnológico en el que viven.

3.2.2. Los cambios estructurales de los últimos años han puesto en difícil situación sobre todo a las PYME. La rápida introducción de nuevas tecnologías, el aumento de la competencia, las tendencias a la concentración y las exigencias cada vez mayores de los consumidores representan problemas que sólo pueden resolverse con medidas apropiadas.

3.2.3. Forman parte de estas medidas el actual inventario estadístico permanente de las tendencias en materia de concentración y de todos los datos importantes relativos a los trabajadores en el sector del comercio («Registro europeo de empresas») y — como contraacción y contraestrategia — las asociaciones de vendedores, redes de información, una logística eficaz y una mejor formación de propietarios y empleados de las PYME.

3.2.4. Las nuevas circunstancias del mercado exigen la creación de empresas especializadas, fuertes y dotadas de amplio capital, nacidas de la agrupación de varias PYME, así como de cooperativas comerciales más modernas y competitivas que las de los decenios pasados, que proporcionen el necesario dinamismo y flexibilidad a las empresas comerciales para que puedan hacer frente a la competitividad actual.

3.2.5. Es necesario que las PYME se beneficien, en la medida de lo posible, de las nuevas tecnologías y de las posibilidades que ofrece la sociedad de la información por medio de programas de apoyo a las infraestructuras técnicas de las mismas y de formación permanente, que modifiquen tanto su estructura organizativa como su filosofía.

3.2.6. Las personas que desarrollan su actividad en el sector comercial tienen que tomar conciencia del cambio drástico de parámetros y de las nuevas exigencias de los consumidores en la sociedad de la información y adaptarse a ambos factores cuanto antes.

3.2.7. Dado su carácter ejemplar como importante empresario, el comercio debería desarrollar medidas en favor de la creación de puestos de trabajo a tiempo completo cualificados. Debería cumplir su función creadora de puestos de trabajo elaborando, como respuesta a los nuevos hábitos de los consumidores y al aumento de la competencia, estrategias bien meditadas, como una mejor formación, la contratación de trabajadores cualificados y otras inversiones duraderas en recursos humanos.

4. **Desarrollo de una nueva estrategia del comercio: problemas clave**

4.1. Los problemas clave, planteados aquí de forma preliminar, proporcionan una base teórica para la discusión y análisis. La descripción de los problemas relacionados la competitividad, así como la necesidad de que grandes y pequeñas superficies coexistan en el mercado con unas normas de funcionamiento serias constituyen el auténtico objetivo del mercado único.

---

[1] COM(96) 530 final.
[2] COM(97) 157 final.

5. **Principales prioridades para la actuación**

5.1. *Mejorar el recurso a los instrumentos políticos de ayuda al comercio*

5.1.1. Mejor comprensión del sector

5.1.1.1. Tal como han demostrado los anteriores documentos comunitarios que se han ocupado del comercio en la UE, tanto los datos estadísticos como la correcta descripción e inventario de las peculiaridades de dicho sector divergen notablemente de la realidad. Naturalmente, este hecho se justifica en parte por la propia naturaleza multiforme y variada del comercio, pero está claro que ni los Gobiernos nacionales ni la Comisión han desarrollado los necesarios mecanismos de recogida y actualización de información y datos.

5.1.1.2. El CES considera necesario reforzar por todos los medios los mecanismos de recogida y actualización de los datos estadísticos sobre el comercio, tanto a nivel nacional como comunitario. Por este motivo, aparte de las acciones que figuran en el Libro Blanco del comercio, propone que se concedan los fondos necesarios para la modernización de las estructuras nacionales de recogida de datos estadísticos y que se cree un mecanismo de intercambio de datos entre administraciones públicas a nivel europeo.

5.1.1.3. En lo que se refiere a los datos sobre el empleo, las diversas cifras nacionales deben ser comparables, además de distinguir por sexo, edad, tipo de relación laboral (a tiempo completo, a tiempo parcial, trabajo estacional) y categoría profesional (empleo principal, retirado, estudiante, ocupación adicional, etc.) del trabajador.

5.1.1.4. El CES pide a la DG XXIII que siga examinando los problemas del comercio con el fin de contar con un seguimiento prolongado de su evolución.

5.1.2. Reestructuración del sector: nuevos retos políticos

5.1.2.1. Los importantes cambios que, en los últimos años, han afectado al sector del comercio, especialmente a causa de la existencia de millones de empresas con distintas estructuras, infraestructuras, volumen de negocios y número de empleados, han provocado alteraciones y desigualdades que la Comisión debe remediar a través de sus políticas, reforzando las normas del mercado y la competitividad.

5.1.2.2. En cualquier caso, inventariar dichos cambios constituye la primera fase para afrontar el problema, pero a éste deberá seguir, en la medida de lo posible, un pronóstico de las posibles vías de evolución y, sobre todo, el fomento de acciones prácticas concretas para el refuerzo de las actividades comerciales en proceso de cambio que, muchas veces, corren el riesgo de desaparecer.

5.2. *Mejora del entorno administrativo, legislativo y financiero*

5.2.1. Simplificación de los procedimientos administrativos

5.2.1.1. El coste anual total de la carga administrativa de todas las empresas resulta bastante difícil de calcular por el método que sea, razón por la cual será necesario considerar los importes correspondientes con especial cautela (150 000-250 000 millones de ecus o un 3 % del PIB comunitario aproximadamente).

5.2.1.2. El Informe BEST debe considerarse un instrumento útil para asumir las correspondientes acciones vinculantes, sobre todo, a nivel nacional.

5.2.1.3. El Comité de comercio y distribución (CCD) deberá prestar especial atención al grave problema de los obstáculos administrativos al funcionamiento de las empresas comerciales y emprender un diálogo paneuropeo que traslade a los Gobiernos nacionales la necesidad de introducir cambios.

5.2.2. Acceso a la financiación

5.2.2.1. Las relaciones del comercio con el sector bancario siguen siendo débiles, manteniéndose diferencias de trato que perjudican al primero a la hora de obtener créditos y facilidades de financiación.

5.2.2.2. El acceso de las PYME a la financiación es especialmente difícil debido a la naturaleza conservadora y la estructura de la mayor parte de las empresas comerciales (pequeñas empresas, empresas gestionadas por una sola persona, de carácter familiar, etc) y, sobre todo, por la falta de datos fijos que aporten las, en principio, necesarias garantías al sector bancario. Salvo casos excepcionales en el sector de la tecnología avanzada, las empresas comerciales comunitarias no pueden financiar nuevas actividades necesarias ni proceder a modernizarse como deberían, por lo que se quedan al margen del progreso y corren el riesgo de desaparecer.

5.2.2.3. El CES comprende la dificultad de adoptar medidas concretas para la financiación de las PYME a cargo del sector bancario, pero apoya calurosamente los esfuerzos en pro de la continuidad y profundización del diálogo entre la banca y las PYME.

5.2.2.4. El CES considera absolutamente necesaria la creación de mecanismos especiales de acceso a la financiación para empresas innovadoras que hacen progresar la investigación para la aplicación de las nuevas tecnologías al desarrollo del comercio.

5.2.2.5. El CES considera necesaria la intervención de las entidades nacionales y comunitarias responsables de la competencia cuando se producen en el sector bancario discriminaciones injustas, comportamientos de carácter monopolístico y obstáculos excesivamente grandes en perjuicio de las empresas comerciales.

5.2.2.6. El CES estima necesarias acciones y fondos específicos para las pequeñas empresas tradicionales, cuya estructura permanece inalterada ([1]).

5.2.3. Mejora del diálogo entre las empresas comerciales y sus socios (empleados, consumidores, entidades de crédito)

5.2.3.1. Diálogo social

5.2.3.1.1. La profundización del diálogo social entre los representantes de los trabajadores y de los empresarios es requisito necesario para el buen funcionamiento del comercio y la constitución de unas bases firmes de cooperación.

5.2.3.1.2. El CES considera esencial la propuesta de la Comisión de reconstituir el Comité Permanente para el Empleo y ampliar la representación del comercio en el diálogo social que se desarrolla a nivel europeo.

5.2.3.2. Consumidores

5.2.3.2.1. El diálogo entre consumidores y comerciantes constituye la piedra angular de la modernización de las empresas comerciales y la fuente fundamental de información sobre las principales tendencias y opiniones.

5.2.3.2.2. Los cambios extraordinariamente rápidos que se producen en el comportamiento de los consumidores, así como sus nuevas demandas, propias de la sociedad de la información, podrán desembocar en la necesaria modificación de las normas, estructuras e infraestructuras del comercio sólo a través de un diálogo estructurado y sincero.

5.2.3.2.3. El CES estima que las exigencias y la protección de los consumidores constituyen aspectos básicos del comercio actual.

5.2.3.2.4. El CES apoya plenamente el diálogo entre el Comité de comercio y distribución (CCD) y el Comité de Consumidores, especialmente, en cuestiones relacionadas con el comercio electrónico, tales como las nuevas normas, los nuevos hábitos y las nuevas prácticas que surgen cada día.

5.2.3.2.5. El CES pide a la Comisión que intervenga inmediatamente para sancionar con rigor a traficantes y productores de mercancías de contrabando y falsificadas, que estafan tanto a los consumidores como a las empresas que comercian de buena fe.

5.2.3.2.6. El CES considera que las empresas comerciales pueden convertirse en un escudo protector para la salud de los consumidores fomentado los productos ecológicos y evitando el uso de sustancias y métodos experimentales de producción que puedan perjudicar gravemente la salud pública.

5.2.3.2.7. El CES comparte plenamente la opinión del Parlamento Europeo, recogida en su informe (apartado 18), en el sentido de que resulta de fundamental importancia, para la planificación comercial de los Estados miembros, garantizar al consumidor final tanto la posibilidad de contar con puntos de distribución pequeños, medianos y grandes de todo tipo, en función de sus necesidades socioeconómicas, como la libre elección.

5.2.3.3. Entidades de crédito

5.2.3.3.1. La organización de un sistema de pagos eficaz que comprenda, en particular, la utilización de tarjetas de crédito es indispensable para el desarrollo del comercio.

— A este respecto, es conveniente hacer todo lo posible para poder establecer una relación equilibrada entre las entidades emisoras de tarjetas de crédito y los operadores comerciales que respeten los intereses legítimos de todas las partes y favorezcan una cooperación armoniosa entre sí.

— A nivel contractual, es necesario que se definan de forma clara las obligaciones de todas las partes, evitando cláusulas ambiguas o difíciles de interpretar.

— Los gastos y las comisiones impuestas a los comerciantes por las transacciones efectuadas con tarjetas de crédito deben ser razonables a la vez que permitan a los emisores cubrir sus gastos y obtener un margen de beneficio suficiente.

5.2.3.3.2. El CES estima que se requiere una mayor transparencia y un marco más claro para las transacciones mediante tarjeta de crédito, con el fin de garantizar plenamente los intereses de consumidores, entidades de crédito y comerciantes.

5.2.3.3.3. Las repercusiones de la introducción del euro en el sector de las tarjetas de crédito deberán estudiarse cuanto antes con vistas a la adopción de las medidas necesarias para garantizar las transacciones.

5.2.3.3.4. El CES considera necesaria la mayor difusión posible de los pagos con tarjeta de crédito y las transacciones electrónicas con el fin de reducir los riesgos de delitos contra las empresas y los consumidores.

5.2.3.3.5. El CES considera con especial atención el problema del delito económico y los fraudes en las transacciones, que crean situaciones de competencia desleal y de incertidumbre en los intercambios comerciales.

5.3. *Reforzar la competitividad y promover el espíritu empresarial*

5.3.1. Comercio electrónico

5.3.1.1. El comercio electrónico constituye la herramienta más moderna de las empresas comerciales en la sociedad de la información y puede convertirse en la causa principal para una remodelación radical de las estructuras e infraestructuras del comercio.

([1]) DO C 157 de 25.5.1998, p. 65.

5.3.1.2. Los principales obstáculos al desarrollo del comercio electrónico dentro de la UE son la falta de información y de formación, la inexistencia de las necesarias infraestructuras comerciales, el elevado coste de las telecomunicaciones y la ausencia de una nueva filosofía adaptada al fenómeno.

5.3.1.3. El CES ha expresado su punto de vista sobre el comercio electrónico en un dictamen dedicado a este asunto [1] en el que se describen de forma detallada la situación actual, perspectivas y obstáculos a la difusión de este tipo de comercio.

5.3.1.4. El CES considera que, en las cuestiones relacionadas con el comercio electrónico, se requiere una mayor colaboración entre las direcciones generales competentes de la Comisión (III, XIII, XXIII, XXIV) y los órganos institucionales correspondientes con el fin de adoptar las iniciativas necesarias con la mayor rapidez posible.

5.3.1.5. Hay que incluir activamente al comercio en el Quinto Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico y en todos los programas que se están creando para fomentar las nuevas tecnologías, con el fin de que aquél se beneficie de las nuevas tecnologías y pueda basar en ellas sus nuevas actividades.

5.3.1.6. Para poder hacer frente a las nuevas circunstancias nacidas de la sociedad de la información y del comercio electrónico, el comercio necesita:

a. un bajo coste de las telecomunicaciones;

b. programas de formación enfocados al comercio electrónico;

c. incentivos para su acceso experimental a las nuevas tecnologías mediante acciones orientaciones claras y prácticas;

d. programas de refuerzo de su equipamiento técnico;

e. un bajo coste de las transacciones bancarias relacionadas con el comercio electrónico practicado por las empresas comerciales.

5.3.2. Cooperación entre empresas

5.3.2.1. La cooperación entre las pequeñas empresas comerciales y otras de tamaño equivalente o superior constituye un presupuesto básico para la supervivencia en un entorno como el actual, extraordinariamente competitivo.

5.3.2.2. El CES pide a la Comisión que, respetando las normas de la competencia, adopte todas las medidas necesarias, para ayudar a las empresas comerciales a alcanzar la difusión y la masa crítica necesarias para permanecer en el mercado.

5.3.2.3. El CES no considera que las asociaciones y agrupaciones de pequeñas empresas comerciales y las redes de distribución planteen un problema específico para la aplicación de normas para una sana competitividad, toda vez que no adquieren una posición dominante ni su tamaño las convierte en monopolios que puedan resultar perjudiciales.

5.3.2.4. En una fase precedente el Comité defendió ya el enfoque «más económico» de la Comisión, es decir, nuevas formas de cooperación (sobre todo, en los casos de colaboración vertical) en el sector comercial. En virtud de la reciente aprobación del Consejo de ministros de industria del nuevo enfoque de la política de competitividad aplicada a dicho sector, el CES estudiará el tema en mayor detalle, de modo que la Comisión pueda presentar propuestas concretas para reemplazar una parte de los reglamentos vigentes. Una vez más, las propuestas del CES mirarán a eliminar los obstáculos a la cooperación comercial y, más concretamente, entre las PYME del sector.

5.3.3. Formación

5.3.3.1. La formación constituye el único instrumento que permitirá afrontar la nueva situación nacida del recurso a las nuevas tecnologías en la sociedad de la información, así como para adquirir los nuevos conocimientos y cualificaciones indispensables para el comercio dentro de la misma. Esto significa que todos los implicados en el comercio y la distribución necesitan, para poder mantenerse al ritmo de los acontecimientos, empezar un nuevo ciclo de formación, independientemente de su nivel de conocimientos, que no tenga un límite temporal sino que se convierta en un proceso de formación permanente.

5.3.3.2. La necesidad de formación no se aplica sólo a las pequeñas empresas, sino también a las que, según criterios europeos, se califican de medianas o grandes. La continua aparición de nuevas tecnologías y herramientas informáticas requiere una actualización constante.

5.3.3.3. El CES estima que las políticas de formación deberían organizarse sobre una única base de apoyo a las necesidades siempre crecientes y de acompañamiento a las nuevas circunstancias y continuos cambios.

5.3.3.4. El CES considera que la mayoría de los programas deberían realizarse con vistas a una formación permanente.

5.3.3.5. El CES estima que se requiere la creación de facultades de comercio especializadas y de nuevos institutos de investigación que se encarguen de la investigación e información correspondientes y que contribuyan a una mayor difusión de las nuevas tecnologías en dicho sector.

5.3.4. Comercio en zonas rurales y urbanas desfavorecidas

5.3.4.1. Dado el especial papel social que desempeña el pequeño comercio en las zonas rurales y urbanas desfavorecidas las instituciones europeas tienen un interés especial en su conservación y supervivencia.

[1] DO C 19 de 21.1.1998, p. 72.

5.3.4.2. El CES considera necesarias medidas concretas y coordinadas para la modernización y desarrollo continuado de las pequeñas empresas comerciales en las zonas rurales y urbanas desfavorecidas.

5.3.4.3. El CES pide a los gobiernos nacionales que hagan inventario de los problemas locales de los pequeños comercios, que contribuyen de forma sustancial a la creación de puestos de trabajo en las regiones socialmente sensibles, y que definan concretamente sus necesidades específicas, que son de muy distinta naturaleza y varían de un lugar a otro.

5.3.4.4. Se pide a la Comisión que colabore con los gobiernos nacionales de los Estados miembros en apoyar a las empresas comerciales locales y proporcionar fondos especialmente destinados a las mismas a cargo de los Fondos Estructurales.

5.3.4.5. El CES pide a la Comisión que adopte medidas específicas para las zonas rurales y urbanas desfavorecidas.

5.3.5. Comercio y turismo

5.3.5.1. La coexistencia y cooperación de los sectores del comercio y el turismo ofrecen beneficios de muy variada naturaleza para las economías europeas.

5.3.5.2. El CES insta a la D. G. XXIII, competente para ambos sectores económicos, y a las instituciones nacionales, a que conciban programas comunes de acción, colaboración e información, especialmente, en aquellos países en los que el turismo constituya un sector importante de la economía nacional.

5.3.5.3. El comercio se vería favorecido si contara con vínculos más estrechos con el turismo a nivel europeo, por lo que proponemos la creación de un organismo asesor dentro de la D. G XXIII compuesto por representantes del comercio y el turismo.

5.3.6. Comercio y medio ambiente

5.3.6.1. El comercio, representado por los interlocutores sociales, debe asumir sus responsabilidades en cuestiones medioambientales y de protección de la salud pública.

5.3.6.2. Dentro de sus posibilidades, y en colaboración con las administraciones locales, el comercio puede contribuir de forma sustancial a evitar perjuicios al medio ambiente.

5.3.6.3. Las pequeñas empresas comerciales tienen una necesidad especial de información y apoyo en cuestiones de medio ambiente, al tiempo que se requiere su decidida y provechosa colaboración en las zonas turísticas con empresas dedicadas al turismo en las que recae, normalmente, el peso principal de los problemas medioambientales y sus repercusiones.

5.4. *Fomentar la europeización y la internacionalización*

5.4.1. El euro

5.4.1.1. El euro constituye hoy día, junto con el comercio electrónico, uno de los dos grandes retos e instrumentos de modernización del comercio europeo.

5.4.1.2. Las empresas comerciales han de prepararse a fondo y mantenerse al día en relación con la llegada del euro como valor, en una primera fase, meramente bancario y, posteriormente, como el valor de cambio común europeo, de modo que puedan afrontar los problemas que puedan surgir con conocimiento de causa y con tiempo suficiente.

5.4.1.3. La puesta al día y la información en todas sus formas respecto al euro, dirigidas tanto al mundo comercial como, más en general, a los consumidores, son la clave para poder pasar con éxito a la moneda única europea.

5.4.1.4. En este sentido, deben ser sobre todo las empresas comerciales las que asuman el papel protagonista en el proceso de cambio al euro, considerando que, en su contacto cotidiano y directo con el consumidor, se convierten en factor esencial de sensibilización y de información al mismo respecto al euro tanto desde el punto de vista de la utilidad del mismo como de su utilización en las transacciones.

5.4.1.5. Requisito indispensable para definir nuestra política de comunicación es la determinación, en primer lugar, de los siguientes aspectos:

1) quiénes se encargarán de la coordinación y ejecución de la misma;

2) a qué nivel se aplicará y a quién irá dirigida;

3) el contenido fundamental de la «plataforma informativa»;

4) qué medidos de apoyo se utilizarán.

5.4.1.6. Para que el esfuerzo informativo tenga resultados reales se proponen las siguientes medidas prácticas:

a) la creación, dentro de las comisiones nacionales para la coordinación de actividades para la introducción del euro, de un Comité directivo compuesto por representantes de los bancos, el comercio, el Gobierno y expertos en telecomunicaciones y publicidad;

b) la creación de una «Oficina de información sobre el euro» en los ministerios correspondientes, las organizaciones laborales y empresariales y en las cámaras de comercio;

c) la creación en todos los Estados miembros de un «Centro nacional de documentación sobre el euro» que actúe como fuente de información para los servicios e instituciones públicos. Se sobreentiende que dicho centro prestaría sus servicios también a organizaciones profesionales de todo tipo;

d) el nombramiento, con los procedimientos correspondientes, de un «responsable del euro» en las grandes empresas comerciales, industriales, turísticas y de seguros y en los bancos que esté al corriente de los problemas y ventajas derivados de la introducción del euro;

e) la introducción del euro en el programa de estudios de las facultades de economía, los institutos de formación tecnológica, los centros de formación profesional y la educación secundaria en la rama de economía.

5.4.1.7. Para que la estrategia informativa sobre el euro resulte eficaz deberá ir dirigida a una categoría concreta de destinatarios. Proponemos que se destine:

— a los dirigentes de empresas y organizaciones,

— a los dirigentes superiores y medios de las empresas, sobre todo, de las del sector comercial, turístico y de transformación,

— a los consumidores y, especialmente, a los grupos sociales menos aventajados.

5.4.1.8. El CES considera que una estrategia informativa para orientar a la opinión pública en general hacia un «euro-minded people» (un público concienciado respecto al euro) requiere en primer lugar un estudio de motivaciones psicológicas («motivation study») que sirva como punto de partida a una ulterior «plataforma informativa». Esta necesidad se deduce también claramente de un estudio relativamente reciente hecho a nivel europeo según el cual el 51 % aproximadamente de los europeos está apegado a su moneda nacional por motivos principalmente psicológicos y ven con escepticismo la llegada de una nueva moneda.

5.4.1.9. El CES considera que deberá haber plena transparencia en cuanto a los gastos bancarios a la hora de introducir el euro.

5.4.1.10. El CES cree que los gobiernos deberían definir desde el principio la política que deseen seguir con la introducción del euro en sus países respectivos y decidir las normas legales correspondientes, con el fin de no imponer a las empresas comerciales gastos superfluos e inversiones inútiles.

5.4.1.11. El CES considera que los gobiernos deberían introducir incentivos económicos y fiscales para ayudar a las empresas a realizar las inversiones indispensables con motivo de la llegada del euro (cambio de sistemas contables, etc.).

5.4.2. Comercio internacional

5.4.2.1. La internacionalización del comercio europeo constituye un requisito indispensable para su desarrollo y, sobre todo, para la supervivencia de los productos europeos en la economía mundial. Por este motivo, la Comisión debería hacer todos los esfuerzos posibles por estudiar y resolver los problemas de desarrollo e implantación de las empresas europeas internacionales.

5.4.2.2. La UE, a través de las DG I y XXIII, tiene que desempeñar un papel protagonista por lo que respecta a cuestiones comerciales en la OMC, la OIT y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, donde debe defender a nivel mundial las posiciones y puntos de vista de las empresas europeas.

5.4.2.3. El CES considera que la presencia internacional del comercio comunitario constituye la prioridad más importante y pide a las direcciones generales competentes (I y XXIII) que cooperen en esa dirección.

5.4.2.4. El CES se muestra especialmente interesado en la liberalización del comercio.

5.4.3. Ampliación de la Unión Europea

5.4.3.1. La ampliación de la Unión Europea y los problemas correspondientes deberán ser afrontados inmediatamente para evitar que se conviertan en trastornos u obstáculos para el comercio europeo.

5.4.3.2. El CES cree que debería emprenderse un diálogo con el sector del comercio en los países candidatos para conocer los problemas estructurales y legales existentes y comenzar cuanto antes a resolverlos en el marco de los procedimientos europeos y la legislación y la práctica comunitarias.

5.4.3.3. El CES considera que el Comité de comercio y distribución debe perseverar en sus esfuerzos por incorporar al comercio comunitario el comercio de los países candidatos a la ampliación.

5.4.3.4. Los países candidatos deberán luchar por la supervivencia y desarrollo de su comercio local en el entorno europeo, que es muy diferente de aquel en que se desenvuelven desde hace décadas.

5.4.3.5. Los países lindantes con la UE están llamados a desempeñar un papel decisivo en la incorporación del comercio de los países candidatos a la realidad europea, motivo por el cual deben emprenderse acciones transfronterizas en este ámbito.

5.4.3.6. La falta de representantes del sector privado en los países candidatos plantea graves problemas para consolidar y profundizar el necesario diálogo. El CES propone la concesión de ayudas económicas para fomentar el surgimiento y operatividad de dichos representantes.

5.4.3.7. El CES insta a la Comisión y a los países candidatos a la adhesión a que emprendan los procedimientos para organizar y sostener nuevas organizaciones representativas de los sectores productivos (industria, comercio, turismo, etc.) que funcionen de manera autónoma.

6. **Plan de acción**

6.1. El programa de acción elaborado por la Comisión para aportar soluciones eficaces a los problemas del comercio europeo —programa que, en nuestra opinión, avanza en la dirección correcta— cubre un periodo de cinco años y puede considerarse como especialmente ambicioso en cuanto a los plazos previstos para la ejecución de las medidas.

6.2. Pese a ello, el programa de acción pone especial énfasis en estrategias, informes, reuniones, estudios, etc., mientras que las acciones concretas de apoyo al comercio son limitadas. Más concretamente, el CES acoge con satisfacción las acciones siguientes:

6.2.1. Acción 3: Formación y difusión de medidas para la simplificación de los procedimientos administrativos.

6.2.2. Acción 4: Aplicación de la segunda acción Capital de lanzamiento.

6.2.3. Acción 8: Proyectos experimentales para el fomento del comercio electrónico y de las etiquetas de calidad.

6.2.4. Acciones 10 y 14: Programas de simulacros de ventas en euros para el fomento de la nueva moneda.

6.2.5. Acción 11: Mejora del acceso de las PYME a los programas comunitarios y a los Fondos Estructurales.

6.2.6. Acción 16: Participación de operadores de los PECO y Chipre en acciones comunitarias en apoyo del comercio.

6.2.7. Para todas las demás acciones, el CES propone desplazar el centro de gravedad de la teoría, que, por lo demás, es claramente necesaria como punto de apoyo, a la práctica, que constituye el núcleo fundamental del apoyo al comercio y de su desarrollo en los cinco años de programación previstos.

6.3. Dando por descontada la financiación en apoyo del programa de acción, el CES insta a la Comisión a que encuentre la manera más eficaz de dotar de personal a aquellos de sus servicios que vayan a encargarse de ejecutar el programa.

6.4. El CES insta tanto a los gobiernos nacionales como a los representantes del comercio a que se esfuercen por desempeñar el papel decisivo que les corresponde, de modo que el ambicioso plan de acción surta los efectos indispensables y esperados que el Libro Blanco se ha fijado como objetivo.

6.5. El programa de acción debería proponer acciones prácticas concretas que surtan efecto cuanto antes.

7. **Conclusiones**

7.1. El CES desea poner de relieve, para concluir, los siguientes puntos:

7.1.1. Lamentablemente, los datos estadísticos publicados por Eurostat siguen sin ofrecer una imagen real del comercio europeo, dado que se basan en datos incompletos recogidos con dificultad por las autoridades nacionales, a causa de la naturaleza misma de la actividad comercial. Por este motivo, ante la falta de datos claros, fiables y comparativos la importancia del sector para las economías europeas queda reducida.

7.1.2. El Libro Blanco del comercio constituye sin duda una buena descripción de los problemas propios del comercio.

7.1.3. Por primera vez un documento comunitario expone el papel del comercio a nivel local y europeo.

7.1.4. Las medidas propuestas para solucionar los problemas crónicos del comercio presentan muchas opciones teóricas que no ofrecen resultados directos y visibles, sobre todo para las PYME que se encuentran en situación precaria.

7.1.5. Se debería disponer de fondos concretos asignados a acciones específicas.

7.1.6. Se requiere mayor financiación y mejor dotación de personal y medios para la D. G. XXIII de modo que pueda hacer frente a las demandas propias de su cometido.

7.1.7. El Informe BEST debería constituir un instrumento eficaz para reducir la burocracia.

7.1.8. Durante el periodo de coexistencia del euro con las monedas nacionales se debería establecer un procedimiento de consulta especial entre los gobiernos y los comerciantes.

7.1.9. En lo relativo a las comisiones sobre las tarjetas de crédito y demás gastos bancarios, se pide una iniciativa europea para armonizar, sin perjuicio de las reglas de libre mercado, los costes de las operaciones bancarias que pesan sobre las empresas comerciales.

7.1.10. No se describe de forma satisfactoria el papel preponderante del comercio en la lucha contra el desempleo y la creación de nuevos puestos de trabajo.

7.1.11. El CES considera que el Libro Blanco no establece claramente la diferencia entre el comercio desde el punto de vista de las empresas comerciales y el comercio desde el punto de vista de los consumidores finales, de modo que se tomen las medidas necesarias para ambas caras del sector.

7.1.12. La D.G. XXIII debería participar activamente en todas las políticas europeas relacionadas con el comercio o que influyen en éste.

7.1.13. Se insta a los gobiernos nacionales a que, después de haber llevado a cabo la convergencia de las economías europeas según los criterios de Maastricht, sigan aplicando medidas específicas de fomento del comercio y a que estimulen la demanda.

7.1.14. Las empresas comerciales europeas deben mostrarse más agresivas y asumir mayores riesgos en el actual entorno mundializado.

7.1.15. En cualquier caso, es necesario emprender una armonización rigurosa de las disposiciones y prácticas relativas al comercio a nivel comunitario. En este sentido se pide a los gobiernos de los Estados miembros que entablen un diálogo serio y sincero.

7.1.16. Los pequeños comercios necesitan medidas de apoyo especiales fiscales y de desarrollo.

7.1.17. Las nuevas formas de comercio —por ejemplo, las franquicias, las ventas a distancia etc.— deberán recibir un trato equitativo tanto desde el punto de vista jurídico como fiscal.

7.1.18. El peso principal de la ayuda al comercio recae sobre los gobiernos, a los que se insta a emprender inmediatamente un diálogo a nivel europeo para la adopción de medidas claras y prácticas.

7.1.19. Una vez concluido el diálogo sobre el Libro Blanco, la D.G. XXIII debería recoger las opiniones de todas las partes implicadas y seguir intentando definir acciones claras y prácticas de aplicación inmediata.

7.1.20. La Comisión (D.G. XXIII) debería seguir de cerca los fuertes cambios sufridos por el comercio en la sociedad de la información y tomar o señalar las medidas necesarias, evitando los procedimientos burocráticos e instando a los gobiernos nacionales a seguir por el camino adecuado.

Bruselas, el 8 de julio de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

El siguiente punto del texto del dictamen de la Sección fue rechazado en la votación de las enmiendas en el Pleno pero obtuvo, al menos una cuarta parte de los votos expresados.

«4.2. Hay que hacer hincapié en que por primera vez un texto comunitario se ocupa de describir con tanta minuciosidad el papel de comercio en la cuestión del empleo y las perspectivas que cabe delinear para dicho sector.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 39, votos en contra: 30, abstenciones: 4.

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 — Cohesión y transporte»

(1999/C 258/09)

El 14 de enero de 1999, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social en relación con la comunicación mencionada.

Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de junio de 1999 (ponente: Sr. Tosh).

En su 365º Pleno de los días 7 y 8 de julio de 1999 (sesión del 7 de julio) el Comité Económico y Social ha aprobado por 104 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. El presente dictamen consta de cinco capítulos. La introducción seguida del capítulo dos, que contiene un resumen de la Comunicación de la Comisión.

1.2. En los capítulos tercero y cuarto, el Comité pasa revista al documento y sus cuadros, y formula observaciones y recomendaciones generales. Por último, en el capítulo quinto se exponen las conclusiones generales.

1.3. En segundo lugar, y dada la naturaleza un tanto imprecisa del contenido de la Comunicación y la importancia del presupuesto de transportes en la UE y de su incremento durante los próximos cinco años, el Comité intenta señalar que considera esencial proceder a una revisión analítica y al control de determinados aspectos para fortalecer la evolución de la cohesión y el transporte.

1.4. Las relaciones cruzadas de varios mecanismos de financiación —Fondos estructurales, Fondo de Cohesión y Banco Europeo de Inversión (BEI)— se han considerado en el contexto de la evolución de la Política Común de Transportes y la Política de Ordenación Territorial, que, con miras a la ampliación, representan un núcleo cuya importancia debe quedar clara. El presente dictamen contiene recomendaciones para que la Comisión pueda integrar de manera más eficaz los instrumentos financieros tan dispares que acompañan a las medidas relativas a los transportes en favor de los objetivos globales de la UE. Comparativamente, la importancia del gasto de los Fondos estructurales destinado al transporte es diez veces superior al del Fondo de Cohesión.

2. **Síntesis de la Comunicación de la Comisión**

2.1. La Comunicación expone las aspiraciones de la Unión Europea de a) emprender un proceso dinámico hacia la convergencia económica y b) fomentar la integración social, a la vez que subraya la importancia que tienen las infraestructuras de transportes en el mantenimiento de un desarrollo sostenible general. La Comunicación se centra esencialmente en mejorar la situación de i) las regiones periféricas, ii) las regiones atrasadas, y iii) los grupos sociales desfavorecidos.

2.2. La Comunicación señala la importancia de la convergencia de objetivos de i) los programas e iniciativas de los Fondos estructurales (FEDER, INTERREG), ii) los programas del Fondo de cohesión, y iii) el apoyo del BEI.

2.3. La política común de transportes (PCT) tiene como objetivo reforzar y destacar las necesidades de las personas y de la economía para promover las perspectivas de desarrollo y la competitividad.

2.4. La Comunicación indica que unas políticas regionales coordinadas y bien concebidas constituyen el canal apropiado para lograr:

— el desarrollo económico (crecimiento, competitividad, empleo);

— un desarrollo equilibrado en toda la UE;

— las condiciones propicias para la futura ampliación; y

— una movilidad mejorada para todos los grupos desfavorecidos, tanto económicamente como los que sufren problemas de movilidad,

sin poner en entredicho los objetivos medioambientales.

2.5. La Comunicación describe algunas disparidades en las que el transporte puede suponer mejoras, en:

— la reducción de las tendencias a la concentración demográfica que contribuyen a la congestión y tienen un impacto ambiental;

— la mejora del acceso a las zonas periféricas y la disponibilidad de servicios en éstas, a fin de aportar prosperidad por medio de la competitividad;

— los costes del transporte de mercancías como variable de las inversiones.

2.6. En la Comunicación se afirma que las mejoras en el transporte pueden crear:

— mayores oportunidades de acceso a los factores de producción y de la producción misma a los mercados, y

— contando con una correcta adecuación, un crecimiento económico duradero y sostenible, así como más empleo;

si bien se debe reconocer que:

— existen otros factores impulsores del crecimiento, como por ejemplo las telecomunicaciones;

— la creación de empleo es tan importante como el acceso a las regiones periféricas desfavorecidas.

2.7. La inversión se dirigirá cada vez más a la cobertura de determinadas necesidades individuales y sociales de transporte e infraestructuras, a la vez que se reconoce que en determinadas zonas de los Estados miembros más ricos el transporte revela deficiencias de desarrollo o un aumento de las disparidades. Hace hincapié de manera explícita en el futuro papel del transporte público en la consecución de estos objetivos.

2.8. Los medios para colmar estas lagunas consisten en programas de financiación de la UE coordinados para promover el desarrollo. El Fondo de Cohesión constituye un complemento esencial.

2.9. El gasto de la UE está demasiado centrado en el transporte por carretera:

— 2/3 de las inversiones del FEDER destinadas a transportes en el periodo 1994-1999;

— 2/3 de las inversiones del Fondo de Cohesión entre 1993 y 1999 por el mismo concepto;

— los préstamos del BEI destinados a objetivos regionales (los transportes constituyen un subgrupo).

Cabe destacar que 1/4 de los préstamos del BEI para proyectos de desarrollo regional incluyen la cofinanciación de operaciones con los fondos estructurales.

2.10. La Comunicación reconoce que los planes nacionales de desarrollo han provocado numerosas incoherencias y obstáculos que dan lugar a un uso desequilibrado del territorio europeo y justifican la necesidad de una Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) a través de una gestión global. La cooperación financiera entre los sectores público y privado y la cooperación social deberían garantizar una visión de conjunto coherente a efectos de desarrollo del territorio europeo.

2.11. La Comunicación considera que la liberalización tendrá como resultado el fomento de la cohesión regional mediante:

— la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de transporte para todos los ciudadanos europeos;

— el establecimiento de un marco regulador para controlar los resultados y garantizar la existencia de opciones sostenibles entre modos de transporte;

— el esfuerzo por evitar políticas de transporte dirigidas sólo por el mercado, mediante la asignación de valor social y económico general;

— la creación de procedimientos de concesión de derechos a operadores para proteger la calidad del servicio, empleando el cabotaje de manera selectiva en los enlaces más periféricos.

2.12. Se sugiere que la tarificación por el uso de infraestructuras refleje o recupere únicamente los costes marginales por medio de exacciones, lo que tendrá como resultado que:

— mejorará la eficacia mediante una selección óptima con costes de transporte reducidos;

— los costes periféricos «podrían» aumentar;

— la producción periférica se modificará para desplazar a los productos de bajo valor añadido.

2.13. El impulso a la integración de los modos de transporte, con todos los puertos y terminales, se considera parte de la diversificación esencial de los enlaces de la red.

3. **Observaciones generales**

3.1. Si bien el Comité respalda los principios de la cohesión y su espíritu, no halla datos históricos que demuestren que el gasto de los Fondos estructurales y de cohesión haya contribuido a lograr los objetivos descritos en el punto 2.1.

3.1.1. El Comité cree que los cuadros que figuran en el documento apenas contribuyen a la comprensión de los principios que justifican el gasto del Fondo de Cohesión en materia de transporte o a justificar las afirmaciones relativas al impacto de la intervención de la UE. Sus datos son antiguos y en ningún punto de la Comunicación se hace referencia a ellos en defensa de sus tesis. Tampoco se demuestra cómo se han combinado los gastos del Fondo de Cohesión con las financiaciones de los Fondos estructurales y del BEI para lograr los objetivos fijados.

3.2. Al tiempo que se reconoce la dificultad de establecer relaciones de causa a efecto, la falta de estudios de caso o de auditorías operativas dificulta el juicio sobre la política y el gasto. Se temía que la delegación de la gestión de los fondos en aplicación de la subsidiariedad acarreara un descuido de las prioridades y posibilitara, por ejemplo, su concentración y crecimiento en las conurbaciones, en caso de que únicamente se persiguieran objetivos de transporte basados en el mercado. Es más, el énfasis que se hace en unos objetivos de transporte basados en el mercado plantea dificultades para garantizar una calidad adecuada en el transporte público, ya sea para alcanzar localmente los objetivos de la UE de inclusión social y equidad o para fomentar una movilidad sostenible y reducir la dependencia del automóvil.

3.3. No se ha examinado la coordinación del gasto de cohesión en transporte en los casos en que los aspectos interregionales son importantes, ni tampoco en las conexiones exteriores con terceros países. La Comunicación hace también caso omiso de las rutas de tránsito a través de países no beneficiarios del Fondo de Cohesión, a pesar de su evidente valor estratégico.

3.4. El estilo de la Comunicación, similar al de un ensayo, con sus repetidas afirmaciones del valor añadido del impacto de la cohesión, resulta más bien irritante, subraya su falta de fundamento y le quita convicción.

3.5. La elevada proporción del gasto de cohesión en infraestructuras de carreteras es preocupante a la luz de las políticas de cohesión social y sostenibilidad. Desde el punto de vista del ciudadano, el objetivo consiste en unos gastos de cohesión que sean justificables socialmente, que conlleven desarrollo sostenible y movilidad, y que permitan, a la vez, equilibrar el impacto medioambiental. La financiación de las futuras necesidades del transporte público requiere una atención mucho mayor, habida cuenta en particular de la falta de viabilidad financiera con que han tropezado numerosas iniciativas de transporte público.

3.6. De cara al futuro, el Comité considera que la UE debe intensificar sus esfuerzos en los servicios de transporte público porque:

— el transporte público desempeña un papel suplementario en la eliminación de la exclusión social, y

— una red buena de servicios de transporte público reduce los efectos nocivos en el medio ambiente.

4. **Recomendaciones generales**

4.1. El Comité reconoce que al tiempo que los Estados miembros fijan sus propias prioridades de inversión, los principios de los Fondos estructurales y de cohesión se imponen a la subsidiariedad, por lo que la competencia de los programas debería recaer en la Unión Europea si se pretenden alcanzar los objetivos de la cohesión. Se deberían desarrollar programas específicos y crear instrumentos financieros imaginativos para atraer a inversores privados y fomentar la cooperación entre la UE, los Estados miembros y los diferentes operadores. Es preciso estudiar el potencial que ofrece la financiación del transporte a través de la tarificación de los costes sociales marginales, enfoque que debería adoptarse como principio de base [1]. No obstante, las zonas periféricas de la UE y otras zonas desfavorecidas pueden exigir un trato especial de exención de estas disposiciones en caso de que las opciones de transporte sostenible no sean posibles o resulten financieramente inviables. En este contexto, se deberían fomentar programas de cohesión interregional de más envergadura.

4.2. La inversión en transportes debe plantearse de manera estratégica y las obligaciones relativas a la subsidiariedad deberían evolucionar. La referencia a objetivos de rendimiento a la hora de calificar los proyectos debería contribuir al establecimiento de prioridades. Recomendaciones específicas relativas a la interoperabilidad, tanto a nivel transeuropeo como local, podrán aportar beneficios y ayudar a la vez al desarrollo, en un plano de igualdad.

4.3. La inversión en el ferrocarril, transporte marítimo, vías navegables y travesías marítimas cortas debería extenderse a las estructuras que incluyen enlaces intermodales, de preferencia junto a inversiones en carreteras, llegado el caso.

4.4. El Comité considera que se debe dar más relieve a las conexiones intermodales y un mayor apoyo evolutivo en los programas de la cohesión.

4.5. El Comité considera que la eficiencia en la identificación del gasto de la cohesión en transportes puede lograrse sólo si los interlocutores sociales influyen en el proceso de toma de decisiones.

4.6. El volumen de gastos de transportes en apoyo de la cohesión posterior a la ampliación debería estudiarse ya ahora de manera rigurosa. Será siempre más imperativo que la eficiencia en la asignación de los recursos y la vigilancia del gasto será llevada a cabo activamente por aquellas economías regionales en las que se reconozca claramente la globalización.

4.7. Debería llevarse a cabo una evaluación clara del impacto de la «valoración» de infraestructuras en las zonas periféricas para observar su incidencia en la producción en ámbitos donde la pérdida neta es una posibilidad clara y dificulta la aplicación de medidas en favor de la cohesión.

4.8. También considera que las regiones periféricas separadas por el mar, como algunas zonas de Grecia e Irlanda; o muy alejadas, como en la península Ibérica; o limitadas por los escasos servicios de transporte con países limítrofes no miembros de la UE, deberían ser objeto de ayudas porque sufren y continuarán sufriendo las desventajas que representan los costes de transporte al mercado. La situación del PNB no debería ser el único criterio determinante. Se podrían incluir en nuevos indicadores criterios como, por ejemplo, la accesibilidad. La financiación no debe limitarse únicamente a los países definidos como países de la Cohesión.

4.9. En opinión del Comité, la consulta a los interlocutores sociales en las regiones de la cohesión podría influir positivamente en los programas y podría realzar los aspectos funcionales cruzados del gasto para optimizar los principios indicados en el punto 2.1.

4.10. La Comisión debería examinar la financiación a largo plazo del transporte como elemento de la cohesión y definir su vinculación con el desarrollo económico equilibrado, con la mejora de las condiciones de vida de la población desfavorecida mediante la oferta de servicios y con la ayuda a la ampliación. A pesar de su reconocimiento por la Comisión, es improbable que las dificultades que encierra disminuyan en

[1] DO C 56 de 24.2.1997, p. 31; DO C 138 de 18.5.1999, p. 7.

una Unión ampliada, siendo aconsejable la adopción de un sistema de evaluación comparativa como elemento de ayuda. Todo esto requiere que se preste una mayor atención a la política de transporte público y a la asignación de los recursos necesarios para su desarrollo.

4.11. El Comité reconoce los objetivos comunes del presente dictamen y del dictamen sobre la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio [1] que adoptó en septiembre de 1998, pues ambos abogan claramente por «una inflexión significativa del conjunto de las políticas que tienen un impacto en el territorio». En ese dictamen, el Comité subraya que la calidad de vida debe ser un objetivo implícito de cualquier iniciativa territorial y también señala, por ejemplo, que las «zonas de montaña» presentan características periféricas. Concuerda con la opinión de que los planteamientos transnacionales y transfronterizos deberían coordinarse y que deberían establecerse vínculos entre todas las políticas de regeneración socioeconómica. El Comité es consciente del riesgo de una concentración excesiva de la actividad en el centro en detrimento de la periferia y considera que las relaciones interperiféricas podrían compensar en cierta medida las tendencias centrípetas.

4.12. El Comité reitera sus puntos de vista ya expresados en su Dictamen de septiembre de 1998 sobre la propuesta de la Comisión relativa a la concesión de ayudas financieras comunitarias en el campo de las redes transeuropeas [2] (RTE) que permitirán a la Comisión financiar al 100 % estudios de naturaleza estratégica global. Estos estudios deberían ayudar a apoyar y mejorar la validación del gasto de la cohesión. Cabe señalar que se propone un presupuesto para las RTE de transportes, para los años 2000 a 2006, de 4 992 millones de ecus, lo que significa un aumento del 277 %, comparado con el período 1995-1999. Dada esta aceleración y escala del proyecto, cabe preguntarse si el impacto de la cohesión en el desarrollo de transporte será mensurable.

4.13. El Comité considera que la Comisión debería reconocer las demandas de conexiones aéreas y de desarrollo ferroviario a pesar de sus altos costes de inversión inicial en las regiones periféricas, en particular en lo que se refiere a la conexión con los países de la ampliación.

4.14. Ante la proximidad de la ampliación, el Comité considera que no deben repetirse los defectos de algunos de los últimos proyectos de cohesión en materia de transporte, y que el planteamiento estratégico que vincula, por ejemplo, la ordenación territorial, la protección medioambiental, la creación de empleo y el desarrollo rural de una manera coordinada, y, en su caso, a través de fronteras, debe desarrollarse de manera centralizada y trasladarse posteriormente a las regiones para su adopción y materialización. Cabe señalar en este sentido la importancia del programa ISPA.

4.15. En opinión del Comité, una comunicación futura sobre este asunto requeriría una reestructuración por la que se incluyera:

— una definición de la cohesión basada en el desarrollo territorial y en objetivos apropiados de cohesión;

— la identificación de objetivos específicos y de indicadores de efectividad;

— una revisión de las estrategias actuales para la RTE de transportes, el Fondo de Cohesión y los componentes de transporte del FEDER;

— un modelo de los impactos de la RTE de transportes, del Fondo de Cohesión, de los fondos estructurales y de la financiación del BEI y FEI, a nivel regional;

— la adopción de prioridades sobre la base de estos impactos en la accesibilidad relativa, la competitividad, y los niveles actuales y potenciales de déficit de PIB y en infraestructuras.

5. **Conclusiones**

5.1. El Comité considera que el propósito de la Comunicación debe clarificarse y sus objetivos deben indicarse con claridad, y estima que la esencia del mensaje debería ser la compatibilidad fundamental de los siguientes objetivos de la UE:

— mejora de las perspectivas de desarrollo económico, de la competitividad y del empleo en las regiones periféricas;

— contribución a un desarrollo equilibrado en los 15 Estados miembros y la creación de condiciones favorables para la integración de nuevos miembros;

— fomento de una movilidad sostenible, haciendo hincapié y dando prioridad a la mejora del transporte público;

— garantía de servicios de transporte asequibles a los usuarios del transporte público y a los que tengan dificultades de movilidad; y

— adopción de prácticas idóneas para el control del impacto medioambiental que conlleva la construcción de las infraestructuras de transporte y la gestión de los servicios de transporte aprobados y promocionados a través de los programas del Fondo de Cohesión. Se considera en general que el transporte por carretera es una de las principales fuentes de contaminación.

5.2. Es esencial que la planificación, la evaluación, la valoración y las formas de supervisión, así como la adopción de indicadores y técnicas de medida se beneficien de los programas de investigación y desarrollo tecnológico y de otros programas de investigación.

5.3. Es también imperativo que se desarrollen principios adaptados a las regiones periféricas para garantizar precios justos y eficientes y evitar discriminaciones debidas a la falta

[1] DO C 407 de 28.12.1998, p. 85.
[2] DO C 407 de 28.12.1998, p. 120.

de alternativas o de una demanda suficiente como para crear servicios viables.

5.4. La ampliación acarreará problemas adicionales tanto para los nuevos Estados miembros como para los actuales y también en las fronteras de la UE. Trasladará el centro gravedad de la UE hacia el Este, lo que agravará los problemas con que se enfrentan ya las regiones periféricas existentes y tendrá un impacto en las regiones periféricas de nueva creación. Esta situación debería contemplarse en toda su amplitud.

Bruselas, el 7 de julio de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI