

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 339



Edición  
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

53º año  
14 de diciembre de 2010

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
DICTÁMENES		
<b>Comité Económico y Social Europeo</b>		
<b>459ª sesión plenaria de los días 20 y 21 de enero de 2010</b>		
2010/C 339/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Asistencia y educación durante la primera infancia» (Dictamen de iniciativa) .....	1
2010/C 339/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El desarrollo sostenible de las zonas costeras» (Dictamen de iniciativa) .....	7
III <i>Actos preparatorios</i>		
<b>Comité Económico y Social Europeo</b>		
<b>459ª sesión plenaria de los días 20 y 21 de enero de 2010</b>		
2010/C 339/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios [COM(2009) 634 final — 2009/0176 (COD)] .....	13
2010/C 339/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Programa Europeo de Observación de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales (2011-2013)» [COM(2009) 223 final — 2009/0070 (COD)] .....	14
2010/C 339/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una metodología armonizada para clasificar y notificar las reclamaciones y consultas de los consumidores [COM(2009) 346 final] .....	20

ES

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2010/C 339/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE en lo que respecta a los requisitos de capital para la cartera de negociación y las retitulizaciones y a la sujeción a supervisión de las políticas remunerativas [COM(2009) 362 <i>final</i> — 2009/0099 (COD)] .....	24
2010/C 339/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico» [COM(2009) 248 <i>final</i> ] .....	29
2010/C 339/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la supervisión macroprudencial comunitaria del sistema financiero y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico [COM(2009) 499 <i>final</i> — 2009/0140 (COD)] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Bancaria Europea [COM(2009) 501 <i>final</i> — 2009/0142 (COD)] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación [COM(2009) 502 <i>final</i> — 2009/0143 (COD)] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Europea de Valores y Mercados [COM(2009) 503 <i>final</i> — 2009/0144 (COD)] .....	34
2010/C 339/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude» [COM(2009) 511 <i>final</i> — 2009/0139 (CNS)] .....	41
2010/C 339/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la política de calidad de los productos agrícolas» [COM(2009) 234 <i>final</i> ] .....	45
2010/C 339/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE» [COM(2009) 363 <i>final</i> — 2009/0108 (COD)] .....	49
2010/C 339/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: «Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial» [COM(2009) 215 <i>final</i> ] .....	53

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

## 459ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 20 Y 21 DE ENERO DE 2010

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Asistencia y educación durante la primera infancia»**

(Dictamen de iniciativa)

(2010/C 339/01)

Ponente: **Mária HERCZOG**

El 14 de julio de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Asistencia y educación durante la primera infancia»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de diciembre de 2009.

En su 459ª Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 194 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

**Preámbulo**

Los Estados miembros asumen la responsabilidad de proporcionar educación y asistencia a todos los niños en sus respectivos territorios. Existen distintas modalidades de asistencia y cuidados, y sus denominaciones, contenidos y objetivos han variado en los últimos quince años. La definición y formulación de la asistencia durante la primera infancia también han sufrido cambios. Por educar y asistir a la infancia no se entiende únicamente proporcionar a los niños un entorno seguro, sino también prestar la educación y asistencia que el niño precisa para desarrollarse y desplegar su potencial gracias a un apoyo emocional, físico, social y educativo. La asistencia y la educación durante la primera infancia abarcan una amplia gama de servicios que se prestan al recién nacido y al niño en edad preescolar. Por asistencia postescolar se

entienden todos los servicios que se faciliten a los niños en edad escolar al margen del horario lectivo; es decir, por las tardes, en fines de semana o durante las vacaciones escolares.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité reconoce y apoya los esfuerzos realizados por la Comisión Europea y los Estados miembros para desarrollar y reforzar una asistencia infantil de elevada calidad, asequible y accesible, con instalaciones a tal fin durante la primera infancia. Al mismo tiempo, se han dado numerosos pasos para garantizar en mayor medida la prestación de estos servicios a todos los niños.

1.2 El Comité reconoce la importancia de aplicar un planteamiento global y completo a las cuestiones relacionadas con la asistencia infantil, con el ánimo de comprender mejor la interrelación de los procedimientos y asegurar el desarrollo humano, social y económico. Los Estados miembros han de brindar a los individuos y a las familias la oportunidad de elegir, decidir y expresar personalmente sus preferencias en lo referente a la modalidad y duración de la asistencia a sus hijos. En este contexto, los responsables políticos deben valorar las distintas necesidades, los intereses y los valores enfrentados en los siguientes ámbitos:

- el interés del niño <sup>(1)</sup>;
- el apoyo a los padres, educación parental y desarrollo de las capacidades;
- los aspectos demográficos (incluida la baja tasa de natalidad y el rápido aumento del número de pensionistas);
- las necesidades del mercado laboral;
- la educación y el aprendizaje permanente;
- la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres;
- las diferencias en la distribución geográfica (áreas urbanas, mundo rural, regiones remotas);
- la conciliación de la vida laboral, familiar y privada;
- una educación y asistencia infantil accesible, asequible y de alta calidad;
- la ciudadanía activa;
- la solidaridad intergeneracional, y
- la lucha contra la pobreza y la exclusión social;

1.3 El Comité reconoce las diferencias que existen entre las distintas políticas nacionales en el ámbito de la familia y, consecuentemente, también en las políticas de asistencia infantil. Sin embargo, tanto los objetivos establecidos en Barcelona como los recogidos en otros documentos comunitarios pertinentes tienen un carácter bastante universal <sup>(2)</sup>.

1.4 El Comité destaca la necesidad de concentrarse en grupos especiales de niños, principalmente aquellos cuyas necesidades específicas los hacen más vulnerables, como es el caso de los discapacitados, los inmigrantes, las minorías étnicas, los marginados sociales y aquellos que viven sin sus padres, para los cuales la asistencia infantil desempeña un importante papel con vistas a preparar su escolaridad y alcanzar el éxito escolar. Igualmente, propugna que se proporcione un apoyo de carácter extraordinario a los progenitores de estos grupos de niños.

<sup>(1)</sup> En el contexto de la estrategia de la Comisión «Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia», lanzada el 4 de julio de 2006, en <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12555.htm>.

<sup>(2)</sup> En marzo de 2002, el Consejo Europeo de Barcelona reconoció la importancia que la asistencia infantil reviste para el crecimiento y la igualdad de oportunidades, y pidió a los Estados miembros que «suprimieran los obstáculos para la participación de la mujer en el trabajo y, teniendo en cuenta la demanda de instalaciones de guarderías y ajustándose a las pautas nacionales, que se esforzaran por poner para 2010 guarderías a disposición de por lo menos el 90 % de los niños de edades comprendidas entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y para al menos el 33 % de los niños de menos de tres años».

1.5 El Comité coincide con la Agenda Social y otros documentos políticos afines al considerar que una buena asistencia infantil representa una oportunidad para elevar la calidad de vida y contribuye a la conciliación de la vida laboral, privada y familiar para todos los miembros de la familia, a la vez que refuerza la participación femenina en el mercado laboral y genera más ingresos para la familia.

1.6 El Comité valora positivamente la existencia de distintas modalidades de asistencia y servicios infantiles en función de cada grupo de edad, no sólo para los niños que aún no han alcanzado la edad escolar, sino también para la organización de actividades educativas fuera del horario escolar, de ocio y de carácter informal. Es necesario proporcionar a todos los niños unos servicios accesibles, asequibles y de gran calidad.

1.7 La asistencia infantil es un sector de rápido crecimiento. Sin embargo, es preciso introducir mejoras en la cualificación y su reconocimiento, el equilibrio entre los sexos, el prestigio y la retribución del personal empleado en los servicios formales de asistencia infantil, y aún más en los informales, así como apoyar la prestación de unos servicios más diversos en función de las distintas necesidades. Si el objetivo consiste en proporcionar educación y asistencia a todos los niños, hay que recordar también la necesidad de seguir un planteamiento flexible, sostenible y sensible para garantizar una amplia gama de servicios que responda a los derechos y necesidades de los distintos grupos de niños.

1.8 Hay que responder mejor y de manera más compleja a las necesidades que presentan las familias y los niños que habitan en zonas y regiones desfavorecidas y remotas, con participación comunitaria y apoyo público. Las distintas modalidades de los servicios (integrados, domiciliarios, de apoyo parental) pueden dar respuesta a las distintas necesidades que presentan los niños y sus familias.

1.9 El Comité respalda totalmente que se reconozca la responsabilidad de los Estados miembros y el compromiso cada vez mayor de los interlocutores sociales para mejorar las posibilidades de proporcionar una educación y asistencia universal y flexible a todos los niños, y recurrir a todos los medios posibles para garantizar su disponibilidad y éxito. Los empresarios pueden proporcionar asistencia infantil por sí mismos o contribuir a ella económicamente, mientras que los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil pueden coadyuvar a una mayor sensibilización al respecto y apoyar las actuales iniciativas de valoración y evaluación. Por su parte, los Estados miembros pueden introducir incentivos fiscales para aquellos empresarios que organicen la prestación de servicios educativos y asistencia infantil.

1.10 De acuerdo con los principios comunes y el enfoque del ciclo de vida en materia de flexibilidad, el Comité considera que la propuesta debe verse en el contexto de las dificultades que suponen las necesidades que, en el ámbito de la asistencia y la educación, presentan los niños menores de tres años y los mayores de esa edad que no han alcanzado aún la edad mínima de escolarización. En este contexto se ha demostrado la validez del horario laboral flexible para los padres negociado por todas las partes interesadas.

1.11 Los interlocutores sociales desempeñan un importante papel con su apoyo a los Estados miembros, tanto a la hora de aplicar las políticas de asistencia y educación infantil, como de adoptar un planteamiento global.

## 2. Antecedentes

2.1 La Recomendación del Consejo sobre el cuidado de los niños (92/241/CEE), por la que se establecían en 1992 unos criterios para la definición de calidad en los servicios de asistencia infantil, ya mostraba la importancia que reviste esta cuestión. No obstante, la extensión y el alcance de la asistencia infantil han registrado enormes cambios desde entonces. En 1996, la Red de cuidado de niños de la CE se centraba en unos objetivos de calidad en los servicios a los niños de menor edad, y no en el número o la proporción de niños que hacían uso de la asistencia y educación durante la primera infancia.

2.2 Se calcula que en la UE-25 <sup>(3)</sup> hay alrededor de 30 millones de niños en edad preescolar. De estos niños, menos del 25 % de los menores de tres años asistían a guarderías oficiales, mientras que sí lo hacía más del 80 % de los niños entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria. Los Estados miembros presentaban considerables diferencias en función de sus respectivas políticas nacionales, sistemas de permisos maternales y parentales, tradiciones y valores. También se registraban grandes diferencias entre las modalidades y la calidad de la asistencia, así como en lo referente a su duración.

2.3 En los Estados miembros de la UE, los servicios de educación y asistencia durante la primera infancia se encuentran en fases distintas de desarrollo y siguen siendo uno de los mercados de mayor crecimiento en el ámbito asistencial en Europa. Esta circunstancia se debe, en parte, a los objetivos de Barcelona, aunque también se necesita un compromiso más enérgico para garantizar que todos los niños puedan acogerse a las distintas modalidades de asistencia, teniendo presentes los distintos contextos y necesidades de los niños y de sus familias.

2.4 Tanto el Consejo Europeo como la Comisión han señalado la importancia de unos servicios de asistencia infantil de gran calidad como elemento esencial para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres e incrementar la participación femenina en el mercado laboral, y este punto fue incluido también entre los objetivos de Barcelona de 2002. Todo ello queda reflejado, asimismo, en la Estrategia de Lisboa de 2000 y 2008. El Informe de la Comisión titulado «La consecución de los objetivos de Barcelona sobre las estructuras de cuidado de los niños en edad preescolar» analizaba los logros y nuevos cometidos en este ámbito. «Los Estados miembros deberán suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y, teniendo en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños y en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90 % de los

niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33 % de los niños de menos de tres años» <sup>(4)</sup>. Algunos países deberán redoblar sus esfuerzos para lograr la aplicación de las medidas necesarias.

2.5 La Comunicación de la Comisión Europea sobre el cambio demográfico expone los factores que contribuyen al envejecimiento de Europa, como unas bajas tasas de natalidad que se traducen en el descenso de la población activa y el aumento de la presión en el gasto público <sup>(5)</sup>. En marzo de 2006, el Consejo Europeo subrayó la necesidad de alcanzar un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida privada para lograr el crecimiento económico, la prosperidad y la competitividad, y aprobó el Pacto Europeo por la Igualdad de Género <sup>(6)</sup>. En su segunda Comunicación «Promover la solidaridad entre las generaciones», aborda la cuestión del cambio demográfico y social y se hace eco de las posibles dificultades a la hora de financiar y proporcionar bienes y servicios, incluida la asistencia infantil <sup>(7)</sup>.

2.6 Los ciudadanos y los representantes de la sociedad civil consultados por la Comisión Europea expresaron su preocupación por el hecho de que tener un hijo afecta mucho más a las perspectivas laborales de las mujeres que a las de los hombres. La tasa de empleo de las mujeres con hijos dependientes es de sólo el 65 %, frente al 91,7 % entre los hombres. Las mujeres tienen que afrontar las consecuencias de las ideas estereotipadas sobre sus responsabilidades en el hogar y su aptitud para trabajar <sup>(8)</sup>. Ello puede hacer que sean menos las mujeres que vuelven al mercado laboral después de tener un hijo.

2.7 Tal como declara la Comisión en su Comunicación, la pobreza infantil en Europa <sup>(9)</sup> y el objetivo de garantizar la aplicación en toda la UE de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño <sup>(10)</sup> representan cuestiones fundamentales, y la pobreza y la exclusión social de los progenitores limitan seriamente las oportunidades que sus hijos puedan tener en la vida. Por todo ello, es vital romper el ciclo de pobreza <sup>(11)</sup>.

<sup>(3)</sup> La asistencia infantil en la UE en 2006, Eurostat/08/172. La adhesión de Bulgaria y Rumanía se produjo el 1 de enero de 2007 y estos países no estaban obligados a recabar datos antes de esa fecha.

<sup>(4)</sup> Informe de la Comisión - Consecución de los objetivos de Barcelona sobre las estructuras de cuidado de los niños en edad preescolar, COM(2008) 638.

<sup>(5)</sup> Comunicación de la Comisión - El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad, COM(2006) 571 final.

<sup>(6)</sup> Véase el anexo II a las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de los días 23 y 24 de marzo de 2006: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/89026.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/89026.pdf).

<sup>(7)</sup> Comunicación de la Comisión - Promover la solidaridad entre las generaciones, COM(2007) 244 final.

<sup>(8)</sup> Comunicación de la Comisión: «Citizen's Summary – Better maternity leave provisions designed to promote reconciliation of family and working life» ([ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=611&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=611&langId=en)). Postura común sobre la revisión de la Directiva del Consejo 96/34/CE de 3 de junio de 1996 relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la Plataforma Social, enero de 2009.

<sup>(9)</sup> CE, *Child Poverty and Well-Being in the EU – Current status and way forward*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2008.

<sup>(10)</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

<sup>(11)</sup> Comunicación de la Comisión - Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia, COM(2006) 367 final, Bruselas, 2006.

2.8 La Comisión creó un grupo transnacional, la Red de cuidado de niños, que se centró entre 1986 y 1996 en tres ámbitos específicos: los servicios de atención a la infancia, los permisos para los progenitores y la figura del hombre como cuidador. Los 40 objetivos de calidad que se establecieron en esta red proporcionan un marco para las políticas del futuro, lo cual implica un compromiso político de la UE por garantizar los servicios en materia de asistencia infantil y sus objetivos.

2.9 Son muchos los estudios, documentos políticos y análisis que se han llevado a cabo para conocer mejor las necesidades que presentan los niños y sus familias, así como las disposiciones actuales y futuras (12). La asistencia y la educación durante la primera infancia representan una cuestión que se ha debatido e investigado con distintos enfoques como, por ejemplo, los documentos publicados por la Comisión Europea y sus agencias en los últimos años. Entre estos enfoques cabe mencionar el relacionado con los derechos de la infancia (13), las cuestiones educativas (14), la situación actual y futura de la asistencia infantil en la UE (15), el simposio sobre la necesidad de mejorar la asistencia y la educación durante la primera infancia (16), el componente de política social que implica la lucha contra la pobreza y la exclusión social para la mayoría de los colectivos infantiles vulnerables, así como la investigación y la evaluación de proyectos (17).

### 3. Observaciones generales

3.1 En su Comunicación de 2006 (18), la Comisión señalaba que los derechos del niño son prioritarios para la UE y que los Estados miembros están obligados a respetar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y sus protocolos opcionales, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En

(12) *Starting Strong*, OCDE, 2001 / *Childcare services in Europe*, Foundation Findings, 2009 / *Families and childcare services*, Eurofound, 2009 / *Early Childhood Education and Care key lessons from research and policy makers*, NESSE, 2009 / *The Provision of childcare services, Comparative review of 30 European countries*, Comisión Europea, 2009 / *Child Poverty and well being in the EU*, CE, 2008 / *Changing Childhood in a Changing Europe*, FSE, 2009 / *Babies and Bosses*, OCDE, 2007 / *Education Today, the OECD perspective*, 2009 / *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe*, Eurydice, 2009 / *Out of school care services for school aged children*, Eurofound, 2007 / *Employment developments in childcare services for school-aged children*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 2006 / *UNICEF Report Card 8, The Childcare Transition*, Florencia, 2008 / *Early Matters*, Bruselas, 2008.

(13) *Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia*, 2006.

(14) *Comunicación de la Comisión Europea sobre el tema «Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación»*, COM(2006) 481 final.

(15) *«Childcare services in the EU- what future?»*, Eurofound.

(16) *«Early matters»*, Simposio ECEC, 2008 octubre, Bruselas.

(17) *«Tackling social and cultural inequalities through early childhood education and care in Europe»*, Eurydice, 2009, *«Early Childhood education and care – key lessons for policy makers»*, NESSE, 2009.

(18) *Comunicación de la Comisión - Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia*, COM(2006)367 final.

marzo de 2006 el Consejo Europeo había pedido a los Estados miembros «que tomaran las medidas necesarias para reducir rápida y significativamente la pobreza infantil, brindando las mismas oportunidades a todos los niños, con independencia de su condición social» (19). En el contexto del tema que nos ocupa, esto significa proporcionar a todos los niños la oportunidad de una primera infancia adecuada y una educación y asistencia postescolares de acuerdo con sus necesidades de desarrollo y sus circunstancias familiares, así como el acceso a una asistencia y educación accesibles, flexibles, de alta calidad y asequibles hasta, por lo menos, los catorce años de edad.

3.2 La creación de guarderías ofrece a los padres más oportunidades para conciliar su vida laboral, privada y familiar. Esta circunstancia es especialmente válida para las mujeres, que, cuando han de hacer frente a una asistencia infantil inapropiada, son las que, con mayor frecuencia, abandonan su empleo, renuncian a buscar trabajo o no logran beneficiarse de las facilidades profesionales apropiadas. Esta circunstancia les impide aprovechar al máximo sus posibilidades y proteger a su familia de la pobreza. Todo ello está estrechamente relacionado con el desafío demográfico, ya que la falta de conciliación se traduce en una caída de los índices de natalidad.

3.3 El marco jurídico comunitario prohíbe la discriminación de género mediante una serie de instrumentos legislativos. Sin embargo, es frecuente que las mujeres reduzcan su jornada de trabajo o pidan más permisos en el trabajo para atender a sus hijos, lo cual da lugar a una rebaja de sus sueldos y sus pensiones, y a la pobreza en situación de empleo, especialmente en familias uniparentales o en familias con muchos hijos. Aunque la reducción del horario laboral es una elección personal, podría relacionarse, entre otros, con la falta de servicios apropiados de asistencia infantil.

3.4 Los padres han de poder elegir cuándo acogerse al permiso parental y, cuando sea posible, combinarlo con las opciones adecuadas para el cuidado del niño. En cualquier caso, también hay que tener en cuenta las políticas nacionales, las prioridades, las necesidades de las empresas, la presión social y las necesidades de los niños, y los cambios han de mostrar la suficiente sensibilidad para contemplar medidas específicas.

3.5 En la UE, más de 6 millones de mujeres con edades comprendidas entre los 25 y los 49 años afirman verse obligadas a no trabajar o a hacerlo únicamente a tiempo parcial como consecuencia de sus responsabilidades familiares, mientras que para la cuarta parte de ellas el motivo estriba en la falta de guarderías y en el coste que representan (20).

(19) Véase el punto 72 de las conclusiones de la Presidencia, 23-24 de marzo de 2006 (ref. en nota a pie de página número 8).

(20) *Childcare Services in Europe*, Foundation Findings, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublín, 2009, p. 9, [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

3.6 La disponibilidad de una asistencia y una educación accesibles, flexibles, de alta calidad y asequibles durante la primera infancia, así como de programas postescolares, no sólo es fundamental para garantizar que los niños pasan su tiempo en un entorno digno y adecuado a sus necesidades de desarrollo, sino que también posibilita la actividad laboral de los progenitores y, en especial, de las madres. Una buena asistencia infantil repercute en la calidad de vida y en el futuro de los niños, los padres, las familias y las comunidades.

3.7 Las disposiciones en materia de cuidado infantil permiten cumplir, en parte, los distintos objetivos de las estrategias comunitarias para la aplicación de la Estrategia de Lisboa y los objetivos de Barcelona y otras iniciativas, así como los relativos a la situación demográfica, a la solidaridad entre generaciones, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y al equilibrio entre vida laboral y privada. Es necesario desplegar mayores esfuerzos para garantizar estas oportunidades, que se basan en el interés de los niños.

3.8 Habida cuenta del aumento de sus requisitos de educación y formación, su prestigio y sus retribuciones, un sector de rápido crecimiento como es el de la atención infantil también ofrece cada vez más puestos de trabajo a hombres y mujeres <sup>(21)</sup>.

3.9 Muchos Estados miembros han establecido paquetes de medidas para fomentar una mejor conciliación del trabajo, la familia y la vida privada que reflejen las necesidades de los diferentes mercados laborales nacionales y la diversidad de tradiciones y culturas presentes en Europa. Esta gama amplia y flexible de modalidades de asistencia infantil forma parte, junto con otros instrumentos del mismo ámbito, de un concepto más extenso con programas de inclusión social, disposiciones laborales flexibles, permisos parentales y permisos de otros tipos, con el objetivo de contribuir a la conciliación de la vida familiar, privada y laboral, los derechos de los niños y, consecuentemente, el desarrollo socioeconómico de la UE.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 La asistencia infantil en la UE es un sector que, con unos requisitos mínimos establecidos, crece y evoluciona a gran rapidez. Las necesidades de los niños durante una época tan importante como son sus primeros años de vida, la inversión necesaria para la prestación de servicios encaminados a prepararlos para su vida escolar, con vistas a lograr un éxito en términos educativos que se refleje, más tarde, en una vida adulta feliz constituyen, en suma, un concepto relativamente nuevo que, si bien sirve principalmente a los intereses del niño, también beneficia a la comunidad y a la sociedad en su conjunto <sup>(22)</sup>.

4.2 Hasta hace poco, el gasto público en asistencia infantil solía concentrarse en los niños con edades comprendidas entre los tres años y la edad mínima de escolarización para prepararlos a tal fin. Sin embargo, la inversión en asistencia infantil debe dirigirse hacia los niños más pequeños y hacia los niños escolarizados hasta los 14 años de edad. Esto no solamente implica mejorar la

acogida de día mientras los padres están trabajando, sino también organizar actividades extraescolares, de ocio y educativas, para todos, algo que, además de proporcionar a los niños experiencias seguras y divertidas, ha demostrado ser una preparación muy efectiva para su vida adulta.

4.3 La socialización y el desarrollo de un sistema de valores representan un componente fundamental de la educación familiar, completada por la facilitada por los servicios de asistencia y educación formales durante la primera infancia. También existen otros educadores informales como son las organizaciones no gubernamentales del ámbito infantil y juvenil y los centros juveniles, que contribuyen a la adquisición de capacidades prácticas en la vida y desempeñan un papel en el proceso del aprendizaje permanente. El 70 % de nuestros conocimientos y aptitudes se desarrollan a través de la educación informal, por lo que es necesario reconocer y apoyar todas las modalidades educativas posibles.

4.4 En casos especiales –niños con discapacidades, niños inmigrantes, progenitores con problemas de salud mental, etc.–, la asistencia infantil puede garantizar a estos niños la posibilidad de permanecer con sus familias en lugar de verse alejados de ellas. La disponibilidad de las distintas modalidades de asistencia infantil es un aspecto vital del desarrollo económico y social y, en particular, desempeña un papel crucial en regiones desfavorecidas y en colectivos y hogares que, incluso hallándose en buenas condiciones, resultan vulnerables. La prestación de asistencia infantil puede ayudar a solucionar las cuestiones de carácter social, económico y sanitario que afrontan estos hogares desfavorecidos, así como apoyar la integración social de los grupos marginados.

4.5 Recordando la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño <sup>(23)</sup>, la Comisión debería llevar a cabo un estudio paralelo sobre las repercusiones para el niño de las medidas propuestas. Es preciso velar por los niños y tener en cuenta su bienestar personal. El bienestar del niño y el valor de la infancia durante esta importantísima etapa de la vida son cruciales, pero, al mismo tiempo, los niños son también la mano de obra del futuro, y la falta de atención y cuidados en los primeros años podrían provocar fracaso escolar y más tarde problemas de integración en la sociedad.

4.6 La prestación de asistencia infantil es una modalidad de empleo tradicionalmente de predominancia femenina, aunque sería deseable una mayor igualdad entre hombres y mujeres y el carácter mixto del empleo, introduciendo una mayor proporción de personal masculino. La buena calidad de la instrucción y la formación profesional, la supervisión y un mayor prestigio a través de una retribución más elevada están garantizando no sólo un mejor servicio, sino también una presencia más equilibrada de hombres y mujeres entre el personal de este sector.

<sup>(21)</sup> Principalmente a través de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, ya mencionada.

<sup>(22)</sup> Reid, P. y White, D., Eurofound, *Out of school care services for children living in disadvantaged areas*, Luxemburgo, OPOCE, 2007.

<sup>(23)</sup> Convención sobre los Derechos del Niño adoptada mediante la Resolución de la Asamblea General 44/25, de 20 de noviembre de 1989, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990 con arreglo a su artículo 49, en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>.

4.7 Los objetivos de Barcelona pretenden lograr antes de 2010 que al menos un 33 % de los niños menores de tres años tenga plaza en una guardería y que la cifra sea del 90 % entre los tres años y la edad de inicio de la escolarización obligatoria. Es urgente crear una plataforma europea que clasifique y mejore estos objetivos atendiendo a los principios de calidad, flexibilidad, accesibilidad y asequibilidad. La pregunta sigue siendo qué hacer con aquellos que no logran una plaza de guardería a pesar de presentar esta necesidad. Así pues, es necesario investigar y recabar datos más adecuados para debatir estas cuestiones y encontrar las posibles respuestas.

4.8 Por lo que respecta a la calidad de la asistencia infantil, hay muy poca información acerca de los servicios informales de asistencia infantil en el ámbito domiciliario: muchos de estos proveedores de servicios no tienen cualificación ni titulación,

y son ajenos a los sistemas de supervisión reconocidos. Estos trabajadores no forman parte de las estructuras de empleo formales, por lo que carecen de la protección adecuada en el lugar de trabajo. Los Estados miembros y las autoridades locales deberían comprometerse a garantizar la calidad de los cuidadores en cualquiera de sus variantes. Esta asistencia informal pone también en peligro a los niños. Los interlocutores sociales deben abogar por la reglamentación y la transparencia, no sólo en el ámbito de la atención infantil profesional, sino en todas las variedades de atención informal y en el hogar, y para ello deben exigir formación profesional y supervisión. Los incentivos fiscales podrían contribuir a mejorar la calidad de las guarderías. Dado el elevado número de mujeres que trabajan en este sector, mejorar las condiciones de trabajo y la cualificación sería también una contribución a la estrategia global de la UE en este ámbito <sup>(24)</sup>.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

<sup>(24)</sup> Dictamen del CESE, DO C 277 de 17.11.2009, p. 102.



## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El desarrollo sostenible de las zonas costeras»

### (Dictamen de iniciativa)

(2010/C 339/02)

Ponente: **Stéphane BUFFETAUT**

El 26 de febrero de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«El desarrollo sostenible de las zonas costeras».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de octubre de 2009.

En su 459º Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE destaca que los 136 000 kilómetros de litoral que posee la UE constituyen un activo considerable, pero que la presión demográfica, inmobiliaria, agrícola, económica y turística en estas zonas puede constituir un peligro para su propio poder de atracción y su futuro. Únicamente la adopción de políticas basadas en la noción de desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista económico, como social y medioambiental, puede garantizar un futuro apacible a las regiones costeras.

1.2 A tal efecto, el CESE formula las recomendaciones siguientes:

#### 1.2.1 En materia de protección del medio ambiente

- la instauración de una red de gestores de las zonas marinas protegidas y la creación de una etiqueta europea para estas zonas,
- la creación de un banco de datos europeos de buenas prácticas legislativas y reglamentarias en materia de protección del patrimonio costero entre los Estados miembros,
- una atención constante a la cuestión, demasiado ignorada, de la alteración artificial del litoral (con la salvedad de las obras de protección de los patrimonios naturales, históricos y culturales y de la existencia misma de las poblaciones) y la creación de una red europea de observación del impacto de las obras ganadas al mar basándose en los laboratorios de investigación marina,
- la creación de un Comité científico y técnico de las regiones marítimas destinado a anticipar y proponer soluciones para las consecuencias de la subida del nivel del mar y, en lo que se refiere a las regiones polares, de la destrucción de los glaciares árticos,
- el desarrollo de la información y de la sensibilización en materia de medio ambiente marino.

#### 1.2.2 Transportes

El CESE reafirma su apoyo al programa de la red transeuropea de transporte cuya realización sería un medio de apoyo a la economía europea. Para el desarrollo sostenible de las zonas costeras, el CESE destaca, en particular, el interés de los proyectos siguientes: las autopistas del mar (Mar Báltico, Arco Atlántico, Europa Sudoriental y Mediterráneo Occidental), el eje ferroviario «Rail Baltica» y el eje ferroviario del corredor intermodal Mar Jónico/Mar Adriático. Este aumento útil del transporte marítimo y ferroviario deberá ir acompañado de un buen control de las contaminaciones inducidas.

#### 1.2.3 Actividades económicas con dificultades en zonas de litoral

El CESE destaca la necesidad de orientar bien las intervenciones del Fondo Social Europeo, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Europeo de la Pesca hacia las regiones costeras con dificultades particulares, con el fin de facilitar la transición de estas zonas hacia nuevas actividades económicas.

Asimismo, hace hincapié en los costes que los Estados miembros y la Unión Europea deberán soportar para hacer frente a las inversiones y las obras destinadas a contener la subida previsible del nivel del mar, costes que se traducirán en importantes cargas presupuestarias.

Por otra parte, subraya que los efectos del cambio climático en las zonas costeras pueden conllevar desplazamientos de la población con consecuencias sociales y repercusiones en el empleo que conlleva anticipar.

#### 1.2.4 Turismo

El CESE preconiza la organización periódica de una conferencia europea de turismo balneario responsable –por ejemplo, impulsada conjuntamente por el Comité de las Regiones y el CESE–, que brindaría la ocasión de confrontar las buenas prácticas a través de la UE.

El CESE apoya también la definición para el conjunto de la UE de criterios de calidad medioambiental para las estaciones balnearias, los puertos comerciales y los puertos deportivos.

### 1.2.5 Cambio climático

El CESE preconiza la puesta en marcha de un programa de cooperación europea de investigación sobre los modos de adaptación de las zonas costeras a la subida del nivel de los mares, la creación de una red de información mutua entre centros de investigación y la creación de un Comité científico y técnico europeo encargado de anticipar y prever las respuestas concretas que quepa dar al reto de la subida del nivel de las aguas.

### 1.2.6 Sensibilización al medio ambiente marino

El Comité recomienda el desarrollo de acciones de sensibilización al medio ambiente marino y a los retos que éste representa en aras de las generaciones actuales y futuras. Estas acciones deberían orientarse principalmente hacia las escuelas y la opinión pública. Podrían organizarse durante los períodos de vacaciones en las zonas costeras.

## 2. Introducción

2.1 Las poblaciones del siglo XXI se desplazan hacia el mar. Esta tendencia es general y algunas de las metrópolis gigantes, como Shanghái, Tokio, Osaka y Hong Kong se desarrollan a orillas del mar y, en particular, sobre los fondos marinos de poca profundidad. Los expertos en previsiones consideran que este movimiento se amplificará en todos los continentes.

2.2 La UE no escapa a este fenómeno y no puede desinteresarse de él, sobre todo si se tiene en cuenta que posee 136 000 kilómetros de costas y que las regiones marítimas de la UE contribuyen en un 40 % al Producto Interior Bruto y concentran un 40 % de la población.

2.3 Las zonas costeras, pues, aparecen como fuentes de prosperidad económica y también como lugares de calidad de vida y bienestar social. Aunque las costas son atractivas, concentran numerosas actividades en espacios limitados y circunscritos: turismo, pesca, agricultura, actividades portuarias y aeroportuarias, ciudades en crecimiento, actividades económicas, infraestructuras de transporte, etc. Todas estas actividades tienen un impacto a veces importante en los ecosistemas. Las zonas costeras son lugares de confrontación entre distintos usos relacionados con las actividades humanas. Y, entre los ecosistemas marinos, los que están situados en los fondos marinos litorales poco profundos son con mucho los más ricos en biodiversidad.

2.4 Las actividades humanas se concentran en franjas costeras por definición limitadas y, además, amenazadas por la subida del nivel del mar y la erosión. Las consecuencias son que la calidad de vida, las zonas naturales, los ecosistemas terrestres y marinos se ven amenazados.

La UE no podía seguir siendo indiferente a estas situaciones ni a estos problemas económicos, sociales y medioambientales.

2.5 En 2000, la Comisión publicó una Comunicación sobre la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (GIZC), a la que siguió la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la GIZC en Europa. En junio de 2007, la Comisión presentó una evaluación de la GIZC, cuya conclusión era que la Recomendación de la UE tenía un efecto positivo, pero que convenía imprimir un nuevo impulso a esta estrategia.

2.6 Pero la actuación de la UE no se ha limitado a este aspecto de las cosas y, en octubre de 2007, la Comisión publicó una Comunicación sobre «Una política marítima integrada para la Unión Europea».

2.7 Por último, en junio de 2008 se aprobó la Directiva marco sobre la estrategia marina. Este texto exhorta a cada Estado miembro, en cooperación con los demás Estados miembros y los Estados limítrofes que no pertenecen a la UE, a desarrollar estrategias para sus aguas marinas. El objetivo es «garantizar la protección y conservación constantes» del medio marino y «evitar su deterioro» para alcanzar «un buen estado ecológico del medio marino» a más tardar en 2021.

2.8 En el mismo orden de ideas, el Parlamento Europeo aprobó, en noviembre de 2008, una Resolución sobre el impacto del turismo en las regiones costeras: aspectos relacionados con el desarrollo regional.

2.9 Como se observa, a las múltiples cuestiones planteadas por las zonas costeras han respondido múltiples documentos e iniciativas europeas cuya aplicación compete a los Estados miembros y entes locales afectados.

2.10 A esto conviene añadir también la incidencia de la Política Pesquera Común en la vida económica y social de las zonas costeras.

2.11 Es necesario, pues, que toda política de desarrollo sostenible de las zonas costeras integre políticas (como, por ejemplo, la Política Agrícola Común) y enfoques sectoriales coordinados y mutuamente compatibles, tarea nada sencilla porque es muy probable que los intereses y las preocupaciones se revelen contradictorios, tanto en el espacio litoral terrestre como en el mar.

2.12 Por consiguiente, la política de la UE en materia de zonas costeras se articula en torno a cinco instrumentos:

- 1) la GIZC es un instrumento comunitario sobre la base de la Recomendación del Consejo y del Parlamento (2002). Incita al desarrollo sostenible e invita a los Estados miembros a acometer estrategias nacionales. Enmarca y fomenta los intercambios de buenas prácticas y de proyectos;
- 2) la política marítima integrada para la UE. Ésta es más precisa y define campos de acción considerados especialmente importantes:
  - el espacio europeo de transporte marítimo sin fronteras;
  - la estrategia europea de investigación marina;

- las políticas marítimas nacionales integradas de los Estados miembros;
  - la red europea de vigilancia marítima;
  - el plan de trabajo hacia la ordenación del espacio marítimo;
  - la estrategia dirigida a paliar los efectos del cambio climático en las regiones costeras;
  - la reducción de la contaminación debida al transporte marítimo;
  - la lucha contra la pesca ilegal y la destrucción de los recursos pesqueros;
  - la red europea de agrupaciones marítimas (clusters);
  - el Derecho laboral comunitario en los sectores de la pesca y el transporte marítimo.
- 3) la política pesquera común, que tiene repercusiones evidentes sobre la vida económica y social de determinadas zonas costeras.
- 4) la Directiva sobre los hábitats (Natura 2000) aplicada al ámbito marítimo.
- 5) la Directiva marco sobre la estrategia marina.

2.13 En cualquier caso, conviene tener presente que cada costa es un caso particular y que las características geográficas y físicas implican políticas diferentes: mares profundos o mares poco profundos, mares con mareas o sin mareas, litoral con clima templado o polar, costas escarpadas o costas bajas, rocosas o arenosas, etc. De esto se desprende que, aunque sea posible definir objetivos comunes, es imposible definir una política uniforme para el conjunto de las costas, en todo caso en sus disposiciones de aplicación.

### 3. La preservación del medio ambiente natural, terrestre y marino

3.1 Los retos del desarrollo sostenible para las zonas en cuestión se concentran en una serie de asuntos especialmente sensibles:

3.2 Frente a la presión ejercida sobre el suelo, algunos Estados han apoyado o puesto en marcha iniciativas de conservación del territorio litoral, como el «National trust», en el Reino Unido, o el Conservatorio del litoral, en Francia, o bien la creación de parques naturales con una zona litoral. Convendría prever la extensión de este tipo de iniciativas destinadas a garantizar el control de los espacios naturales más frágiles y más amenazados, o más significativos, permitiendo para ello que la autoridad pública sustituya a los propietarios privados cuando el bien común así lo exija. Se trata, hasta cierto punto, de crear una categoría de bienes que pertenecen al patrimonio nacional a semejanza de los monumentos históricos u obras de arte de nuestros museos.

3.3 La Directiva 92/43 CEE, más generalmente llamada Directiva sobre los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres (o simplemente sobre los hábitats), se refiere a la conservación de los hábitats naturales, así como de las especies de fauna (biología) y flora silvestres. Esta Directiva condujo a algunos Estados a extender las zonas de Natura 2000 al mar. Cabe preguntarse por el buen uso de este instrumento de conservación (sobre todo por la justificación de las amplias extensiones territoriales marítimas que incluyen grandes fondos, para las que los conocimientos de la biodiversidad y los factores de degradación siguen, por lo general, sin conocerse).

3.4 La protección de la biodiversidad marina litoral y el mantenimiento de las riquezas pesqueras costeras incitaron a algunos Estados a desarrollar redes de zonas marinas protegidas (MPA: *Marine Protected Areas*). Estas iniciativas tendrán un impacto tanto más favorable cuanto que el conjunto de los Estados ribereños suscribe este planteamiento. Así, por ejemplo, convendría federar, armonizar y promover estos MPA. Una red europea de los gestores de estas zonas de protección y una etiqueta europea serían útiles en tal sentido.

3.5 La urbanización galopante de las zonas costeras, la explotación excesiva de las tierras agrícolas litorales y la penetración del agua salada en las capas freáticas adyacentes al litoral requieren especial atención para garantizar a las poblaciones costeras un acceso duradero al agua potable de buena calidad.

### 4. La prevención de la contaminación y su tratamiento

4.1 Se trata, naturalmente, de la cuestión clásica del tratamiento de los desechos vertidos directamente en el mar y de la contaminación de las aguas de los ríos y arroyos, sin olvidar la contaminación específica de las aguas portuarias y la contaminación debida al transporte marítimo.

4.2 La legislación europea afecta a una parte de estas cuestiones, como la Directiva marco sobre el agua y sus directivas de aplicación. En 2007 la Comisión había lamentado una transposición mediocre y una cooperación internacional insuficiente. Se habían observado muchos retrasos en la aplicación de dicha Directiva. En 2010, los Estados deberán presentar los planes de gestión de las cuencas hidrográficas, que, entre otras cosas, deberán incluir medidas destinadas a proteger –y también, en su caso, restaurar– la calidad de los acuíferos. En este sentido, para las masas de agua compartidas con países no europeos se impone una coordinación de los esfuerzos. Debería clarificarse una jerarquización del impacto nefasto de las contaminaciones acuáticas distinguiendo, por una parte, los objetivos (el ser humano –su salud, su economía, su bienestar– o las especies marinas) y, por otra, el tiempo de reversibilidad o la irreversibilidad de los ataques contra los hábitats o las especies.

4.3 La Directiva marco «Estrategia marina» aporta una respuesta específica a la necesidad de preservar y mejorar las aguas marinas, para lo cual define regiones y subregiones marinas y pide a los Estados miembros que conjuntamente establezcan estrategias marinas y definan objetivos medioambientales.

4.4 La cuestión de la contaminación marina causada por los buques fue contemplada en los distintos programas Erika.

4.5 Con excesiva frecuencia se ignora una forma de ataque al medio ambiente: se trata de la destrucción irreversible de los fondos de escasa profundidad (hábitats y ecosistema) causada por una excesiva alteración artificial de las orillas por razones que no tienen que ver con la seguridad de las poblaciones ni con la protección del patrimonio. La alteración artificial del litoral europeo causada por la multiplicación de las construcciones en el mar —puertos deportivos, puertos y distintas obras y, a medio plazo, por las múltiples obras necesarias para la protección de las orillas contra la subida del nivel del mar— requiere una toma en consideración comunitaria (como la del observatorio MEDAM, que cubre el conjunto de los acondicionamientos construidos en las costas mediterráneas francesas <sup>(1)</sup>). Por su amplitud, la alteración artificial de las orillas se opone al desarrollo sostenible: la conservación del aspecto natural del litoral y de los fondos de escasa profundidad debe constituir una gran preocupación. En la UE se ha empezado a tomar conciencia del asunto. Así, por ejemplo, en La Camarga (Francia) la adaptación a la subida de las aguas se hace —en los sitios en que es posible— dejando que el mar vuelva a penetrar en zonas de las que se había retirado. En Italia, en La Maremma (costas de Toscana) se lleva a cabo una reflexión sobre los puertos deportivos con vistas a reducir su extensión desarrollando a tal fin la invernada de los barcos en tierra firme y una gestión atenta de la ocupación de los amarres.

## 5. Los transportes en las zonas costeras

5.1 Las redes de carreteras en los litorales sufren a menudo ataques masivos. Esta situación es fuente de inseguridad en carretera, de emisiones de CO<sub>2</sub> y de contaminantes, así como de pérdidas económicas. Desde hace mucho tiempo, la UE desea transferir una parte de este tráfico viario hacia el ferrocarril o las «autopistas del mar», sin que se hayan obtenido resultados tangibles. Cabe hacer algunas observaciones:

- los movimientos de protección de la naturaleza y del medio ambiente no son siempre coherentes y se oponen demasiado a menudo a la realización de infraestructuras que permitirían reducir el tráfico por carretera desarrollando modos de transportes alternativos (son ejemplos el bloqueo de la línea ferroviaria Lyon/Turín dedicada al transporte combinado por ferrocarril y carretera, la oposición tradicional de principio a toda extensión portuaria —Le Havre 2000, por ejemplo, o bien Rotterdam— y la oposición a la realización del canal Rin/Ródano);
- la política de desarrollo del transporte de mercancías por ferrocarril de la UE tiene dificultades para ponerse en marcha a pesar de las recientes iniciativas de la Comisión (Comunicación «Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías», en 2007, «Propuesta de Reglamento sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo», en 2009), tanto por razones «culturales», como la prioridad tradicionalmente otorgada a los trenes de viajeros, como también, sin duda, la falta de cultura comercial.

5.2 Pese a las dificultades, solamente la transferencia hacia las vías férreas o marítimas de una parte del tráfico podría permitir aliviar las redes de carreteras en los litorales. Todo el problema consiste en reconciliar desarrollo económico y social y protección del medio ambiente.

## 6. Hacia un turismo costero sostenible

6.1 Demasiado a menudo se presenta al turismo como solución para las zonas costeras con dificultades. Sin embargo, la duración de la temporada turística suele ser demasiado limitada para ofrecer una alternativa real a una actividad económica en declive. El turismo como «solución milagro» puede llevar a una explotación excesiva del espacio costero con devastaciones irreversibles desde el punto de vista medioambiental, sin aportar solución duradera a las dificultades económicas. Además, la excesiva explotación turística puede acabar matando «la gallina de los huevos de oro» por efecto de la degradación de los espacios. Conviene indudablemente desarrollar un turismo más sostenible y ya se han desarrollado algunas iniciativas, tanto por las autoridades públicas como por organizaciones no gubernamentales.

6.2 En Francia, la ley de 1986 relativa a la ordenación, protección y valorización del litoral se aprobó en respuesta al fenómeno de la ocupación excesiva del suelo de las costas. Tiene por objeto la protección de los equilibrios biológicos y ecológicos, la conservación de lugares y paisajes, e igualmente la conservación y el desarrollo de las actividades económicas relacionadas con la proximidad del agua (pesca, acuicultura marina, actividades portuarias, etc.). Dicho texto se dirige a los municipios del litoral y sus disposiciones esenciales imponen a los responsables de urbanismo la obligación de proteger los espacios naturales importantes y la prohibición de toda construcción a menos de 100 metros del litoral fuera de las zonas urbanizadas. Tras más de veinte años de aplicación, el balance que se puede extraer es más bien positivo. La UE no tiene competencias en materia de urbanismo y ordenación de las zonas litorales, pero al menos podría fomentar el intercambio de buenas prácticas legislativas y reglamentarias entre Estados miembros.

6.3 La Fundación para la educación medioambiental creó en 1985 la etiqueta ecológica «Bandera azul». Ya existe una bandera azul de Europa. Dicha etiqueta se concede a los municipios costeros y a los puertos. Su atribución está condicionada al cumplimiento de criterios relativos a la educación medioambiental, la seguridad, la limpieza y los servicios de proximidad en las playas, la gestión de los residuos, la gestión hídrica, la calidad del agua de baño y las obras de descontaminación. Existen criterios específicos para los puertos deportivos. Aunque esta iniciativa tiene un objetivo evidente de desarrollo turístico, no por ello deja de tener ventajas innegables.

6.4 El ecoturismo o el turismo responsable se desarrolla en toda Europa, a menudo fomentado por los entes locales. El agroturismo permite aportar un complemento de rentas a los agricultores de las zonas litorales.

<sup>(1)</sup> <http://www.medam.org>.

## 7. La Política Pesquera Común

7.1 La gestión pesquera está en manos de la Comisión. La política europea en materia de pesca sostenible cuestiona determinados modelos económicos de este sector, con importantes consecuencias económicas y sociales. Es necesario abordar la cuestión de la pesca sostenible con un mejor conocimiento científico, el único que permitirá una gestión de las poblaciones de peces a largo plazo. En esta óptica, conviene distinguir entre los dominios internacionales de pesca y los dominios de las aguas territoriales, región marina por región marina, en relación con un buen uso de las subvenciones, que ante todo deben respetar el imperativo de una mejor gestión de las poblaciones de peces.

7.2 Conviene también diferenciar la pesca artesanal y la pesca de altura. Para la pesca artesanal, la instauración de una red europea de MPA (Marine Protected Areas) permitiría una mejor gestión de las especies costeras de peces garantizando en los sectores sin pesca de estas zonas una elevada densidad natural y, para los peces, una relación numérica normal entre ambos sexos para un buen reparto de las larvas y juveniles. Igualmente, sería útil fomentar la creación de «sociedades pesqueras» (como las que existen en algunos países: cooperativas, asociaciones, «prud'homies» [jurisdicciones formadas por profesionales de un sector], consejos consultivos regionales, etc.) entre patronos de pesca, con una participación activa de los consejeros científicos, con vistas a una mejor gestión de las zonas de pesca costera que cubra una escala diferente de las zonas gestionadas actualmente (en torno a un puerto, litoral de un municipio u otra delimitación administrativa o histórica) para afectar a territorios ecológicamente homogéneos. Con miras a fomentar los intercambios de experiencias y de buenas prácticas, podría contemplarse la posibilidad de conexión en red de tales «sociedades pesqueras».

7.3 Se debe plantear también la cuestión de la pesca deportiva (no profesional), ya que, en la medida en que no tiene límites (la reglamentación de la pesca no profesional en el mar no impone muchas restricciones en la mayoría de los países) ni imposiciones económicas (los medios desarrollados por algunos pescadores no profesionales no guardan proporción con el valor de las capturas), su amplitud tiene repercusiones nefastas sobre determinadas especies.

## 8. Actividades económicas en zonas de litoral

8.1 En toda Europa, desde hace siglos, se han desarrollado actividades económicas en zonas de litoral: puertos, astilleros, pesca. Aunque entre los puertos de la UE figuran los más importantes del mundo, la actividad de los astilleros y de la pesca afronta importantes dificultades estructurales.

8.2 Desde inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, los astilleros europeos están sometidos a la competencia de los astilleros asiáticos. Esta competencia ha llevado a los astilleros europeos a reestructurarse y especializarse. No obstante, algunos astilleros afrontan graves dificultades como, por ejemplo, los astilleros polacos de Gdansk, Gdynia y Szczecin. Esta situación exige un esfuerzo considerable de reconversión y formación para los asalariados, y no sólo en Polonia.

8.3 Europa ha sabido desarrollar también una de las primeras industrias mundiales para actividades de recreo. Antes de la crisis, este sector contaba con más de 37 000 empresas y empleaba a más de 270 000 trabajadores. Su actividad se ha visto gravemente afectada. También en este caso conviene afrontar una situación difícil para los asalariados. En este sector, reconversión y formación para los trabajadores son un imperativo, al igual que el mantenimiento de esta rama emblemática de la industria europea.

8.4 Como se ha dicho más arriba, el agotamiento de las poblaciones de peces, la prohibición de determinados métodos de pesca en la UE (pero no necesariamente en países no europeos) y la sobrepesca han tenido por efecto una política pesquera común que afecta de modo importante a este sector, confrontado a la necesidad de una política de reconversión y formación.

8.5 La acuicultura es una actividad nueva destinada a responder a la demanda creciente de consumo de especies marinas. No conviene olvidar que se trata de un oficio muy distinto de la pesca, pues está más próximo a la cría de ganado. Además, esta actividad requiere precauciones sanitarias y medioambientales.

8.6 El desarrollo sostenible de las zonas costeras necesita que se mantengan actividades relacionadas con esta situación geográfica. El mantenimiento de una agricultura respetuosa con el medio ambiente litoral es útil en las configuraciones favorables a esta actividad. En cambio, el turismo no podría ser la respuesta a todas las dificultades de reconversión, sobre todo si se tiene en cuenta que determinados proyectos de infraestructuras turísticas pueden afectar negativamente a los espacios verdes que todavía quedan en el litoral. La UE debe prestar atención muy especial a las consecuencias económicas y sociales de las políticas que lleva a cabo en este entorno económico específico y frágil.

## 9. Sensibilización al medio ambiente marino

9.1 Un 40 % de la población de Europa se concentra en sus 136 000 km de costas, que atraen también a la mayor parte de los flujos turísticos. Es necesario conocer mejor el medio marino, muy rico pero debilitado por esta fuerte densidad humana. Un programa de sensibilización al medio ambiente marino adaptado a cada configuración marítima y centrado, por ejemplo, en las regiones o subregiones definidas en aplicación de la «Estrategia marina», y por lo menos en los cinco mares u océanos que circundan la UE (Mar Báltico, Mar del Norte, Océano Atlántico, Mar Mediterráneo y Mar Negro), permitiría hacer comprender mejor y justificar mejor las medidas de protección del medio marino, con el fin de combatir la contaminación, la sobrepesca o la degradación del litoral por las construcciones artificiales. Por ello, es muy importante fomentar una mejor información específica en las escuelas y en las entidades encargadas de la gestión del litoral.

## 10. Cambio climático mundial y subida del nivel de las aguas

10.1 El calentamiento climático supondrá, por una parte, una subida generalizada del nivel de los mares y, por otra, un aumento de la repetición de fenómenos climáticos excepcionales y violentos (tempestades, huracanes, tornados, etc.). La consecuencia, perceptible ya en algunos países, será la erosión de las costas, la desaparición de las playas y el refuerzo de las estructuras de protección de las costas. Este problema va a afectar de manera muy diferente a los países o las regiones europeas y de manera general a todas las zonas urbanizadas costeras, con –en primer lugar– el conjunto de las infraestructuras portuarias y balnearias. Algunos Estados miembros ya han lanzado operaciones de gran amplitud

como, por ejemplo, el plan Delta adoptado en los Países Bajos tras la inundación catastrófica de 1953, o bien la operación Moisés, en Italia, para salvaguardar Venecia. Deben preverse orientaciones comunitarias para acompañar del mejor modo posible estos cambios anunciados e irreversibles, considerando simultáneamente los intereses económicos y medioambientales.

10.2 Para hacer frente al cambio climático y a sus consecuencias, la UE no debe limitarse a medidas de prevención, sino que debería poner en marcha un gran programa de investigación y desarrollo con los Estados miembros que responda al principio de cooperación entre los centros de investigación y puesta en común de los resultados. Tal iniciativa demostraría la utilidad e incluso la necesidad de una estrecha cooperación europea en este ámbito.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 459ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 20 Y 21 DE ENERO DE 2010

#### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios**

[COM(2009) 634 final — 2009/0176 (COD)]

(2010/C 339/03)

El 21 de diciembre de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 100 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios» (Versión codificada)

COM(2009) 634 final – 2009/0176 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 459º Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), decidió por 185 votos a favor y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Programa Europeo de Observación de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales (2011-2013)»**

[COM(2009) 223 final — 2009/0070 (COD)]

(2010/C 339/04)

Ponente: **Joost VAN IERSEL**

El 30 de junio de 2009, de conformidad con el artículo 157, apartado 3, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Programa Europeo de Observación de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales (2011-2013)»*

COM(2009) 223 final – 2009/0070 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de enero de 2010.

En su 459ª Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 184 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción el Reglamento sobre observación de la Tierra y sus operaciones iniciales como un avance estratégico en un nuevo marco para el desarrollo de una política espacial europea madura.

1.2 El CESE considera que, en este contexto, puede resultar muy productivo aplicar las actuales políticas comunitarias, idear políticas nuevas, incrementar la prestación de servicios inteligentes y a la medida en Europa y fuera de ella y reforzar la posición de la UE en las negociaciones internacionales.

1.3 Los beneficios para la sociedad y los ciudadanos serán muy considerables, ya que los servicios espaciales afectan a una amplia variedad de cuestiones de gran importancia, como el cambio climático, las emergencias, las cuestiones medioambientales y de salud, como la calidad del agua y el aire (contaminación), la agricultura y la silvicultura, el agotamiento de los recursos naturales, las cuestiones espaciales y temas relativos a la seguridad pública y la defensa.

1.4 La calidad es un factor indispensable para los componentes espaciales e *in situ*, así como para sus capacidades interactivas y sinérgicas. Los servicios espaciales constituirán un factor importante que vendrá a añadirse a los servicios terrestres, aerotransportados y navales <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> La contribución de los servicios espaciales garantizará, por ejemplo, un acceso más temprano a la información pertinente, dando así más tiempo para la toma de decisiones y la adopción de contramedidas. Además, facilitará una interpretación mundial y regional de acontecimientos e irregularidades repentinas.

1.5 Las agencias europeas y los servicios públicos de los Estados miembros son los principales destinatarios de los servicios espaciales. Los medios privados también podrán beneficiarse de ellos. La gama de servicios útiles para los sectores público y privado se incrementará a medida que el mercado se desarrolle. El sector derivado –cuyos elementos más importantes son las pymes– precisa especial atención y financiación.

1.6 La gobernanza reviste una importancia crucial. Los aspectos fundamentales son:

- Coordinación y coherencia, basadas en el reconocimiento del «espacio» como un tema comunitario integrado y el pleno compromiso de todas las DG de la Comisión y las Agencias Europeas que participan en las políticas y actividades relacionadas con el espacio.
- Coordinación entre la Comisión y los diversos agentes del sector público de los Estados miembros.
- Conocimiento operativo en la Comisión para tratar con el sector derivado.
- Un marco de condiciones adecuado para estimular la inversión privada.

1.7 La aportación de datos completos, fiables y continuados, será el resultado de una interconexión eficaz entre la infraestructura espacial y terrena. Un acceso pleno y abierto a los datos es esencial para evitar distorsiones y estimular el sector derivado. Se deben proteger los datos de los Estados miembros y la Unión cuyo carácter confidencial esté bien definido.



1.8 El CESE toma nota de la dotación de 150 millones de euros como un primer paso para el fomento de las aplicaciones. Para emitir un juicio general positivo, se han de resolver algunas cuestiones todavía pendientes. Una posible insuficiencia de los recursos financieros, el lanzamiento de los Sentinel B adicionalmente a los Sentinel A y la distribución del presupuesto comunitario entre los interesados requieren una mayor negociación y claridad para garantizar que el sistema responde adecuadamente a los objetivos.

1.9 Los futuros servicios espaciales hacen referencia a un amplio espectro de ámbitos importantes que responden directamente a las necesidades de la sociedad y los ciudadanos. Por lo tanto, el CESE recomienda que se adopte una estrategia comunitaria de comunicación para la sensibilización de la opinión pública y la explicación de los futuros beneficios de la observación de la Tierra, prestando también especial atención a la educación y formación de expertos técnicos en este ámbito.

1.10 La observación de la Tierra debe ocupar un lugar en la Estrategia de Lisboa después de 2010.

## 2. Evolución de la política espacial europea

2.1 El aumento del interés por el espacio obedece principalmente a razones estratégicas de tipo político y económico. Aspectos como el cambio climático, los objetivos medioambientales y espaciales, la seguridad de los ciudadanos y una infraestructura de defensa complementaria hacen de la mejora de los servicios operativos un objetivo muy deseable.

2.2 Son necesarios una política espacial europea autónoma y unos servicios autónomos en respuesta al incremento mundial de las actividades espaciales protagonizado por un número creciente de competidores y socios <sup>(2)</sup>.

2.3 Tras la publicación de los libros blanco y verde de la Comisión en el último decenio, así como el Acuerdo marco suscrito entre la ESA y la Comisión en 2003, todos los cuales acogió favorablemente el CESE, éste refrenda plenamente las políticas esbozadas en los documentos del Consejo Espacio conjunto, la Comisión y la Agencia Espacial Europea (ESA) en abril y mayo de 2007 <sup>(3)</sup>. En octubre de 2009, el Presidente Barroso subrayó la importancia del espacio para una amplia variedad de políticas comunitarias <sup>(4)</sup>.

2.4 La ESA ha realizado un impresionante trabajo durante un dilatado período de tiempo. Además de la investigación, los programas espaciales han facilitado el desarrollo de servicios operativos en colaboración con empresas privadas. El año pasado el

CESE llegó a la conclusión de que la ESA había realizado una exitosa «política industrial». Según la nueva división del trabajo entre la ESA y la Comisión, esta última asume toda competencia sobre la fase operativa de los proyectos.

2.5 El CESE ha manifestado ya que espera que la participación de la Comisión en los ámbitos de la política y la financiación fomentará las actividades tanto públicas como privadas en el sector espacial.

2.6 En el mismo sentido, la Comisión propone el Reglamento GMES y sus operaciones iniciales (2011-2013) como un paso adicional necesario para satisfacer las exigencias de una política espacial europea madura.

2.7 El GMES ha provocado un aumento del interés y la programación de las Agencias Europeas y los sectores público y privado en toda Europa.

2.8 Para gestionar adecuadamente la amplia variedad de beneficios que podría reportar el GMES, el CESE acogió favorablemente la creación el año pasado de una Oficina GMES dentro de la DG Empresa, que se hará cargo de la coordinación. Dicha coordinación es muy deseable, dada la participación de varias DG, además de la implicación del Séptimo Programa Marco.

2.9 Una mayor coordinación a nivel europeo, así como entre la Comisión y los Estados miembros, redundará también en beneficio de la integración de enfoques en los Estados miembros, cuya ausencia se deja sentir demasiado a menudo. También puede contribuir a una mayor sensibilización y a una mejora de la imagen del «espacio», al conectar este último con servicios específicamente dirigidos a los ciudadanos.

## 3. El Reglamento

3.1 Además de la investigación y desarrollo del GMES, áreas en las que están asociados los Estados miembros, la ESA y la Comisión, esta última se concentrará en aspectos en los que la actuación comunitaria aporte un claro valor añadido.

3.2 El Reglamento prevé unos servicios operativos GMES de mayor escala. Como se trata de un paso en un nuevo marco, la definición del Programa, incluida la selección de prioridades y la gobernanza, ha sido objeto de amplias consultas a todos los interesados, como los coordinadores del GMES en los Estados miembros, los (posibles) usuarios y la industria.

3.3 El Reglamento sobre la observación de la Tierra sienta una base jurídica para el Programa GMES y prevé una financiación comunitaria para las operaciones iniciales del período 2011-2013, en una cuantía de 107 millones de euros del presupuesto de la Comisión, que se suman a otros 43 millones procedentes del Séptimo Programa Marco, lo que totaliza 150 millones de euros, hasta que se alcance un acuerdo sobre el presupuesto plurianual de la UE 2013-2020 <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> En este contexto, conviene señalar el Sistema Mundial de Sistemas de Observación de la Tierra, GEOSS. A través del GMES, Europa pretende desempeñar un papel muy importante en el GEOSS.

<sup>(3)</sup> DO C 162 de 25.6.2008, p. 24.

<sup>(4)</sup> Discurso de presentación del Presidente de la Comisión en la conferencia «The ambitions of Europe in Space, new opportunities for European enterprises and civil society», celebrada en Bruselas los días 15 y 16 de octubre de 2009.

<sup>(5)</sup> Estas cantidades vienen a añadirse a los 1 400 millones de euros previstos para proyectos espaciales en el 7PM.

3.4 Hay previstos cinco campos de actuación. Durante el período 2011-2013 se pondrá el acento en los servicios de respuesta a emergencias y vigilancia terrestre <sup>(6)</sup>.

3.5 Las operaciones iniciales estarán gestionadas por la Comisión en el marco de las actividades globales de la UE en relación con el GMES, que cubren también las actividades de investigación de la UE y las actividades de los socios del GMES. Este marco debe distinguirse del nivel de ejecución técnica del componente espacial del GMES, que se confiará a la ESA.

3.6 Además de poner de manifiesto un acuerdo general entre las partes interesadas, las consultas revelaron que existe una gran necesidad de datos fiables y exactos.

3.6.1 Son muy variados los usuarios, desde comunidades de investigación hasta servicios de seguridad, pasando por los Estados y los entes públicos regionales, que necesitan datos fiables, a menudo con carácter urgente.

3.6.2 La disponibilidad permanente de datos fiables es una condición indispensable para el futuro desarrollo de los mercados de observación de la Tierra en Europa por parte del sector derivado, que impulsará el crecimiento y la creación de empleo <sup>(7)</sup>.

3.7 Por lo que se refiere a la «subsidiariedad», conviene señalar que la evaluación general deja claro que los servicios que se prestarán con arreglo al Reglamento necesitan la aportación de los Estados miembros a nivel europeo, lo que permite economías de escala y una aplicación eficaz de la legislación medioambiental de la UE <sup>(8)</sup>.

#### 4. Observaciones generales

4.1 Además de los actuales programas de investigación, servicios y algunas operaciones, el CESE valora muy positivamente las operaciones iniciales previstas en el Reglamento, que constituyen un avance estratégico.

4.2 Con la puesta en marcha del GMES, la Comisión y la ESA han iniciado un programa para el uso operativo civil de los datos de satélite que, además de sus aplicaciones meteorológicas, es único en el mundo por su escala y profundidad. El desarrollo e implementación sostenidos del GMES supondrán para la industria europea la oportunidad de convertirse en un actor mundial de primera importancia.

4.3 Las amplias consultas realizadas a todas las partes interesadas pertinentes, así como la evaluación de impacto, demuestran que existe un amplio consenso sobre los objetivos y futuras oportunidades del programa. Varios estudios específicos, realizados por encargo, apuntan a beneficios similares del GMES y mayores oportunidades para los participantes públicos y privados <sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> Véase el artículo 3 del Reglamento.

<sup>(7)</sup> Véase el artículo 8 del Reglamento.

<sup>(8)</sup> Véase también el artículo 4, apartado 3, del Reglamento.

<sup>(9)</sup> Véanse, entre otros: *Socio-Economic Benefits Analysis of GMES*, PricewaterhouseCooper, octubre de 2006; *EU Space Policy and its potential for EU industrial sector competitiveness*, estudio para el PE, 2007; y *Study on the competitiveness of the GMES downstream sector*, Ecorys y otros, noviembre de 2008.

4.4 Las ventajas de las nuevas operaciones que prevén numerosas partes interesadas públicas y privadas, así como el CESE, se pueden resumir del siguiente modo:

- Estratégicamente, la observación de la Tierra europea refleja la asunción de mayores responsabilidades europeas e internacionales y un efecto duradero sobre los asuntos europeos y mundiales.
- Disponer oportunamente de información espacial a la medida ayudará a la Comisión, los Estados miembros y las regiones a ejecutar los programas en curso con mayor exactitud.
- Las (nuevas) políticas podrán proyectarse con mayor exactitud.
- La información espacial contribuirá sustancialmente a las operaciones no espaciales refinando el conocimiento y ampliando la recogida de datos <sup>(10)</sup>.
- La nueva información generará un valor complementario para las Agencias Europeas, como la Agencia Europea de Medio Ambiente y la Agencia Europea de Defensa.
- Se crearán enormes oportunidades para las actividades derivadas en el sector privado.
- Los nuevos servicios demandados por las autoridades y agencias públicas nacionales favorecerán a los ciudadanos en los ámbitos del medio ambiente, la seguridad y el ahorro de costes gracias a las soluciones inteligentes descubiertas, y también constituirán un factor de crecimiento.
- La UE asumirá una posición más basada en el conocimiento en las negociaciones internacionales sobre cuestiones como el cambio climático y los acuerdos orientados a una mejor vigilancia.
- Algunos servicios concretos, basados en información a la medida, servirán de apoyo a las políticas comunitarias dirigidas a los países en desarrollo.

4.5 Se espera que la relación costes/beneficios sea positiva: un volumen de negocio relativamente moderado generará beneficios sustanciales.

4.6 Los programas de la ESA están limitados a un período de ejecución de tres años. El Consejo debería establecer compromisos de la UE a largo plazo para después de 2013. Es crucial la continuidad de los programas operativos. La planificación a largo plazo es decisiva para que los objetivos y servicios públicos puedan aprovechar la observación de la Tierra. También es una condición básica para fomentar el desarrollo de servicios por parte del sector derivado.

<sup>(10)</sup> Como ejemplos cabe citar TERRAFIRMA, un servicio de información de movimientos del suelo, por ejemplo, en zonas costeras y afectadas por terremotos; PROMOTE, un servicio de calidad del aire; MY OCEAN, servicio de vigilancia y previsión oceánica; SAFER, servicios de respuesta a emergencias.

4.7 En el mismo contexto, es vital garantizar la continuidad y la fiabilidad, así como el acceso pleno y abierto de todas las partes interesadas a los datos.

4.8 La sensibilización de la opinión pública europea es indispensable para la sostenibilidad de la política espacial. Es urgentemente necesaria una estrategia de comunicación de la UE que garantice el apoyo público y explique con claridad los futuros beneficios de los servicios basados en el espacio para la sociedad y los ciudadanos.

4.9 En el mismo contexto, el CESE subraya la necesidad de prestar especial atención a la educación y formación de los expertos técnicos en este ámbito.

## 5. Gobernanza

5.1 Dado que las operaciones iniciales fijarán el marco para la ampliación de las operaciones en una fase posterior, deberá garantizarse desde el principio una adecuada gestión y gobernanza. En particular, la gobernanza hace referencia a los aspectos que se citan a continuación.

5.1.1 Por razones comprensibles, «el espacio» ha sido durante mucho tiempo un área política relativamente aislada en la UE, aunque ahora debe obtener un reconocimiento pleno entre las políticas comunitarias. El espacio encaja perfectamente en la Estrategia de Lisboa para después de 2010 <sup>(11)</sup>.

5.2 Todas las Direcciones Generales de la Comisión involucradas en las políticas espaciales deben coordinar sus actividades con eficacia para evitar solapamientos y promover actuaciones correctamente enfocadas cuando varias de ellas participen en la observación de la Tierra.

5.3 Las Agencias europeas y las Direcciones Generales, como Investigación, Medio Ambiente, Agricultura, Justicia y Asuntos de Interior, Salud y Consumidores, Desarrollo, Comercio Relaciones Exteriores, deben participar por dos motivos adicionales:

- Aportar una información exacta para la definición de los servicios de apoyo por satélite
- Aprovechar los beneficios que reportan los servicios.

5.4 Una buena coordinación de los enfoques elaborados en el interior de la Comisión y generados por ella garantizará también la coherencia e interoperabilidad entre la observación de la Tierra y otros programas relacionados con el espacio en áreas como, por ejemplo, las telecomunicaciones y los transportes.

5.5 Es necesaria una coordinación eficiente debido al gran número de operadores nacionales que participan también en la recogida de datos.

<sup>(11)</sup> Véase la nota 4.

5.6 Los satélites, las estaciones automáticas de medida e Internet hacen cada vez más viable un seguimiento de los fenómenos medioambientales en tiempo real. El GMES puede contribuir a facilitar «información casi en tiempo real para ayudar a la toma de decisiones» en relación con la medición de la calidad del medio ambiente dentro del marco de «más allá del PIB» <sup>(12)</sup>.

5.7 El número decreciente de satélites requiere una gestión cuidadosa de todos los activos espaciales para evitar colisiones, con sus efectos profundamente nocivos sobre la contaminación y la presencia de desechos en el espacio.

## 6. Asuntos específicos

6.1 La observación de la Tierra constituye todavía un mercado relativamente pequeño cuando se lo compara con los mercados espaciales globalmente. En 2005, los ingresos totales ascendieron a 1 300 millones de euros, incluidos 400 millones en Europa, la mitad de los cuales procedió de las aplicaciones meteorológicas.

6.2 El sector en el que nacen las primeras aplicaciones y productos de la observación de la Tierra es predominantemente institucional y depende de la financiación pública. Los nuevos satélites comerciales de observación se desarrollan en el marco de asociaciones público-privadas y siguen dependiendo de la financiación pública.

### 6.3 Los datos son fundamentales

6.3.1 El CESE destaca la necesidad de un acceso pleno y abierto a los datos para la igualdad de condiciones entre las partes públicas y privadas, y también para fomentar el desarrollo de un sector privado todavía débil.

6.3.2 La aportación ininterrumpida de datos reviste una importancia fundamental para la evolución de un sector derivado viable. La incertidumbre en cuanto a la continuidad del servicio constituiría un enorme revés para el mercado, al hacer pensar que la infraestructura requerida no cumple las expectativas.

6.3.3 Las opiniones de la industria en relación con la primera serie de satélites operativos del GMES –Sentinels A– son explícitamente positivas <sup>(13)</sup>. Sin embargo, la actual cadena de descarga de datos espaciales precisa una atención especial para garantizar condiciones óptimas.

6.3.4 Los futuros satélites Sentinels B son esenciales para la sostenibilidad, pues deben sustituir a los Sentinels A cuya vida útil finaliza y garantizar la continuidad del servicio en caso de avería de un satélite. La financiación de los Sentinels B sigue siendo incierta, y debe garantizarse.

<sup>(12)</sup> Véase la Comunicación de la CE «Más allá del PIB -Evaluación del progreso en un mundo cambiante», COM(2009) 433 final.

<sup>(13)</sup> Véase *Industry Information Day on the GMES Sentinel Data Policy*, Bruselas, 11 de septiembre de 2009.

6.3.5 Para garantizar la continuidad del servicio o el desarrollo de servicios nuevos, hay que aclarar lo antes posible al sector derivado el futuro mecanismo de tarificación por uso de los datos, tras realizar las oportunas consultas.

#### 6.4 Condiciones financieras

6.4.1 Los medios financieros destinados a las operaciones iniciales para el período 2011-2013 ascienden a 150 millones de euros, desglosados en 43 millones a cargo del 7PM y 107 millones a cargo del presupuesto de la Comisión. El CESE insta a que se aclaren varias cuestiones.

6.4.2 Las partes interesadas deben estar seguras de si la dotación de 107 millones de euros se realizará en forma de financiación o de crédito. Deben aclararse las reglas de participación. ¿Deben considerarse los países asociados como beneficiarios potenciales de subvenciones o contratos?

6.4.3 Dados los resultados previstos, 150 millones de euros apenas parecen suficientes. En primer lugar, existe la opinión generalizada, por ejemplo, en la ESA y en EADS, de que es indispensable la asignación de 30 millones de euros adicionales procedentes del presupuesto del 7PM para que las instalaciones terrenas satisfagan los requisitos. En segundo lugar, no está clara la financiación correspondiente a 2013, incluso si los recursos financieros para el Presupuesto de la UE correspondiente a 2013-2020 están probablemente garantizados.

6.4.4 Un tercer motivo de preocupación es la previsión del lanzamiento de los Sentinels B, ya que la financiación no está todavía presupuestada <sup>(14)</sup>.

6.4.5 Otro desafío es la financiación de los servicios adyacentes marítimo, atmosférico y de seguridad, que debería haberse decidido simultáneamente a la financiación de los servicios de emergencia y vigilancia terrestre. Al CESE le complacería ver indicios de la financiación de dichos servicios y conocer la medida de la participación del 7PM y el 8PM y de las Direcciones Generales de la Comisión, en particular la DG Medio Ambiente. Tales aclaraciones revisten gran importancia para el sector derivado.

6.4.6 No es imprescindible que los gastos de financiación adicional necesarios se sufraguen con cargo exclusivamente al presupuesto comunitario. También se puede pensar en otras fuentes de financiación, como la ESA o las aportaciones nacionales.

#### 6.5 El sector derivado

6.5.1 En la actualidad, el sector derivado de la observación de la Tierra –todavía en desarrollo– es pequeño y está fragmentado, con aproximadamente 150 empresas, y en 2006 empleaba a 3 000 trabajadores. Los ingresos totales del sector europeo ascendieron a una cifra entre 250 y 300 millones de euros en 2006. Los ingresos procedentes del sector público se elevaron a 150 millones de euros aproximadamente. En gran parte, los clientes son agencias

y entes públicos. La rentabilidad experimenta una fuerte volatilidad. El sector estadounidense es dos o tres veces mayor que el europeo. También tiene índices de crecimiento más altos <sup>(15)</sup>.

6.5.2 Se está produciendo actualmente una agrupación (*clustering*) de las actividades derivadas, fenómeno que debe considerarse positivo.

6.5.3 La larga relación que vincula a la ESA y al sector, a pesar de lo limitado de las operaciones generadas, se ha centrado en el papel de aquélla como facilitadora de servicios. Esto ha dado origen a una acertada política industrial.

6.5.4 El CESE pide que, dado que la responsabilidad de las aplicaciones se transfiere de la ESA a la Comisión, esta última aporte al sector conocimientos técnicos similares a los que facilitaba la ESA.

6.5.5 Las líneas principales del futuro programa están claras, con un evidente acento en la participación de las pymes, cuya creatividad es, en opinión del CESE, de enorme importancia. En este contexto, el CESE resalta dos puntos:

6.5.5.1 Los presupuestos de proyectos de 25 millones de euros requieren la participación de empresas de mayor tamaño. La ESA ha buscado proactivamente la participación de las pymes. La Comisión debe adoptar la misma actitud.

6.5.5.2 Se debe invitar a las pymes a convertirse en contratistas principales de pequeños proyectos, en pie de igualdad con las demás empresas.

6.5.6 Cuando someta a concurso los proyectos relativos a la dotación de 150 millones de euros correspondiente a 2011-2013, la Comisión debe analizar en detalle los posibles falseamientos de la competencia por parte de los poderes públicos, que podrían agravarse como consecuencia de las evaluaciones de los consultores. Por el momento, suele faltar claridad en cuanto al papel del sector público como principal cliente de los servicios.

6.5.7 Dado que el GMES intenta crear un sector de servicios de geoinformación innovador, el Programa debe alcanzar a todos los agentes de la industria. Existe la tendencia a hacer participar a los sectores que están ya conectados con el espacio. Sin embargo, el CESE subraya que la sostenibilidad futura del GMES exige invitar a participantes de todo el sector de servicios de geoinformación, tanto si están relacionados con el espacio como si no.

6.5.8 El CESE apoya la concesión de ayudas financieras a los proyectos de las empresas privadas a fin de compensar la incapacidad del mercado en este sector estratégico y de gran potencial.

6.5.9 En la actualidad, las actividades espaciales se concentran en una zona de la UE. Dadas las actuales capacidades, también en los nuevos Estados miembros se puede y debe fomentar el desarrollo del sector derivado.

<sup>(14)</sup> Los Sentinels B están siendo desarrollados por la ESA, aunque los costes operacionales debe ser sufragados por la Comisión. Según los cálculos de EADS, ello equivale a 165 millones de euros.

<sup>(15)</sup> Véanse los estudios mencionados en la nota 9 para un análisis completo y a fondo.

6.5.10 El CESE considera que la disminución del número de especialistas es motivo de especial preocupación. Es necesario invertir la actual tendencia. Hay que intensificar los programas de educación y formación para posibles clientes públicos, así como en el sector derivado de alta tecnología, para que la industria pueda aprovechar plenamente las oportunidades que se le ofrecen.

## 6.6 Seguridad

6.6.1 Teniendo en cuenta que el «espacio» se encomendó en su momento a la ESA por razones de «seguridad nacional», el Acuerdo CE-ESA de 2004 y la Resolución del Consejo de mayo de 2007 representan un importante cambio. El CESE acoge con satisfacción la atención que se presta tanto al uso de los datos e información del GMES para la seguridad de los ciudadanos como a una política de datos que garantice un uso seguro de la información potencialmente sensible por parte de la Comisión, las Agencias Europeas y los Estados miembros.

6.6.2 El CESE celebra también la mejor coordinación entre el GMES y la Agencia Europea de Defensa, que permitirá vincular la política de datos y las aplicaciones del GMES con la prevista planificación de la capacidad de seguridad europea y otras necesidades futuras.

6.6.3 El CESE apoya plenamente el planteamiento de «doble uso» (civil-defensa), en el que se combinan los usos científicos con los orientados a la seguridad como itinerario estratégico para el GMES. Este planteamiento es de gran importancia para afrontar los desafíos inmediatos, a medio plazo y a largo plazo, mejorando la capacidad europea en áreas como la vigilancia marítima, la vigilancia terrestre y el control de fronteras, incluida la vigilancia de la organización de migraciones ilegales <sup>(16)</sup>, la persecución del contrabando, el control del tráfico de drogas y la protección de infraestructuras críticas, así como la lucha contra la proliferación de armas.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

<sup>(16)</sup> En estrecha colaboración con la Agencia Frontex de la UE, dedicada a la vigilancia terrena de fronteras.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una metodología armonizada para clasificar y notificar las reclamaciones y consultas de los consumidores**

[COM(2009) 346 final]

(2010/C 339/05)

Ponente: **Jarosław MULEWICZ**

El 7 de julio de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una metodología armonizada para clasificar y notificar las reclamaciones y consultas de los consumidores*

COM(2009) 346 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de enero de 2010.

En su 459º Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 197 votos a favor, y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente y suscribe la propuesta de la Comisión.

1.2 En un principio y al menos durante los próximos años, el sistema propuesto debe ser de carácter facultativo.

1.3 Deberían minimizarse en la medida de lo posible los costes que deberán sufragar las organizaciones que notifiquen reclamaciones. El sistema debería tener una buena relación coste-eficacia.

1.4 Se apoya la propuesta de que la Comisión ponga un instrumento de tratamiento de datos a disposición de organizaciones terceras, lo que permitirá a las que carecen de sistemas sofisticados adoptar fácilmente el planteamiento armonizado propuesto.

1.5 A nivel sectorial, la Comisión podría fomentar la adopción de su metodología armonizada para la clasificación y notificación de las reclamaciones de los consumidores por parte de todos los organismos responsables de su gestión en los distintos sectores.

## 2. Introducción

2.1 La Comisión utiliza cinco indicadores clave para elaborar el Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo. Se trata de una publicación anual, actualmente en su segunda edición, que tiene por objeto determinar qué partes del mercado interior no

funcionan bien para los consumidores. Uno de los cinco indicadores clave son las reclamaciones de los consumidores, es decir, las estadísticas relativas a estas reclamaciones. Los otros son los precios, la satisfacción, los cambios de proveedor y la seguridad. Por tanto, las estadísticas sobre las reclamaciones de los consumidores deberían considerarse como un instrumento macroeconómico y no como un mero análisis de las reclamaciones.

2.2 Esencialmente, la propuesta de la Comisión tiene por objeto registrar las reclamaciones y consultas de los consumidores en toda la UE sobre una base común y armonizada, utilizando los mismos descriptores, para que pueda crearse fácilmente una base de datos a escala europea, administrada por la DG SANCO de la Comisión. La Comisión financiará y mantendrá la base de datos y los equipos informáticos necesarios para almacenar y tratar los datos. La Comisión presenta un plan o marco común para clasificar y notificar las reclamaciones de los consumidores.

2.3 Las reclamaciones y consultas de los consumidores que se introducirán en la base de datos no incluirán las reclamaciones y consultas dirigidas directamente a los comerciantes, sino únicamente las presentadas por consumidores a organizaciones «terceras» tales como los organismos públicos, las autoridades reguladoras, las organizaciones de consumidores y otras organizaciones como, por ejemplo, los servicios de mediación y los organismos autorreguladores. La adopción de la base común para el registro será facultativa para todas las organizaciones interesadas, si bien cabe esperar de los organismos financiados por los gobiernos nacionales que se esfuercen por adoptarla lo antes posibles, siempre que dispongan de la financiación necesaria. La Comisión asistirá a las pequeñas organizaciones de consumidores que carecen de los recursos necesarios para elaborar la metodología armonizada, proporcionándoles programas informáticos y conocimientos técnicos.

2.4 Para elaborar esta propuesta, la Comisión no sólo ha realizado amplias consultas, sino que ha recurrido a un grupo de expertos.

2.5 La base de datos se utilizará para elaborar las futuras ediciones del Cuadro de Indicadores. Además, está concebida como un instrumento público, para que pueda ser consultada por organizaciones y particulares.

2.6 La propuesta tiene un objetivo principal, a saber, permitir que los datos relativos a las reclamaciones y consultas de los consumidores puedan utilizarse como indicador clave del funcionamiento del mercado interior y, con ello, acelerar las respuestas políticas a las disfunciones del mercado. Estas respuestas, a nivel nacional o europeo, podrían consistir en dirigir las medidas de aplicación a los sectores problemáticos o, llegado el caso, en un acto legislativo.

2.7 El objetivo no consiste, en modo alguno, en controlar:

- i. si las reclamaciones se han tramitado o resuelto de manera eficaz;
- ii. si las reclamaciones están justificadas.

2.8 Se ha previsto, con acierto, que la base de datos sea anónima. Por lo tanto, no podrán notificarse los datos personales de los consumidores individuales que presenten reclamaciones. Tampoco podrán notificarse los datos personales de los comerciantes que sean objeto de reclamaciones.

2.9 El sistema común y armonizado propuesto cuenta con tres secciones para el registro de datos:

- a) información general;
- b) información sectorial; e
- c) información sobre el tipo de reclamación.

2.10 Las secciones segunda y tercera constan de subcategorías denominadas «campos» y «niveles». Algunos de los datos relativos a las reclamaciones se clasifican como «recomendados» y el resto como «voluntarios». En lo que respecta a las consultas, todos los campos son «voluntarios». La distinción entre «recomendado» y «voluntario» tiene como finalidad:

- a) permitir a las organizaciones presentar datos armonizados en lo esencial (utilizando todos los campos «recomendados»);
- b) animar al mayor número posible de organizaciones a utilizar el mayor número posible de campos y niveles «voluntarios».

2.11 La propuesta se presenta en dos documentos, ambos con fecha de 7 de julio de 2009:

- (i) una Comunicación de la Comisión [COM(2009) 346 final];

- (ii) un proyecto de documento en el que se presenta la propuesta junto con los campos y niveles propuestos para la clasificación de las reclamaciones [SEC (2009) 949].

El proyecto de Recomendación de la Comisión no es definitivo y su contenido podrá modificarse durante el primer semestre de 2010. Sin embargo, no se modificarán ni las principales ideas ni la filosofía del documento.

### 3. Observaciones generales

3.1 Se hacen sugerencias adicionales en las siguientes observaciones.

3.1.1 Los costes de cumplimiento serán dispares aunque significativos para algunas organizaciones. A este respecto, los recursos disponibles variarán entre los Estados miembros y dentro de éstos. Existen diferencias considerables entre los actuales métodos de registro de reclamaciones de los organismos nacionales de los Estados miembros (al igual que entre otros organismos). Algunos disponen de sistemas menos sofisticados que el propuesto, mientras que otros tienen sistemas más sofisticados que, lógicamente, no querrán abandonar. Por lo general, la conformidad con el sistema armonizado resultará más onerosa para estos últimos. En lo que se refiere a la asistencia técnica o financiera, la Comisión no debería favorecer a ninguna organización local de registro de reclamaciones.

3.1.2 Cada campo adicional registrado representa un «coste» de dos formas posibles. En primer lugar, se requiere tiempo (y, por lo tanto, dinero) para que el receptor de una reclamación registre todos los datos facilitados por el reclamante. En segundo lugar, cuanto más información se solicita al consumidor, menos probable es que éste presente la reclamación.

3.1.3 El sistema armonizado utilizado debe ser lo más compatible posible con el mayor número posible de sistemas actualmente utilizados por los organismos nacionales. Hay que proporcionar instrucciones y directrices claras a todas las organizaciones que adopten este sistema para garantizar que las reclamaciones y las consultas se codifican de manera uniforme, independientemente de la metodología final que se elija.

3.1.4 Debería mantenerse al mínimo el número de campos «recomendados», lo que permitirá a las diferentes organizaciones integrarse con mayor facilidad a un nivel básico durante los primeros años de funcionamiento del sistema.

3.1.5 La propuesta parece cumplir los objetivos enumerados. La mayoría de las organizaciones terceras podrán notificar los campos «recomendados», probablemente sin grandes dificultades. Cabe esperar que estos campos «recomendados» proporcionen un valioso conjunto de datos de ámbito europeo. La base de datos ganará en calidad y utilidad a medida que las organizaciones terceras vayan registrando y notificando mediante nuevos campos y niveles «voluntarios».

3.1.6 A nivel sectorial, la Comisión podría fomentar la adopción de su metodología armonizada para la clasificación y notificación de las reclamaciones de los consumidores por parte de todos los organismos responsables de su gestión en los distintos sectores. FIN-NET, por ejemplo, podría agilizar el proceso en el sector de los servicios financieros, incluidas las compañías aseguradoras, y beneficiarse de un sistema armonizado de reclamaciones de consumidores. Esta red lleva a cabo una cooperación encaminada a facilitar a los consumidores la tramitación extrajudicial de reclamaciones en situaciones transfronterizas. Si el consumidor de un país mantiene un litigio con un proveedor de servicios financieros procedente de otro país, los miembros de FIN-NET pondrán al consumidor en contacto con el correspondiente sistema de reclamaciones por vía extrajudicial y le proporcionarán la información necesaria al respecto. Con vistas a una mayor eficacia de este sistema, un método común de clasificación y registro de las reclamaciones de los consumidores representa un importante paso adelante.

3.2 No obstante, seguirán variando la calidad y el número de datos notificados en los diferentes Estados miembros. Este extremo se tendrá en cuenta al analizarse los datos en cada edición anual del Cuadro de Indicadores. Lo más probable es que estas variaciones no lleguen jamás a eliminarse totalmente. Sin embargo, cabe esperar que al cabo de unos años un sistema armonizado de notificación se traduzca en una reducción de dichas variaciones.

3.3 La propuesta anima a los organismos participantes a notificar todos los microdatos de cada reclamación individual. Asimismo, la propuesta sugiere (en el párrafo 33 de la Comunicación de la Comisión) que el «nombre del comerciante» sea uno de los campos voluntarios. Esta propuesta no debería incluir, ni siquiera de forma voluntaria, la notificación del nombre o la identidad de un comerciante individual. Por lo tanto, se acoge con satisfacción y se suscribe firmemente la afirmación de la Comisión (en el párrafo 39) en el sentido de que no desea recibir, ni divulgar, los datos nominativos o que permitan la identificación de los comerciantes. Por consiguiente, el «nombre del comerciante» deberá suprimirse completamente de las listas de campos que deberán notificarse.

3.4 Uno de los campos de la sección de información general (nº 67) es la «venta a domicilio». De acuerdo con la propuesta de directiva sobre los derechos de los consumidores, esta expresión debería sustituirse por «venta fuera del establecimiento comercial».

3.5 En la sección de información sectorial propuesta (Sección B), se incluyen los siguientes establecimientos: museos, escuelas, hospitales, bibliotecas y servicios de correos. Sin embargo, muchos de estos servicios son de titularidad pública. Por ejemplo, los centros escolares pueden pertenecer a sociedades privadas pero son, en un número muy superior, de titularidad pública. El objetivo de la propuesta consiste en facilitar información sobre el funcionamiento del mercado interior y, con ello, acelerar las respuestas políticas a las disfunciones de los mercados. No tiene por objeto facilitar información sobre el funcionamiento de las entidades públicas. Por lo tanto, se plantea la cuestión de saber si procede notificar reclamaciones de consumidores cuando el proveedor es estatal. Una posible consecuencia de ello podría ser la presentación de un mayor número de reclamaciones sobre un servicio determinado (por ejemplo, el transporte ferroviario) en los países en los que el prestador es el Estado que en aquellos en los que el prestador es el sector privado.

3.6 Un aspecto importante de la propuesta es que la base de datos facilitará una información estadística mejorada, que se utilizará en el análisis publicado cada año en el Cuadro de Indicadores. La información utilizada debe ser actual. Además, toda la información utilizada en cada edición deberá referirse al mismo período de tiempo o, al menos, de modo aproximativo. Debe resultar fácil para el lector comprobar cuál es el período cubierto por las estadísticas incluidas en cada edición del Cuadro de Indicadores.

Por lo tanto:

- a) las organizaciones terceras deberán notificar los datos anualmente;
- b) debería establecerse un período de notificación anual (probablemente no superior a seis semanas) con una fecha límite clara; a falta de dicho período de notificación, debería al menos establecerse un plazo anual claro para la notificación de los datos;
- c) el período o plazo de notificación anual debería vincularse a la elaboración del Cuadro de Indicadores;
- d) a cada edición anual del propio Cuadro de Indicadores debería atribuirse un título que mencione el año correspondiente (por ejemplo, «Cuadro de Indicadores 2011»), en lugar de un mero número de edición como, por ejemplo, «2ª edición»;
- e) en cada edición del Cuadro de Indicadores debería indicarse el período durante el cual se recopilaron los datos.

3.7 El CESE alberga serias dudas sobre la recogida de datos. Inevitablemente, variará de forma significativa la exhaustividad y la exactitud de los datos notificados por diferentes organizaciones participantes y procedentes de diversos Estados miembros. Asimismo, el sistema de reclamación varía de un Estado miembro a otro. Una organización que recibe una reclamación y que, posteriormente, la transmite a una organización más apropiada puede suprimirla o no de su propia base de datos. Si no la suprime y ambas organizaciones notifican los datos a la Comisión, existe el riesgo de que la misma reclamación se notifique dos veces. Por lo tanto, cuando la Comisión publica datos en el Cuadro de Indicadores, debería explicar las limitaciones consabidas en relación con la exhaustividad y exactitud de los datos, incluido el riesgo de doble contabilización y falta de verificación. Más a largo plazo, la recopilación y verificación de los datos debería incumbir a una sola organización a nivel nacional.

3.8 Esta propuesta dará lugar a una notificación más eficaz y a una mayor comprensión del funcionamiento del mercado interior y sus disfunciones de cara a los consumidores. También es importante comprender las disfunciones que presentan los mercados para la actividad comercial, por ejemplo, en relación con los productos falsificados y las infracciones contra las leyes sobre propiedad intelectual en el sector industrial. Es poco probable que este tipo de información se facilite en las reclamaciones de los consumidores, si bien se trata de un problema que también debe abordarse. Asimismo, la Comisión debería dotarse de mecanismos eficaces que le permitan comprobar hasta qué punto el mercado interior está fallando a las empresas.



3.9 El CESE reconoce que las reclamaciones pueden ser un buen indicador de dónde residen los problemas de los consumidores. Sin embargo, la satisfacción del consumidor no puede medirse únicamente a través de la información correspondiente a estas reclamaciones. Existen diversos factores –motivación personal del demandante y actitud proactiva de la empresa, análisis de coste-beneficio especialmente en el caso de pequeñas pérdidas económicas, presión social, facilidad de acceso a los organismos

de reclamaciones, exposición mediática, etc.– que influyen en la decisión final del consumidor de presentar, o no, una reclamación. Además, el propio Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo utiliza cinco indicadores clave –reclamaciones, precios, satisfacción del consumidor, cambios de proveedor y seguridad– que han de analizarse en mayor profundidad para determinar qué mercados de consumo presentan disfunciones.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE en lo que respecta a los requisitos de capital para la cartera de negociación y las retitulizaciones y a la sujeción a supervisión de las políticas remunerativas**

[COM(2009) 362 final — 2009/0099 (COD)]

(2010/C 339/06)

Ponente general: **Peter MORGAN**

El 10 de septiembre de 2009, el Consejo, conforme al artículo 47 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE en lo que respecta a los requisitos de capital para la cartera de negociación y las retitulizaciones y a la sujeción a supervisión de las políticas remunerativas»

COM(2009) 362 final – 2009/0099 (COD).

El 29 de septiembre de 2009, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Habida cuenta de la urgencia de los trabajos, en su 459º Pleno, celebrado los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo, conforme al artículo 57 de su Reglamento Interno, decidió nombrar al Sr. Morgan ponente general y aprobó por 162 votos a favor, 4 en contra y 18 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los antecedentes de esta propuesta de directiva, en lo sucesivo denominada «la Directiva», se encuentran en las conclusiones y recomendaciones del Informe del Grupo De Larosière. El CESE ya ha emitido un dictamen sobre este informe, que considera muy favorablemente <sup>(1)</sup>. La Directiva ha sido preparada en el contexto del marco regulador internacional sobre la adecuación del capital de las entidades de crédito conocido como «Basilea II». El texto fue modificado por el ECOFIN tras la reunión del G20 en Pittsburgh. El CESE apoya la articulación de la Directiva, que modificará la Directiva 2006/48/CE, relativa al ejercicio de la actividad de las entidades de crédito, y la Directiva 2006/49/CE, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito.

1.2 Este dictamen explica el papel fundamental que desempeñaron los bancos en la crisis financiera y cómo falló la regulación y la supervisión. En opinión del CESE, la Directiva tratará muchos de los fallos de regulación y ayudará a corregir las principales deficiencias en la operativa y gobernanza bancaria. Esta regulación no corregirá, por sí misma, el comportamiento egocéntrico de los banqueros, que fue uno de los elementos fundamentales de la crisis. Es necesario reconocer los intereses de los actores del sector bancario y situar la responsabilidad social de las grandes entidades bancarias en el centro de las preocupaciones, en lugar de relegarla a un segundo plano.

1.3 Los principales elementos desencadenantes de la crisis son los siguientes:

- La concesión de créditos por las entidades bancarias a clientes que no eran solventes.
- En muchos casos, sistemas retributivos o de incentivos inadecuados para el personal de los establecimientos minoristas de las entidades de crédito.
- La constitución de títulos de crédito por parte de los bancos sin realizar las comprobaciones y auditorías necesarias.
- La adquisición de esos mismos títulos por parte de los bancos sin realizar las comprobaciones y auditorías necesarias.
- Reservas de capital inadecuadas, especialmente en las carteras de negociación de los bancos.
- La creación de vehículos no contabilizados en el balance que no fueron capitalizados convenientemente.
- Incentivos perversos y estructuras de remuneración inadecuadas que condujeron a una obsesión por el corto plazo y a una asunción excesiva de riesgos.
- La naturaleza procíclica de la regulación.
- Fallos de los sistemas de gestión de riesgos respecto de la calidad de los títulos adquiridos, de la constitución de reservas de capital adecuadas y de las repercusiones de unos sistemas variables de compensación en la acumulación de riesgo institucional.

<sup>(1)</sup> DO C 318 de 23.12.2009, p. 57.

- Una falta de transparencia en los asuntos bancarios que ha impedido que prestamistas, prestatarios, inversores, analistas, e incluso directores independientes, actuasen en los mercados financieros como habría sido de esperar.
- Una supervisión macroprudencial y una coordinación internacional insuficientes.

1.4 El CESE expresa su satisfacción por el hecho de la Comisión esté actuando de acuerdo con el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) y con el Comité de Basilea para definir mejor sus propuestas sobre remuneración y requisitos de capital, respectivamente. La banca es un sector de importancia económica fundamental para la UE pero es también una industria potencialmente móvil. Para evitar daños a la industria financiera de la UE mediante el arbitraje regulador, resulta fundamental encontrar soluciones mundiales y es probable que la UE tenga que adelantarse proponiéndolas. Así es como debería ser. La UE no puede permitirse introducir una normativa que esté significativamente desajustada respecto de la práctica que se lleve a cabo en otros lugares.

1.5 El CESE apoya los principios esenciales propuestos para la formulación y aplicación de las políticas retributivas. Si algunos de estos principios hubiesen estado vigentes antes de la crisis se habrían evitado muchos desembolsos escandalosos y vergonzosos.

1.6 En la mayoría de los sectores industriales la cuantía total de los pagos por incentivos (*bonus*) de los ejecutivos viene definida en forma de un porcentaje máximo del salario. El CESE considera que la banca debería aplicar unos conceptos parecidos a los de sus sistemas variables de remuneración, puesto que no hay nada en su papel de banqueros que justifique la existencia de unos sistemas de remuneración ilimitados. En este contexto, el CESE acoge favorablemente la exigencia de que un número considerable de entidades bancarias y sociedades de inversión (CIIF) deban crear comités de remuneración.

1.7 El CESE reconoce que la Directiva está más preocupada por la estructura de la remuneración que por su cuantía. Sin embargo, el CESE quiere manifestar su preocupación por la cuantía. El CESE espera que el efecto conjunto de los nuevos requisitos de capital y del análisis prudente de las políticas y planes de remuneración limite las remuneraciones excesivamente variables del pasado. El CESE admite que la UE no tiene en sí misma competencia sobre el nivel de las remuneraciones.

1.8 El CESE observa con satisfacción que las disposiciones sobre remuneración lo son sin perjuicio de las disposiciones del artículo 137, apartado 5, del Tratado, de los principios generales de los derechos nacionales laborales y contractuales así como de los derechos, en su caso, de los interlocutores sociales en las negociaciones colectivas.

1.9 El CESE apoya plenamente el aumento de los requisitos de capital que se detallan en esta Directiva. Estos incluyen, en particular:

- Disposiciones dirigidas a endurecer los requisitos de capital respecto de los activos que los bancos mantienen en su cartera de negociación con fines de reventa a corto plazo.

- Requisitos de capital más rigurosos en el caso de las titulaciones complejas, tanto en la cartera bancaria como en la cartera de negociación.

1.10 El Comité advierte que la propuesta ya no prevé un proceso de supervisión reforzado por lo que respecta a las retitulaciones de particular complejidad. Sin embargo, el CESE espera de los supervisores que sean diligentes a este respecto y toma nota de que los supervisores siguen disponiendo de toda la gama de medidas correctoras.

1.11 La perspectiva del CESE está influida por los hechos que salieron a la luz <sup>(2)</sup> tras la investigación realizada por la SEC (Comisión de Valores y Bolsa) sobre el colapso del valor de los títulos con respaldo hipotecario al por menor, las obligaciones de deuda garantizadas y otros activos de ese tipo. Las agencias de calificación crediticia (ACC) tomaron parte en la creación irresponsable de estos «activos tóxicos», que han costado al mundo desarrollado cientos de miles de millones de dólares. La banca de inversión es culpable de complicidad con las ACC, mientras que la mayoría de los bancos no fueron capaces de ver los riesgos inherentes a la tenencia de estos títulos. Tal como señaló el Grupo De Larosière, es esencial que estos cambios regulatorios (en relación con las ACC) vayan acompañados de comprobaciones y auditorías (*due diligence*) y juicios más exhaustivos por parte de los inversores y de una mejor supervisión. El CESE se mostró de acuerdo con esta recomendación en su dictamen sobre las ACC y ahora muestra su acuerdo con la Directiva porque exigirá a los bancos y a los supervisores actuar en consecuencia.

1.12 El punto 4 del anexo I de la Directiva esboza una serie de obligaciones nuevas y extensas de divulgación de información (*disclosure*). El CESE apoya estas obligaciones. Si hubiesen estado en vigor antes de la crisis se podría haber evitado gran parte del daño resultante. El enfoque del anexo II sobre la liquidez y los supuestos de riesgo es igualmente bienvenido. Sin realizar un análisis técnico de las disposiciones, el CESE ha recibido garantías por parte de la Comisión de que la crisis de liquidez en el mercado origen de la crisis bancaria remitirá con estas medidas.

1.13 El CESE entiende que las cuestiones de liquidez de las empresas vayan a ser abordadas en la próxima Directiva sobre requisitos de capital (DRC4). Después de la crisis se trata de un requisito fundamental.

1.14 El CESE observa que aunque no haya nada en la propuesta de directiva que trate el tema de las sociedades instrumentales (SPV) fuera de balance, esta cuestión ya ha sido contemplada, en efecto, por la Directiva 2009/83/CE de la Comisión, de julio de 2009. El artículo 95 de la Directiva de requisitos de capital establece ya que una entidad bancaria tiene que calcular los requisitos de capital para los activos que origina, salvo que «no pueda transferir una parte significativa del riesgo de crédito». La Directiva de julio interpreta de forma más rigurosa esta disposición en dos aspectos importantes. Si esta aclaración hubiese estado operativa antes de la crisis, la contribución de las SPV a la crisis se habría visto reducida considerablemente.

<sup>(2)</sup> DO C 277 de 17.11.2009, p. 117.

1.15 El CESE expresa su preocupación por el hecho de que la desacertada venta de crédito a los consumidores desempeñase un importante papel en el desarrollo de la crisis. La Comunicación sobre «Productos preempaquetados de inversión minorista» (PPIM) <sup>(3)</sup> parece tratar este problema al pretender regular las condiciones de venta y, en particular, el control de los conflictos de interés que surjan en el proceso. Ello se basa en las condiciones impuestas por los mercados en la Directiva 2004/39/CE, relativa a los mercados de instrumentos financieros.

1.16 La divulgación de información es clave para la recuperación de los mercados financieros. El CESE expresa su satisfacción por el hecho de que la magnitud de las obligaciones de divulgación que se proponen y la disponibilidad de su acceso para los interesados es suficiente para que estos puedan obtener la información que necesitan para hacer negocios con una entidad. Las obligaciones de divulgación requeridas por la propuesta de Directiva deben entenderse en el contexto del artículo 147 de la Directiva 2006/48/CE, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DRC), que ordena a las entidades del crédito publicar la información exigida.

1.17 En noviembre de 2009 los jefes del HSBC y del Standard Chartered Bank expresaron su preocupación de que los requisitos de capital propuestos por los reguladores fuesen excesivos y perjudiciales, y que retrasasen tanto la recuperación como el desarrollo. Es posible esperar que los banqueros tengan este punto de vista, pero estos no son banqueros corrientes. Tampoco lo hicieron a cambio de apoyo del gobierno. De hecho, los directivos del Standard Chartered habían ayudado a elaborar el sistema de apoyo a la banca del Reino Unido. El CESE insta a la Comisión a que garantice que los requisitos de capital propuestos, contrapuestos por las comprobaciones y auditorías necesarias y por los controles de riesgos adecuados, sean proporcionados al riesgo.

1.18 El CESE considera que es necesario que la Comisión lleve a cabo un análisis para comprender el impacto del proyecto de Directiva que en este momento se considera, no sólo sobre la tenencia de capital por parte de los bancos, sino también sobre el crecimiento económico, la creación de empleo y la recuperación en general.

## 2. Introducción

2.1 Una explicación sucinta de la crisis en el sistema bancario puede poner la Directiva en perspectiva. El informe de Lord Turner, presidente de la *UK Financial Services Authority* (Autoridad de Reglamentación de los Servicios Financieros del Reino Unido), aporta más perspectivas sobre la crisis bancaria <sup>(4)</sup>.

2.2 El negocio de la banca minorista implica la realización de préstamos a largo plazo sobre la base de depósitos a corto plazo. Esto se conoce como transformación de los vencimientos, y es arriesgado. Si todos los depositantes decidiesen retirar su dinero, el banco no tendría liquidez suficiente. Del mismo modo, si los

prestarios incumpliesen sus obligaciones, el capital de los bancos tendría que reducirse, con riesgo de resultar insolventes. Para precaverse contra esta situación, los bancos minoristas mantienen reservas de activos líquidos en sus balances y hacen acuerdos de garantía con otros bancos, mientras que el banco central puede ser el prestamista de última instancia. La normativa bancaria establece el importe de capital que debe mantenerse para respaldo de las obligaciones del banco de precaverse frente a la posibilidad de un incumplimiento de los prestatarios.

2.3 Los bancos también comercian por cuenta propia. Para ello tienen también que tener capital. Estas reservas de capital han sido tradicionalmente modestas, porque se suponía que las pérdidas potenciales de la cartera de negociación serían escasas a causa de los artículos comerciados, considerados fácilmente vendibles. El capital para respaldar la cartera de negociación se calculaba mediante una metodología de valor en riesgo (VaR). Los bancos también crearon sociedades instrumentales (SPV) fuera de balance. Estas estaban muy apalancadas y eran potencialmente peligrosas, pero al considerar que estaban fuera del balance los reguladores las trataron como entidades independientes. Sin embargo, cuando estalló la crisis, muchas SPV volvieron a ser incorporadas los balances, por cuestiones de reputación, aunque no se constituyeron previamente las reservas de capital correspondientes para hacer frente a esa posibilidad.

2.4 Las autoridades contribuyeron al desarrollo de la crisis bancaria. Los reguladores aprobaron el capital que tenían los bancos. Las autoridades monetarias, a excepción del BCE, mantuvieron los tipos de interés demasiado bajos durante demasiado tiempo. Incluso en la Eurozona, los tipos eran excesivamente bajos para muchas economías. En el plano político, el gobierno de los Estados Unidos forzó a los bancos a conceder hipotecas imprudentes a una clientela de alto riesgo. En el mundo occidental disminuyeron las tasas de ahorro dejando que el crecimiento de los préstamos fuese financiado por Asia. Estos factores estimularon el riesgo en la actividad bancaria.

2.5 Los bancos concedían hipotecas de alto riesgo, las empaquetaban en grupos y después las vendían. Esta actividad se difundió fuera de los Estados Unidos. Con la ayuda de las agencias de calificación crediticia, estos paquetes se segmentaban en tramos que recibían una calificación de crédito diferenciada, algunos de los cuales pagaban unos intereses mucho mayores que el tipo libre de riesgo. La reutilización reempaquetaba los tramos de deuda existentes, de forma que no era posible identificar las garantías subyacentes. Una sopa de letras de títulos de crédito acababa siendo un componente principal de su cartera de negociación por cuenta propia y del comercio de SPV. El riesgo masivo que suponía esta concentración no fue reconocido.

2.6 La creación y distribución de títulos de crédito se convirtió en una verdadera marea. Como ha mostrado Lord Turner, el ámbito y la magnitud de las transacciones realizadas en este «casino» económico dejaba pequeña la escala de la actividad económica en la economía real. Para ir aún más deprisa, los bancos dejaron de apoyarse en los depósitos y financiaron su actividad prestamista mediante dinero tomado a préstamo a muy corto plazo en los mercados de dinero al por mayor. Esto es una transformación de los vencimientos llevada a la locura. Entonces fue cuando la Reserva Federal comenzó a elevar los tipos de interés y el casino cerró.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 204 final.

<sup>(4)</sup> *The Turner Review*, UK Financial Services Authority, marzo de 2009.

2.7 Los titulares de hipotecas de alto riesgo comenzaron a incumplir. Las agencias de calificación redujeron masivamente las calificaciones de los títulos de crédito. Los bancos comenzaron a vender estos activos por todas partes, y ello llevó al hundimiento de todo el sistema. Los precios cayeron en picado. Ya no fue posible obtener liquidez vendiendo activos en el mercado. Los bancos no conocían la situación de los otros bancos, por lo que la confianza desapareció y el comercio interbancario en los mercados al por mayor se detuvo. A causa de la falta de liquidez, tuvieron dificultades todos los tipos de bancos. Se permitió que cayese Lehman, mientras que muchos otros bancos en los Estados Unidos y en otros lugares necesitaban un apoyo masivo de los gobiernos para sobrevivir.

2.8 Los sistemas de remuneración ayudaron a reforzar la asunción de riesgos en las entidades bancarias. A todos los niveles, los incentivos hacían que se buscasen los beneficios a corto plazo, sin importar los riesgos a largo plazo. La espiral del comercio interbancario creó una economía artificial desvinculada de la economía real y en la cual las recompensas estaban desvinculadas de las normas del mundo real. La calidad de las carteras de préstamos se deterioró drásticamente. Los negociadores y demás estaban bajo una presión a corto plazo similar. En algunos casos, incluso el personal minorista de primera línea estaba altamente incentivado para expedir tarjetas de crédito y préstamos hipotecarios a clientes de solvencia dudosa.

2.9 Las reformas reguladoras tienen que basarse en las lecciones aprendidas. La cantidad y la calidad del capital de los bancos necesitan mejorar radicalmente. El capital que respalda la cartera de negociación debería elevarse sustancialmente y la fórmula VaR ser revisada. Los cálculos sobre el capital deben ser anticíclicos. La evaluación del riesgo debe realizarse con más cautela. Los riesgos de liquidez que conlleva la transformación de los vencimientos deben ser reconsiderados, porque, en la crisis, falló tanto la liquidez procedente de la comercialización como la procedente de los mercados al por mayor.

2.10 La reforma de la regulación no es suficiente. Son fundamentales los mecanismos de mercado y una mayor implicación de los accionistas. La cuestión principal es la falta de transparencia. La naturaleza real de los préstamos, activos y reservas de los bancos debe hacerse pública. Esa transparencia permitirá a los prestamistas, prestatarios, accionistas, administradores y analistas actuar en el Mercado como debieron haberlo hecho.

2.11 Es preciso corregir fallos en el gobierno –políticos, monetarios y reguladores– de forma que los banqueros retomen una actividad bancaria prudente y exijan prudencia de sus clientes. En algunos Estados miembros los clientes minoristas necesitan protección frente al préstamo indiscriminado de las entidades de crédito.

2.12 La gobernanza corporativa debe mejorar. La gestión de riesgos y la gran inatención necesitan una perspectiva totalmente nueva. Las retribuciones necesitan tener un horizonte a un plazo

más largo. Deben apoyar, en lugar de socavar, la gestión de riesgos y deben alinearse con los intereses a largo plazo de los accionistas y de las partes interesadas. Las remuneraciones de todo el personal cuya actividad profesional pueda tener una repercusión real sobre el perfil de riesgo de un banco deben fijarse en el contexto de dicho perfil.

2.13 La crisis bancaria ha centrado la atención sobre el problema de combinar bancos minoristas y bancos de inversión en entidades únicas que se consideran demasiado grandes para fracasar. En muchos aspectos la combinación tiene sentido, porque muchas actividades de banca de inversión proporcionan las facilidades necesarias tanto para los clientes minoristas como para los clientes corporativos. La cuestión principal es la necesaria garantía implícita, y a menudo explícita, del Estado a los que hacen depósitos minoristas. Ello introduce el riesgo moral en la banca de inversión y puede estimular una asunción de riesgos excesiva. Después de la crisis del 29, la *Glass-Steagall Act* de los Estados Unidos estableció la separación institucional de la banca minorista y de la banca de inversiones. Fue abolida en 1999 a causa de la amplitud del solapamiento que se había desarrollado. Si estas dos actividades no se separan, por ejemplo mediante una nueva *Glass-Steagall Act*, entonces resulta esencial que el régimen de requisitos de capital sea lo suficientemente firme como para evitar que los bancos de inversión acaben con los bancos minoristas.

### 3. Síntesis de la Directiva de la Comisión

Los cambios en el texto de la Directiva añadidos tras la reunión de Pittsburgh que son relevantes para la perspectiva del CESE se recogen en  *cursiva*.

3.1 La asunción excesiva e imprudente de riesgos en el sector bancario ha originado la quiebra de diversas entidades financieras y problemas sistémicos en los Estados miembros y a nivel mundial, y se admite comúnmente entre los organismos de supervisión y regulación, incluido el G-20 y el Comité de Supervisores Bancarios Europeos, que las inadecuadas estructuras remunerativas han sido un factor coadyuvante. *En este contexto, tienen especial importancia los principios y normas internacionalmente acordados y respaldados fijados por el Consejo de Estabilidad Financiera.*

3.2 A fin de subsanar el efecto potencialmente perjudicial de unas estructuras remunerativas mal concebidas, debe haber una obligación expresa, impuesta a las entidades de crédito y las empresas de inversión, de establecer y mantener políticas y prácticas remunerativas compatibles con una gestión eficaz del riesgo.

3.3 Es importante que la nueva obligación en relación con las políticas y prácticas remunerativas se aplique de forma coherente. Por ello, resulta oportuno especificar una serie de principios básicos a fin de asegurar que la estructura remunerativa no aliente a la asunción de riesgos excesivos y se ajuste a la propensión al riesgo, los valores y los intereses a largo plazo de la entidad.

3.4 Entre estos principios básicos cabe mencionar los siguientes:

- La política remunerativa será compatible con una gestión sana y eficaz del riesgo, promoverá este tipo de gestión y no ofrecerá incentivos para asumir riesgos que rebasen el nivel de riesgo tolerado por la entidad de crédito.
- La política remunerativa será compatible con la estrategia empresarial, los objetivos, los valores y los intereses a largo plazo de la entidad de crédito.
- La evaluación del rendimiento se inscribirá en un marco plurianual para poder garantizar que en ella se atienda a los resultados a largo plazo y que el pago efectivo de los componentes basados en el rendimiento se reparta a lo largo del ciclo económico de la entidad y de sus riesgos empresariales.
- Los pagos por resolución anticipada de un contrato se basarán en los resultados obtenidos en el transcurso del tiempo y se establecerán de forma que no recompensen los malos resultados.
- *La retribución variable garantizada será excepcional y tendrá lugar únicamente en el contexto de la contratación de personal nuevo y estará limitada al primer año de contratación.*
- *Como mínimo un 50 % de la retribución variable deberá ser abonada mediante acciones o mediante los instrumentos no pecuniarios adecuados, que deberán estar sujetos a una política de retenciones adecuada.*
- En el caso de incentivos importantes, una parte sustancial del pago se diferirá durante un período apropiado y se vinculará a los resultados futuros de la empresa. *Como mínimo el 40 % -como mínimo el 60 % en el caso de la alta dirección- se diferirá durante un período que no será inferior a los tres años, atribuidos a prorrata.*
- *La retribución variable, incluida la porción diferida, será abonada o atribuida sólo si resulta sostenible según la situación financiera de la institución.*

3.5 Determinadas entidades de crédito y empresas de inversión relevantes deberán crear un comité de remuneraciones. La relevancia de las entidades de crédito y empresas de inversión se define en función de su tamaño, organización interna, y de la naturaleza, el alcance y la complejidad de sus actividades.

3.6 Las autoridades competentes deben estar facultadas para imponer medidas o sanciones, ya sean financieras o de otra índole, por incumplimiento del requisito de seguir políticas remunerativas compatibles con una gestión sana y eficaz del riesgo. Estas medidas y sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

3.7 A fin de promover la convergencia de la labor de supervisión de las políticas y prácticas de remuneración, resulta oportuno que el Comité de Supervisores Bancarios Europeos vele por la existencia de directrices en materia de políticas remunerativas racionales en el sector bancario.

3.8 Dado que una política remunerativa y programas de incentivos mal concebidos pueden incrementar hasta un nivel inaceptable los riesgos a los que están expuestas las entidades de crédito y las empresas de inversión, resulta oportuno que las autoridades competentes impongan a las entidades pertinentes las medidas cualitativas o cuantitativas que sean necesarias. Entre las medidas cualitativas cabe citar la posibilidad de exigir a las entidades de crédito o empresas de inversión una reducción del riesgo inherente a sus actividades, incluidas las estructuras remunerativas. Entre las medidas cuantitativas cabe citar la exigencia de disponer de fondos propios adicionales.

3.9 Con vistas a ofrecer al mercado la debida transparencia de sus estructuras remunerativas y del riesgo asociado, procede que las entidades de crédito y empresas de inversión divulguen información sobre sus políticas y prácticas de remuneración del personal cuyas actividades profesionales tienen una incidencia significativa en el perfil de riesgo de la entidad.

3.10 Procede que las titulizaciones por las que se reconvierten otras titulizaciones y que presentan un mayor riesgo de crédito que las titulizaciones normales estén sujetas a un régimen de capital diferenciado que disuada claramente a las entidades de crédito y empresas de inversión de invertir en titulizaciones con un nivel de complejidad y riesgo particularmente elevado.

3.11 Las retitulizaciones reconvierten exposiciones de titulación de riesgo medio transformándolas en nuevos valores. Por lo general, tanto las agencias de calificación crediticia como los participantes en el mercado les han atribuido un nivel bajo de riesgo de crédito. Sin embargo, dada su complejidad y sensibilidad a las pérdidas correlacionadas, tales retitulizaciones comportan mayores riesgos que las titulizaciones convencionales. En consecuencia, la presente propuesta prevé un conjunto de requisitos de capital de mayor cuantía que los establecidos respecto de las posiciones de titulación simple con la misma calificación.

3.12 Dados los malos resultados observados recientemente, procede reforzar las normas de los modelos internos para calcular los requisitos de capital frente al riesgo de mercado. En particular, conviene completar su alcance en lo que respecta a los riesgos de crédito de la cartera de negociación. Por otra parte, ante el deterioro de las condiciones del mercado y con vistas a reducir la potencial prociclicidad, resulta oportuno que las exigencias de capital integren un componente adaptado a condiciones de tensión a fin de reforzar los requisitos de capital.

3.13 Sin perjuicio de la información cuya divulgación esté expresamente prevista en la presente Directiva, el objetivo de las obligaciones de divulgación ha de consistir en proporcionar a los participantes en el mercado información exacta y exhaustiva sobre el perfil de riesgo de cada entidad. En consecuencia, si fuera necesario para alcanzar ese objetivo, debe exigirse a las entidades que divulguen información adicional que no esté expresamente contemplada en la presente Directiva.

3.14 En el ámbito de la titulación, resulta oportuno reforzar considerablemente las obligaciones de divulgación de las entidades, las cuales deben, en particular, tomar también en consideración los riesgos de las posiciones de titulación de la cartera de negociación.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico»**

[COM(2009) 248 final]

(2010/C 339/07)

Ponente: **Michael SMYTH**

El 10 de junio de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico»

COM(2009) 248 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2010.

En su 459ª Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 198 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El CESE apoya los objetivos recogidos en los cuatro pilares de la Estrategia del Mar Báltico: hacer de la región una zona próspera, segura, sostenible desde el punto de vista medioambiental, accesible y atractiva.

1.2 El CESE toma nota del amplio proceso de consulta que ha precedido a la puesta a punto de esta Estrategia y del papel que han desempeñado los interlocutores sociales y las partes interesadas en el proceso. El CESE reitera su llamamiento en favor de la creación de un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico que ayude a integrar a la sociedad civil en la evolución de la Estrategia.

1.3 Aunque la Estrategia se ha establecido unos objetivos encomiables para abordar cuestiones estructurales de gran complejidad en la región del Mar Báltico, también deberá superar distintos desafíos para demostrar su efectividad. Estos desafíos se relacionan con su potencial para aportar valor añadido, las disposiciones en materia de gobernanza, la cohesión de la UE y la eficacia exterior de la Estrategia.

1.4 Las cuestiones relacionadas con la gobernanza de la Estrategia del Mar Báltico también han sido objeto de algunas críticas. La Estrategia es competencia de 21 direcciones generales, así como de ocho Estados miembros, además de Rusia. Si a esto sumamos los cuatro pilares, las quince acciones prioritarias y las numerosas acciones horizontales, resultan unas complejas estructuras de gobernanza en el seno de la Estrategia que podrían hacerla inviable. El CESE considera que han de hacerse mayores esfuerzos para simplificar los aspectos de gobernanza y administración de la Estrategia.

1.5 En el presente dictamen se propone nuevamente la creación en el seno del CESE de un observatorio *ad hoc* o de un grupo de estudio para la región del Mar Báltico, de forma que todo el Comité pueda participar de manera eficaz en el inevitable desarrollo y evolución de la Estrategia.

1.6 Uno de sus principales desafíos lo constituye la dimensión exterior, especialmente cuando se tiene presente el papel fundamental que desempeña Rusia en la región del Mar Báltico. El papel que desempeñe Rusia en la aplicación de la Estrategia ha de enmarcarse en el contexto de la Dimensión Septentrional. Existen dudas sobre si estas disposiciones serán suficientes para garantizar una participación efectiva de Rusia en las acciones estratégicas.

1.7 El CESE está de acuerdo en que la Estrategia no sólo es un documento: es, ante todo, un proceso, por lo que deberá aplicarse con el paso del tiempo. La Estrategia ya ha logrado que todos los Estados miembros y las partes interesadas, junto con las instituciones de la UE, lleguen a un acuerdo sobre un conjunto limitado de acciones y proyectos esenciales, y sobre la necesidad de llevarlos a la práctica. El CESE espera que continúe el entusiasmo suscitado durante los preparativos de la Estrategia, y que éste contribuya a una aplicación eficaz y oportuna que pueda revisarse durante dicho proceso.

## 2. Antecedentes de la Estrategia

2.1 Los orígenes de la Estrategia del Mar Báltico están bien documentados. Es un hecho admitido desde hace mucho tiempo que la región del Mar Báltico adolece de toda una serie de deficiencias graves, interrelacionadas e interdependientes, en ámbitos como el medio ambiente, el desarrollo económico y las infraestructuras. En noviembre de 2006, el Parlamento Europeo aprobó

una Resolución para la elaboración de la Estrategia del Mar Báltico. Esta Estrategia para la macrorregión designada del Mar Báltico fue aprobada por la Comisión el 10 de junio de 2009 y se presentó al Consejo Europeo el 19 de junio de 2009. La Estrategia, que constituía una prioridad de primer orden para la Presidencia sueca, fue aprobada por el Consejo de Asuntos Generales el 26 de octubre de 2009 en Luxemburgo.

2.2 Esta completa Estrategia establece un nuevo punto de partida para la política de la Unión Europea en materia de cooperación territorial. Desde el punto de vista de la Comisión, la Estrategia es el primer planteamiento verdaderamente integrado que deberá adoptarse para unos Estados miembros que han de hacer frente al mismo conjunto de desafíos. Existen en la actualidad trece áreas de cooperación transnacional que, en su conjunto, abarcan la totalidad de los ámbitos de la UE (además de, aproximadamente, cincuenta programas de cooperación transfronteriza). La Estrategia del Mar Báltico encarna un concepto relativamente novedoso como es el de la cooperación macrorregional, esto es, una coordinación y un uso más eficaces de los recursos financieros y de las principales iniciativas de cooperación en toda la región báltica. Atendiendo a criterios de cobertura geográfica, la Estrategia engloba a distintos Estados miembros de la UE –Suecia, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Polonia, Estonia, Letonia y Lituania–, además de Noruega y Rusia.

2.3 El presente dictamen pretende evaluar la propuesta de Estrategia del Mar Báltico y su Plan de Acción desde la perspectiva de la sociedad civil organizada. El dictamen se basa en el análisis presentado en dos dictámenes aprobados recientemente por el CESE: «La región del Mar Báltico: el papel de la sociedad civil organizada en la mejora de la cooperación regional y en el establecimiento de una estrategia regional» (1) y «Cooperación macrorregional - Hacer extensiva la Estrategia del Mar Báltico a otras macrorregiones de Europa» (2). El proceso que llevó a la elaboración de la Estrategia no tiene precedentes. La Comisión considera que si la Estrategia del Mar Báltico es válida y viable en el Báltico podría emplearse un planteamiento similar en otras macrorregiones, como la región del Danubio, la región de los Alpes y el Mediterráneo.

### 3. La Estrategia en rasgos generales

3.1 La Comisión mantuvo amplias consultas a lo largo de 2008 en toda la macrorregión. Estas consultas, que culminaron en febrero de 2009 en Rostock, se centraban en los cuatro pilares en que descansa la Estrategia del Mar Báltico para hacer de esta región:

- una zona ambientalmente sostenible;
- una zona próspera;
- una zona accesible y atractiva;
- una zona segura.

(1) DO C 277 de 17.11.2009, p. 42.

(2) DO C 318 de 23.12.2009, p. 6.

3.2 La Estrategia se acompaña de un Plan de Acción con quince ámbitos prioritarios que se distribuyen en estos cuatro pilares. Cada ámbito prioritario estará coordinado por, al menos, uno de los Estados miembros del Báltico, y se espera que los países colaboren en su puesta en práctica conjuntamente con todas las partes interesadas.

3.3 La Estrategia del Mar Báltico y las acciones que en ella se proponen serán financiadas a partir de recursos que ya existen, principalmente los Fondos Estructurales (55 000 millones de euros entre 2007 y 2013), fondos procedentes de todos los Estados del Mar Báltico, financiación privada y fondos de instituciones financieras como el BEI, el BNI y el BERD.

3.4 Existen diferencias significativas entre la resolución del Parlamento Europeo y la comunicación de la Comisión (3) (4). Mientras que la Comisión hace suya una posición interna del Consejo para la UE, la Resolución del Parlamento hace referencia a una «Estrategia del Mar Báltico para la Dimensión Septentrional». En su Resolución, el Parlamento Europeo insta a la Comisión a que presente una propuesta de Estrategia «con vistas a reforzar el pilar interior de la Dimensión Septentrional» (5). Si el Parlamento establece un claro vínculo entre la Estrategia del Mar Báltico y el marco de la Dimensión Septentrional, el Consejo y la Comisión hacen una distinción entre la Estrategia y los aspectos externos de la cooperación.

3.5 También existen importantes diferencias de opinión por lo que respecta a la estructura de gobernanza más adecuada. La estrategia de la Comisión se centra en coordinar las iniciativas existentes, revisar de manera continua los avances realizados y mantener el impulso del Plan de Acción. El enfoque de la Comisión consiste en mantener el mínimo número posible de mecanismos institucionales sin recurrir a financiación adicional para la Estrategia del Mar Báltico. El Parlamento Europeo propone celebrar anualmente una cumbre del Mar Báltico antes de cada Consejo Europeo de verano, así como extender las organizaciones regionales dentro y fuera del sistema de la UE dotando a esta Estrategia de una línea presupuestaria propia, entre otras medidas. El CESE ya ha manifestado su apoyo para que la Estrategia disponga de un presupuesto aparte. Por lo que parece, el Parlamento persigue un desarrollo más ambicioso de esta política que la Comisión. En lo que podría interpretarse como un intento por resaltar la naturaleza evolutiva de esta Estrategia, el Parlamento aprobó el 22 de octubre de 2009 una enmienda de 20 millones de euros al presupuesto de 2010 para la coordinación y para algunos proyectos piloto de la Estrategia.

3.6 Además de estas diferencias de planteamiento, la propia Estrategia es fruto de una amplia ronda de consultas con las partes interesadas de esta macrorregión. Es una Estrategia innovadora, puesto que actuará sobre la base de una estructura de gobernanza transnacional y, por lo tanto, sobrepasa el ámbito de las políticas regionales tradicionales de la UE. Esta nueva estructura de gobernanza se sitúa entre el estado-nación y la comunidad supranacional.

(3) Resolución del Parlamento Europeo sobre una Estrategia de la región del Mar Báltico para la Dimensión Septentrional, Estrasburgo, 16 de noviembre de 2006, A6-0367/2006.

(4) La Estrategia del Mar Báltico y su Plan de Acción pueden consultarse en:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm).

(5) La Dimensión Septentrional es un acuerdo que permite a la UE, Rusia, Noruega e Islandia aplicar políticas en ciertos ámbitos de cooperación acordados.



3.7 La Comisión describe el concepto de la Estrategia del Mar Báltico como «un trabajo que está en marcha». La definición de los rasgos concretos de la región del Mar Báltico es necesariamente imprecisa, porque la geografía cambia según la cuestión que se aborde. El planteamiento empleado para diseñar la Estrategia del Mar Báltico consiste en comenzar definiendo los problemas y los asuntos importantes, y dejar que ambos definan la geografía de la macrorregión. Visto desde una perspectiva objetiva, los cuatro pilares de la Estrategia y el Plan de Acción derivado representan un intento serio de lograr un marco de desarrollo mejor coordinado para un espacio con tanta diversidad como la región del Mar Báltico y, por tanto, un intento de promover la cohesión territorial. El cuadro I expone los ámbitos prioritarios del Plan de Acción con arreglo a cada uno de los pilares de la Estrategia.

3.8 La forma de pensar de la Comisión lleva implícita la necesidad de aplicar un enfoque integrado que garantice el desarrollo sostenible en la región. Aun cuando las cuestiones abordadas en la Estrategia son complejas y están relacionadas entre sí, la coordinación de los actuales sistemas de cooperación no ha sido eficaz.

#### 4. Retos y cuestiones clave

4.1 Hay mucho en juego a la hora de aplicar con éxito la Estrategia para la región del Mar Báltico. La Comisión ha declarado en diversas ocasiones que esta Estrategia podría servir de modelo para otras macrorregiones de la UE. Aunque la Estrategia se ha establecido unos objetivos y metas encomiables para abordar una serie de cuestiones estructurales de gran complejidad en la región del Mar Báltico, también ha de superar distintos desafíos para demostrar su eficacia. Estos retos están relacionados con su potencial para aportar valor añadido, las disposiciones en materia de gobernanza, la cohesión de la UE y la eficacia exterior de la Estrategia.

4.2 Por lo que respecta al valor añadido, existe el riesgo de que la Estrategia incluya un conjunto muy ambicioso de medidas para satisfacer a la mayoría de las partes interesadas de la región del Báltico, que puede llegar a resultar inviable. Hay razones que justifican optar por una Estrategia más sencilla y concentrar los esfuerzos en un paquete de objetivos más pequeño, pero vital desde el punto de vista estratégico. A pesar de los avances que HELCOM ha logrado en su Plan de Acción para el Mar Báltico en relación con las poblaciones de peces y el medio ambiente en general, la Estrategia del Mar Báltico debe continuar introduciendo mejoras en las pesquerías y en el medio ambiente en su sentido más amplio.

4.3 Los aspectos de gobernanza de la Estrategia del Mar Báltico también han sido objeto de algunas críticas. El cuadro 1 ilustra una paradoja: aquellos Estados Miembros que más necesitan esta Estrategia son los menos implicados en su puesta en práctica. Además, la Comisión ha luchado por encontrar un equilibrio entre las distintas acciones, direcciones generales y Estados Miembros. Las experiencias que se han extraído hasta ahora de la aplicación de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles

no han avanzado mucho y puede afirmarse que la Estrategia del Mar Báltico es aún más compleja <sup>(6)</sup>.

4.4 El éxito de cualquier política de la UE como la Estrategia del Mar Báltico se medirá en función de sus resultados prácticos, que deberán ser visibles y tangibles para los ciudadanos. La Estrategia también desafía la noción misma de cohesión comunitaria. Como ya se ha apuntado anteriormente, la Comisión ha «apostado más» en lo referente a la cooperación macrorregional. Si la gravedad de los retos medioambientales, los problemas de infraestructuras y los demás desafíos a los que debe hacer frente la región báltica son más que conocidos para los ciudadanos de los Estados miembros ribereños del Báltico, sigue siendo un reto importante explicar al resto de la Unión la gravedad que reviste la situación del Mar Báltico. A este respecto, la ayuda de la sociedad civil organizada resulta crucial. El CESE ya ha presentado una propuesta para crear un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico y ha comunicado que está dispuesto a comenzar a preparar las bases de este foro. Además, el Comité ha propuesto la creación, en el seno del CESE, de un observatorio *ad hoc* o de un grupo de estudio para la región del Mar Báltico, de forma que todo el Comité pueda participar de manera eficaz en la evolución de la Estrategia.

4.5 Uno de los principales desafíos de la Estrategia lo constituye la dimensión exterior; especialmente cuando se tiene presente el papel fundamental que desempeña Rusia como interlocutor de primer orden en la región del Mar Báltico. Rusia ha venido manifestando hasta la fecha su interés por esta Estrategia, cuya buena puesta en práctica le reportaría beneficios. Hoy por hoy, el papel que desempeñe Rusia en la Estrategia deberá enmarcarse en el contexto de la Dimensión Septentrional, y todo permite suponer que ésta se ajustará a dicha Estrategia. Merece la pena señalar que, de los cuatro pilares de la Estrategia, tres –proteger el medio ambiente, reforzar el atractivo y la accesibilidad y mantener la seguridad– son esencialmente de carácter transnacional, por lo que cabría dotarse de algunos mecanismos en el seno de la propia Estrategia para vincular las interacciones internas y externas, especialmente a nivel operativo. Además, se podría incluso ampliar el ámbito de acción de la Estrategia en su dimensión exterior, por ejemplo incluyendo a Belarús, que tiene unas repercusiones en materia de protección medioambiental y a la hora de lograr una región del Mar Báltico más atractiva y accesible.

4.6 Según algunas opiniones, sería más sencillo asegurarse la participación de Rusia en la aplicación de la Estrategia a través de la cooperación bilateral directa con la UE sobre la base de una «asociación de igual a igual» con la UE <sup>(7)</sup>. Si este planteamiento es correcto, sería legítimo plantearse entonces si la Dimensión Septentrional, como se sugiere actualmente, es el mecanismo adecuado para garantizar el compromiso de Rusia con la Estrategia.

<sup>(6)</sup> Carta firmada el 24 de mayo de 2007 durante la Presidencia alemana del Consejo, en una reunión informal de los Ministros de la UE responsables de Urbanismo y Cohesión Territorial. Esta Carta intergubernamental hace dos recomendaciones principales: utilizar más una política de urbanismo integrada y prestar especial atención a los barrios más desfavorecidos.

<sup>(7)</sup> Véase, por ejemplo, «*Commitment of the Social Partners and other civil society organisations: What role can civil society and local actors play?*» («El compromiso de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil: ¿qué papel pueden desempeñar la sociedad civil y los agentes locales?»), presentación de Uno Aldgren, miembro del Comité de las Regiones, en la conferencia conjunta sobre el tema «La región del mar Báltico: el mejor lugar para vivir y hacer negocios», organizada por el CESE y la representación de la Comisión Europea en Helsinki, Finlandia, los días 22 y 23 de octubre de 2009.

## 5. Análisis de la Estrategia

5.1 La Estrategia contiene una serie de puntos controvertidos que es necesario seguir de cerca. En primer lugar, el Plan de Acción recoge propuestas concretas para corregir las deficiencias de las redes energéticas y la conectividad en la región del Mar Báltico. Suscita preocupación la posibilidad de que estas propuestas no sean suficientes, habida cuenta de la urgencia y necesidad de lograr una mayor integración de las redes. La Estrategia no sólo debería integrar y conectar los distintos mercados energéticos nacionales de la región del Mar Báltico, actualmente inconexos, sino que también debería impulsar la solidaridad energética en toda la UE. La UE necesita la energía rusa, por lo que debe construir las infraestructuras necesarias para transportar el gas, el petróleo y la electricidad hasta Europa. Todo ello es necesario para garantizar la estabilidad del suministro energético a Europa. También se precisa una mayor cooperación energética por parte de terceros países. En la Estrategia no se aborda el proyecto *Nordstream*. Si bien se trata de una omisión obvia, la Comisión señala que este proyecto es causa importante de división, mientras que la adopción de la Estrategia del Mar Báltico requiere unanimidad.

5.2 El Plan de Acción presenta propuestas para mejorar las conexiones marítimas, ferroviarias y por carretera, ya sean internas o externas. Las infraestructuras viarias precisan una gran atención, bien porque presentan graves deficiencias, o bien porque son inexistentes. De este modo, lo que solía ser la periferia de la Unión Soviética podría convertirse en una parte mucho más integrada del corazón de Europa. La región del Mar Báltico necesita urgentemente una red completa y acorde de infraestructuras de carreteras. Es necesario revisar los corredores RTE actuales y adaptarlos a la nueva realidad de una Unión más cohesiva, por ejemplo los corredores ferroviarios y de carreteras que van desde Helsinki hasta Viena y Eslovenia.

5.3 No se hace mención alguna a la importancia estratégica que revisten los grandes ríos de la macrorregión báltica, por lo que deberá remediarse también esta deficiencia. En este contexto, es interesante señalar que está en fase de preparación una Estrategia para la región del Danubio. Si bien las consultas sobre la Estrategia del Mar Báltico fueron amplias y exhaustivas, es cierto que su organización respondía en cierta medida a un planteamiento *ad hoc*. Para la Estrategia de la región de Danubio, el CESE debería intentar implicarse de manera más estructurada. La Comisión ha comunicado que será posible adoptar un compromiso de este tipo entre febrero y el verano de 2010. El CESE ya ha propuesto en sus dictámenes REX/262 y ECO/251 la creación de un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico, algo que debe materializarse ahora en una propuesta concreta. Esta propuesta cuenta con el respaldo de numerosos diputados al Parlamento Europeo, y el Parlamento está preparando en la actualidad una opinión sobre la Estrategia del Mar Báltico.

5.4 Ya ha quedado reconocida la complejidad de los desafíos que entraña la Estrategia para la región del Mar Báltico. Parece ser que la unidad de la Comisión responsable de la aplicación y seguimiento de la Estrategia puede sufrir una falta de recursos en el próximo período. Tanto el CESE como el Parlamento Europeo apoyan un reforzamiento de esta unidad. Existe el peligro de que la unidad se vea seriamente absorbida por el reto administrativo de gastar los veinte millones de euros que ha aprobado el Parlamento para los socios de terceros países (línea presupuestaria 4). El CESE hace hincapié en que tanto la Comisión Europea como los Estados miembros responsables de acometer determinadas acciones en el plan deben tener a su disposición las capacidades administrativas adecuadas para cumplir sus obligaciones.

5.5 Se ha manifestado preocupación por la importancia relativa que se concede a la cuestión de la actividad pesquera y las pesquerías, aunque se reconoce la gran tarea que se está llevando a cabo, sobre todo en el seno de HELCOM, y que los primeros resultados son alentadores. Es fundamental mantener estos avances y, en particular, se deben redoblar los esfuerzos para incentivar el consumo responsable.

5.6 También ha suscitado preocupación el énfasis que la Estrategia hace en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación. El CESE no está plenamente convencido de que la dispersión del denominado triángulo del conocimiento (educación, investigación e innovación) en dos pilares distintos de la Estrategia y en tres Estados miembros responsables de su coordinación sea la solución ideal. El CESE subraya que la Estrategia ha de reforzar la interacción y los vínculos entre los distintos elementos de este triángulo del conocimiento.

5.7 Por lo que respecta a la sexta acción prioritaria -la supresión de las barreras al mercado interior en la región del Mar Báltico-, el CESE apoya plenamente este elemento de la Estrategia. Es necesario prestar especial atención a las PYME predominantes en las economías de la región del Mar Báltico. Asimismo, el CESE respalda los avances registrados por lo que respecta a la agenda del trabajo digno. Hay que alentar un mayor diálogo social en la región del Mar Báltico para aprovechar el positivo empujón que representa la colaboración en el marco de la Estrategia, especialmente en forma de una mayor cooperación e integración en el campo energético.

5.8 Especial preocupación suscita el declive estructural que sufren actualmente la construcción naval y los sectores asociados en la región, con las consiguientes repercusiones negativas que acarrea para la cohesión económica y social. El Comité está firmemente convencido de que la Estrategia del mar Báltico debería ampliarse para abordar también de manera específica esta cuestión.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

## ANEXO

## Cuadro 1:

**Pilares y ámbitos prioritarios de la Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico**

Pilar/Ámbito prioritario	País(es) coordinador(es)	Número de acciones
<b>Pilar I - Convertir el Mar Báltico en un lugar ecológicamente sostenible</b>		
1) reducir la entrada de nutrientes al mar a unos niveles aceptables	Polonia/Finlandia	5
2) preservar las zonas naturales y la biodiversidad, incluidas las zonas de pesca	Alemania	2
3) reducir el uso y el impacto de las sustancias peligrosas	Suecia	3
4) convertirse en una región modélica para el transporte marítimo limpio	Dinamarca	2
5) atenuar el cambio climático y adaptarse a él	Dinamarca	3
<b>Pilar II – Hacer de la región del Mar Báltico una zona próspera</b>		
6) retirar obstáculos al mercado interior en la región del Mar Báltico	Estonia	6
7) aprovechar al máximo la capacidad de la región en investigación e innovación	Suecia/Polonia	2
8) aplicar la Iniciativa en favor de las pequeñas empresas ( <i>Small Business Act</i> ): promover el espíritu empresarial, fortalecer las PYME y aumentar el uso eficaz de los recursos humanos	Dinamarca	9
9) reforzar la agricultura, la silvicultura y la pesca sostenibles	Finlandia	7
<b>Pilar III – Hacer de la región del Mar Báltico una zona accesible y atractiva</b>		
10) mejorar el acceso, la eficiencia y la seguridad de los mercados de la energía	Letonia/Dinamarca	3
11) mejorar los enlaces de transporte internos y externos	Lituania/Suecia	
12) mantener y reforzar el atractivo de la región del Mar Báltico, en especial a través de la educación, el turismo y la salud	Turismo: Alemania (Mecklemburgo-Pomerania Occidental) Sanidad: Dimensión Septentrional- Asociación en materia de salud pública Educación: Alemania	10
<b>Pilar IV – Hacer de la región del Mar Báltico una zona segura</b>		
13) convertirse en una región líder en seguridad marítima	Finlandia/Dinamarca	
14) reforzar la protección contra grandes emergencias en mar y tierra	Dinamarca	2
15) disminuir el volumen de criminalidad transfronteriza y el daño ocasionado por ella.	Finlandia	3
<b>Acciones horizontales</b>	Comisión Europea	10

Fuente: Adaptado de «An EU Strategy for the Baltic Sea Region», de R. Bengtsson.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la supervisión macroprudencial comunitaria del sistema financiero y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico**

[COM(2009) 499 final — 2009/0140 (COD)]

**Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Bancaria Europea**

[COM(2009) 501 final — 2009/0142 (COD)]

**Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación**

[COM(2009) 502 final — 2009/0143 (COD)]

**Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Europea de Valores y Mercados**

[COM(2009) 503 final — 2009/0144 (COD)]

(2010/C 339/08)

Ponente: **Lars NYBERG**

El 6 de octubre de 2009, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

*Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la supervisión macroprudencial comunitaria del sistema financiero y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico*

COM(2009) 499 final - 2009/0140 (COD)

*Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Bancaria Europea*

COM(2009) 501 final - 2009/0142 (COD)

*Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación*

COM(2009) 502 final - 2009/0143 (COD)

*Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Europea de Valores y Mercados*

COM(2009) 503 final - 2009/0144 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2010.

En su 459º Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 21 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 169 votos a favor, 2 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El 23 de septiembre de 2009 la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) y tres propuestas de reglamento para

crear una Autoridad Bancaria Europea, una Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y una Autoridad Europea de Valores y Mercados. Todas estas propuestas se atienden en gran medida al informe elaborado por el Grupo De Larosière a principios de 2009.

1.2 El CESE, en un dictamen sobre el Informe De Larosière, analiza las causas de la crisis económica y financiera, la regulación del mercado financiero y los mecanismos de supervisión. Junto con una referencia general a este dictamen, queremos reiterar uno de sus puntos: «Según el CESE, la supervisión es también fundamental para evitar futuras crisis financieras, pero la supervisión requiere una normativa. Por ello pueden considerarse igualmente importantes las propuestas de modificación y refuerzo de la normativa» (1).

#### *Grupos de partes interesadas*

1.3 El Comité defendió una representación más amplia de las tres nuevas Autoridades en las Juntas. En su lugar, la Comisión propone grupos de partes interesadas especiales.

1.3.1 La **JERS** «recurrirá, cuando proceda, al asesoramiento de agentes pertinentes del sector privado». Los ejemplos que se dan son representantes del sector financiero, asociaciones de consumidores y determinadas agrupaciones establecidas por la Comisión. Debería mencionarse que los representantes del sector financiero deben proceder tanto de las organizaciones empresariales como de los sindicatos. Además, dado que los riesgos sistémicos afectan tanto al mercado financiero como a toda la economía, también debería consultarse a los empresarios y los sindicatos a nivel europeo.

1.3.1.1 No se dice nada sobre la forma de estas consultas ni la frecuencia con la que deben organizarse. Es necesario hacerlo ya que el artículo correspondiente establece que se «recurrirá» a estas consultas. Utilizar la expresión «cuando proceda» parece demasiado vago.

1.3.2 Según la Comisión, los grupos de partes interesadas para las tres **Autoridades** deben ser empresarios y asalariados de las partes respectivas del mercado financiero, así como consumidores y usuarios de los servicios del sector. Los 30 representantes propuestos deberían repartirse de manera equilibrada entre todos los tipos de representantes.

1.3.2.1 Estos grupos se reunirán como mínimo dos veces al año, podrán presentar dictámenes y consejos y tendrán apoyo de secretaría. Los dictámenes y consejos deben hacerse públicos. Existe el riesgo de que se concentre su labor solamente en las dos reuniones. Deberían tener la opción de seguir el trabajo de la Autoridad de que se trate de forma permanente.

#### *Supervisión macroprudencial*

1.4 La propuesta de crear una JERS carece de una definición de los riesgos sistémicos. Este concepto debe debatirse en público y no sólo a puerta cerrada en la nueva JERS.

1.4.1 El CESE considera que la JERS debe tener un mandato claro para actuar cuando la estabilidad financiera corra peligro y que, para garantizarlo en el reglamento, debería reconsiderarse la redacción de algunos apartados.

— Las diversas versiones deberían armonizarse respecto del uso del concepto de «supervisión».

(1) Véase el punto 1.4. del Dictamen del CESE sobre el tema «El Informe De Larosière», DO C 318 de 23 de diciembre de 2009, p. 57.

— Los avisos y recomendaciones de la JERS únicamente deberían transmitirse al Consejo, como se establece en el artículo 16.3, y no transmitirse a través del Consejo como se indica en el considerando 9, ya que ello podría reducir su independencia.

— El uso de la expresión «se transmitan» para estas recomendaciones significa que son más o menos obligatorias. El carácter obligatorio de una medida debe depender del nivel competente para aplicar tales normas: los Estados miembros o la UE.

— Una de las finalidades de la JERS (artículo 3) es que «contribuya al buen funcionamiento del mercado interior». El mandato de la JERS se limita a los riesgos propios del mercado financiero, pero parece que aquí se le ha asignado un cometido más amplio.

1.4.2 La Junta General de la JERS incluirá a los 29 miembros del Consejo General del BCE. El CESE defiende esta conexión entre el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y la nueva JERS.

1.4.2.1 El artículo 11, dedicado al Comité Director, no tiene ninguna disposición sobre el derecho de voto. El CESE recomienda que haya cinco miembros del Consejo General del BCE en el Comité Director, lo que podría facilitar una mejor distribución geográfica, una distribución entre países pequeños y grandes y entre países que pertenezcan o no a la zona del euro. Además, dado que todos los miembros del Comité Director aparentemente deben tener derecho de voto, tiene que haber un número significativo de representantes de los bancos centrales.

1.4.3 Sólo se menciona al Parlamento al señalar que la JERS tiene que rendir cuentas al Parlamento y al Consejo como mínimo una vez al año. En el artículo 20 se establece que el Consejo examinará el Reglamento de la JERS al cabo de tres años. No cabe duda de que el Parlamento también debería intervenir al respecto.

#### *Supervisión microprudencial*

1.5 Los objetivos de las Autoridades (artículo 1.4) son casi idénticos en los tres Reglamentos: el funcionamiento del mercado interior, la estabilidad del sistema financiero y refuerzo de la coordinación de la supervisión internacional. Las diferencias estriban en los que deben ser objeto de su protección: los inversores para la Autoridad Europea de Valores y Mercados, los tomadores de seguros y otros beneficiarios para la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, y los depositantes e inversores para la Autoridad Bancaria Europea.

1.5.1 Las principales actividades de las tres Autoridades se centrarán en las normas vigentes, con el fin de racionalizar las prácticas de las autoridades nacionales, principalmente por medio de directrices y recomendaciones. Las Autoridades también recibirán un mandato para desarrollar nuevas normas técnicas.

1.5.1.1 Con arreglo al artículo 7.2, sus propuestas de nuevas normas técnicas no adoptarán la forma de directivas, sino únicamente de reglamentos y decisiones. Si las normas técnicas se definen como no políticas, los reglamentos también quedan excluidos. Las normas técnicas sólo deberían destinarse a los organismos nacionales de supervisión y las instituciones financieras, no a los Estados miembros, por lo que deberían adoptar la forma de decisiones y no de reglamentos ni Directivas. Estos instrumentos deben reservarse para las normas políticas que propone la Comisión.

1.5.2 La supervisión que realizan las Autoridades Europeas se dirige a las autoridades nacionales de supervisión y no directamente a los participantes en los mercados financieros. Existe una excepción a este principio cuando una autoridad nacional no sigue las recomendaciones (artículos 9 y 11). En este supuesto, la Autoridad Europea adoptará en último término una decisión dirigida a los participantes en el mercado financiero.

1.5.2.1 También hay una descripción de situaciones de emergencia (artículo 10) en las que la Autoridad Europea puede adoptar tales decisiones sin la participación de la Comisión. No obstante, la función de decidir si existe una situación de emergencia debe corresponder al Consejo. El CESE considera que las razones para declarar situaciones de emergencia deben proceder de los mercados en general. El caso concreto de una entidad financiera en una situación de emergencia debe ser competencia del organismo nacional de supervisión.

1.5.2.2 El artículo 23 se refiere a las salvaguardias en caso de que un gobierno considere que las nuevas normas técnicas tienen repercusiones fiscales. Estas salvaguardias parecen adecuadas, aunque las normas técnicas rara vez tienen efectos fiscales. Dado que las salvaguardias solo afectan a los artículos 10 y 11, este artículo debería colocarse justo después del artículo 11.

1.5.3 El CESE propone que sea indispensable el consentimiento de una autoridad nacional antes de poder introducir en el mercado nuevos instrumentos financieros, como ocurre en España. Al no existir una disposición semejante en los demás Estados miembros, un primer paso sería analizar los instrumentos utilizados en otros países aparte de España. Por lo tanto, la Comisión también debería modificar el Reglamento sobre la Autoridad Europea de Valores y Mercados con un reglamento que prevea esta competencia.

1.5.4 El CESE considera que el ámbito de actuación de la Autoridad Bancaria Europea debería ser lo más amplio posible. El objetivo general debería ser la imposición de condiciones de competencia equitativas para todas las entidades financieras. La definición recogida en el presente Reglamento se refiere a directivas anteriores. El CESE desea que se organice un nuevo debate sobre las definiciones recogidas en estas directivas para incluir las experiencias derivadas de la crisis financiera y hacer que tengan el mayor alcance posible.

1.5.5 De acuerdo con el artículo 20.3, las Autoridades pueden utilizar la información confidencial transmitida por las entidades financieras exclusivamente para llevar a cabo las funciones que les asignan los Reglamentos. Esta disposición debería completarse con una norma sobre la manera en que debe protegerse la confidencialidad.

1.5.6 Se propone que el Consejo de Administración de estas Autoridades Europeas tenga cuatro miembros procedentes de las autoridades nacionales de supervisión. En cambio, parece natural seguir la propuesta hecha para la JERS y fijar la composición en cinco miembros.

1.5.6.1 Sólo los máximos representantes de las autoridades nacionales tendrán derecho de voto en la Junta de Supervisores. Existe el riesgo de crear una Junta de Supervisores que se superponga a sí mismos. Por ello se incrementa la importancia de otros aspectos. La independencia del Presidente es esencial y debe tener

derecho de voto. Igual de esencial es la apertura al grupo de partes interesadas y su influencia. Asimismo, es necesario actuar de manera transparente haciendo públicas las decisiones de las Autoridades.

1.5.7 Si las actividades de las Autoridades comienzan en 2011, se requerirán más de dos años antes de que sean plenamente operativas. Es necesario acelerar este desarrollo para gestionar rápidamente todos los problemas revelados durante la crisis.

## 2. Antecedentes

2.1 El 23 de septiembre la Comisión Europea presentó todo un conjunto de legislación sobre los mercados financieros, compuesto por una propuesta de reglamento por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), junto con una decisión que encomienda al BCE tareas específicas respecto de la JERS, y tres propuestas de reglamento por los que se establece una Autoridad Bancaria Europea, una Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y una Autoridad Europea de Valores y Mercados. Posteriormente, el 28 de octubre se presentó una directiva con modificaciones de directivas vigentes relacionadas con la creación de las nuevas Autoridades. Esta propuesta se tratará en otro dictamen.

2.2 Todas estas propuestas se atienen en gran medida al informe elaborado por el Grupo De Larosière a principios de 2009. El CESE estudió este informe en un dictamen de iniciativa que el Pleno aprobó en septiembre de 2009. Este dictamen analiza las causas de las crisis económicas y financieras, la necesidad de una reglamentación nueva o mejorada sobre el mercado financiero y de mecanismos de supervisión nuevos y mejorados. Por lo tanto, remitimos a este dictamen para todos los demás temas relacionados, excepto los que corresponden a las propuestas concretas de legislación.

2.3 No obstante, además de esta referencia general al dictamen, queremos reiterar uno de sus puntos: «Según el CESE, la supervisión es también fundamental para evitar futuras crisis financieras, pero la supervisión requiere una normativa. Por ello pueden considerarse igualmente importantes las propuestas de modificación y refuerzo de la normativa, que aparecen en la primera parte del Informe». Tras observar las limitaciones de las propuestas sobre la supervisión microprudencial de las normas vigentes, nuestro énfasis en que deben modificarse y reforzarse resulta todavía más importante.

2.4 La Comisión también ha propuesto determinadas medidas legislativas sobre las normas de los mercados financieros. Hasta el momento, el CESE ha debatido los dictámenes sobre las agencias de calificación crediticia<sup>(2)</sup>, los gestores de fondos de inversión alternativos y los requisitos de capital. Otro asunto que puede ser objeto de una nueva legislación, que por el momento la Comisión no ha presentado pero el CESE sí ha propuesto, es la creación de una autoridad nacional encargada de analizar todos los nuevos instrumentos antes de autorizar su venta en el mercado financiero, sistema que ya funciona en España.

(2) Véase el Dictamen del CESE sobre las *agencias de calificación crediticia*, DO C 277 de 17.11.2009, p. 117.

### 3. Observaciones generales

3.1 Es necesario separar los niveles de supervisión macroprudencial y microprudencial del mercado financiero. Al mismo tiempo, también es imprescindible garantizar una estrecha colaboración entre todos los órganos propuestos. Los problemas generales que se descubren durante la supervisión microprudencial son relevantes para todo el mercado financiero, y en este nivel microprudencial pueden encontrarse soluciones a los riesgos que se detectan en la supervisión macroprudencial. Los reglamentos propuestos también hacen referencia en varias ocasiones a esta interdependencia.

3.2 Las principales actividades de las tres Autoridades afectarán a las normas vigentes, y sus directrices y recomendaciones deberían servir para racionalizar las prácticas de las autoridades nacionales, pero también recibirán un mandato para desarrollar nuevas normas técnicas destinadas a las propuestas formales que presente la Comisión.

3.3 El Comité, en su Dictamen sobre el Informe De Larosière, defendió una representación más amplia de las tres nuevas Autoridades en las Juntas. La Comisión no lo ha recogido ni en los reglamentos sobre estas Autoridades ni en el reglamento sobre la JERS. En su lugar, la Comisión propone en todos los casos grupos de partes interesadas especiales.

3.3.1 La JERS «recurrirá, cuando proceda, al asesoramiento de agentes pertinentes del sector privado». En la exposición de motivos de esta propuesta se dan ejemplos al respecto: representantes del sector financiero, asociaciones de consumidores y determinadas agrupaciones establecidas por la Comisión. Esta descripción no da suficiente información, ya que debería mencionarse que los representantes del sector financiero deben proceder tanto de las organizaciones de empresarios como de los sindicatos del sector.

3.3.1.1 Además, dado que los riesgos sistémicos no sólo afectan al mercado financiero, sino a toda la economía, es necesaria una representación más amplia. Por esta razón, también debería consultarse a los representantes de los empresarios y los sindicatos a nivel europeo.

3.3.1.2 Por último, no se dice nada sobre la forma de estas consultas y la frecuencia con la que deben organizarse. Es necesario hacerlo ya que el artículo correspondiente establece que se «recurrirá» a estas consultas. Utilizar la expresión «cuando proceda» también parece demasiado vago. Debería incluirse una descripción más precisa de la fase en que son obligatorias estas consultas.

3.3.2 Respecto de la composición de los grupos de partes interesadas para las tres **Autoridades**, la Comisión parece tener aproximadamente la misma idea que el Comité: deben estar representados los empresarios y asalariados de las partes respectivas del mercado financiero, así como los consumidores y los usuarios de los servicios del sector.

3.3.2.1 Es muy probable que los problemas surjan al seleccionar a los países de los que deben proceder estos representantes. Suponemos que la idea de tener 30 representantes no significa que habrá representantes de las entidades financieras de todos los

países. Los 30 representantes deberían distribuirse de manera equilibrada entre todos los tipos de representantes, tal como se indica en las exposiciones de motivos de los Reglamentos.

3.3.2.2 Los grupos se reunirán al menos dos veces al año. Pueden presentar dictámenes y consejos y tendrán apoyo de secretaría. Los dictámenes y consejos deben hacerse públicos. Todo ello parece adecuado, pero existe el riesgo de que se concentre su trabajo solamente en las dos reuniones. Deberían tener la opción de seguir el trabajo de la Autoridad respectiva de forma permanente. Ello es necesario para garantizar que las Autoridades con supervisores que se supervisan a sí mismos funcionan de manera eficaz.

### 4. Observaciones específicas

#### *Junta Europea de Riesgo Sistémico*

4.1 Respecto de la supervisión macroprudencial, hay una absoluta falta de debate sobre lo que puede ser un riesgo sistémico. En la crisis actual, determinados nuevos instrumentos comercializados podrían considerarse riesgos sistémicos. Los métodos utilizados por las agencias de calificación crediticia para calcular los riesgos y valores también podrían considerarse riesgos sistémicos. ¿Puede considerarse que las normas de los gestores de las entidades financieras que les hacen asumir riesgos excesivos son riesgos sistémicos? Éstos son algunos ejemplos posibles. El concepto de riesgo sistémico debe debatirse en público y no sólo a puerta cerrada en la nueva JERS.

4.2 El CESE considera que la JERS debe tener un mandato claro para actuar cuando la estabilidad financiera corra peligro y que, para garantizarlo en el reglamento, debería reconsiderarse la redacción de algunos apartados.

4.2.1 De acuerdo con el preámbulo de la propuesta de Reglamento, la función de la JERS se centra en la «supervisión» (en inglés, «supervision») financiera (considerando 1), que ha sido el término utilizado en los debates para hallar soluciones a la crisis financiera. Más adelante, se señala que la Comunidad necesita un órgano para la «supervisión» (en inglés, «oversight») macroprudencial (considerando 7). La utilización de este último concepto en inglés («oversight») reduce el poder real de este órgano: esta supervisión («oversight») no es más que una primera etapa que debería ir seguida de una supervisión («supervision») que incluya un poder real de actuación. En inglés no son términos sinónimos y en otras lenguas se emplea una única palabra que corresponde a la «supervisión». Las diferentes versiones deberían armonizarse respecto del uso del concepto de «supervisión».

4.2.2 Se establece claramente que la JERS debe ser un órgano independiente. No obstante, según el reglamento, sus avisos y recomendaciones deben transmitirse a través del Consejo o las tres Autoridades, a fin de incrementar su peso (considerando 9), lo que de alguna manera pone en duda su independencia. El CESE considera que la redacción correcta figura en el artículo 16.3, en el que se señala que los avisos y recomendaciones se transmitirán al Consejo.

4.2.3 «Es preciso» que los destinatarios de las recomendaciones tomen medidas al respecto, salvo si pueden justificar su inacción. El uso de la expresión «es preciso» implica que estas recomendaciones son más o menos obligatorias, pero el hecho de que una medida sea o no obligatoria debe depender del nivel competente para aplicar tales las normas: los Estados miembros o la UE. Por lo tanto, la redacción de este párrafo debe ser más específica.

4.2.4 El reglamento también podría ir demasiado lejos en el artículo 3. Una de las finalidades de la JERS es que «contribuya al buen funcionamiento del mercado interior». El mandato de la JERS son los riesgos propios del mercado financiero, pero parece que aquí se le ha asignado un cometido más amplio. El objetivo de la Comisión es la legislación ordinaria sobre el mercado financiero. Para reducir el riesgo de futuros conflictos de competencias, debería volverse a redactar para restringir el objetivo de la JERS a los riesgos sistémicos.

4.3 La JERS estará compuesta por una Junta General, un Comité Director y una Secretaría. La conexión con el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) es evidente, ya que también serán miembros de la Junta General de la JERS los 29 miembros del Consejo General del BCE. El CESE defendió este vínculo entre el SEBC y la nueva JERS en el Dictamen sobre el Informe De Larosière. De entre estos 29 miembros se elegirá un presidente y un vicepresidente por un período de cinco años. Además de estos 29 miembros, también serán miembros con derecho de voto un miembro de la Comisión Europea y los tres Presidentes de las nuevas Autoridades. Los 27 representantes de las autoridades nacionales de supervisión pueden estar presentes pero sin derecho de voto, al igual que el Presidente del Comité Económico y Financiero.

4.3.1 El artículo 11, dedicado al Comité Director, no tiene ninguna disposición sobre el derecho de voto. Según la propuesta de la Comisión, el Comité Director está compuesto por la presidencia y la vicepresidencia de la Junta General más otros cinco miembros del Consejo General del BCE, los tres presidentes de las nuevas Autoridades, el representante de la Comisión y el Presidente del Comité Económico y Financiero.

4.3.1.1 Los primeros informes de los debates del Consejo sobre estas propuestas trataban del número de miembros del Consejo General del BCE que formarían parte de este Comité Director. ¿Deberían ser tres o cinco? El CESE recomienda, al igual que hace el BCE en su dictamen, que haya cinco miembros, ya que podría facilitar una mejor distribución geográfica, una distribución entre países pequeños y grandes y entre países que pertenezcan o no a la zona del euro. Además, dado que todos los miembros del Comité Director aparentemente deben tener derecho de voto, tiene que haber un número significativo de representantes de los bancos centrales. La composición del Comité Director deberá reflejar adecuadamente la composición de la Junta General de la JERS, cuyos 29 miembros pertenecen a bancos centrales.

4.3.2 El Comité Técnico Consultivo debería incluirse en el apartado 1 del artículo 4, donde se enumeran todos los órganos de la JERS.

4.4 Se dedica un artículo independiente a la cuestión de si los avisos y las recomendaciones deben hacerse públicos. El CESE es consciente de todos los aspectos que hay que tener en cuenta antes de su publicación, pero no entiende por qué es la única decisión para la que la Junta requiere una mayoría cualificada de dos tercios de los votos. Si los miembros de la Junta General tienen la suficiente competencia para tomar decisiones sobre los riesgos sistémicos y formular avisos y recomendaciones, también deberían tenerla para decidir si las decisiones deben hacerse o no públicas.

4.5 La participación del Parlamento Europeo puede calificarse de mínima. Las decisiones sobre todas estas propuestas de la Comisión deben ser adoptadas tanto por el Consejo como por el Parlamento Europeo. Aparte de ello, sólo se menciona al Parlamento al señalar que la JERS tiene que rendir cuentas al Parlamento y al Consejo como mínimo una vez al año. En el artículo 20 se establece que el Consejo examinará el Reglamento de la JERS al cabo de tres años. No se menciona al Parlamento, aunque tiene competencias equivalentes a las del Consejo en esta legislación. El CESE considera que el reglamento debe conceder un mayor papel al Parlamento Europeo en estos asuntos.

## 5. Observaciones específicas

### *Supervisión microprudencial*

5.1 De acuerdo con el punto 6.6 de la exposición de motivos que acompaña las distintas propuestas, las únicas diferencias entre estos reglamentos se refieren a los objetivos, el ámbito de actuación y las definiciones.

5.1.1 Los objetivos (artículo 1.4) son casi idénticos en los tres Reglamentos: el funcionamiento del mercado interior, la estabilidad del sistema financiero y el refuerzo de la coordinación de la supervisión internacional. Las únicas diferencias aparentes se encuentran en la enumeración de los que deben ser objeto de su protección: los inversores para la Autoridad Europea de Valores y Mercados, los tomadores de seguros y otros beneficiarios para la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, y los depositantes y los inversores para la Autoridad Bancaria Europea.

5.1.2 El CESE considera que la redacción de este artículo es clara respecto de la separación entre estos órganos de supervisión y las competencias legislativas de las instituciones europeas. Las competencias reales de las Autoridades se limitan, tal como entendemos los Reglamentos, a la supervisión de las normas vigentes. En cuanto a los cambios de las normas reglamentarias, su único papel es dar su opinión a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo.



5.1.2.1 Con arreglo al artículo 7.2, las propuestas de las Autoridades sobre nuevas normas técnicas no adoptarán la forma de directivas, sino únicamente de reglamentos y decisiones. Si las normas técnicas se definen como no políticas, también parece apropiado excluir la forma de reglamento. Las normas técnicas sólo deberían destinarse a los organismos nacionales de supervisión y las instituciones financieras, no a los Estados miembros, por lo que deberían adoptar la forma de decisiones y no de reglamentos ni directivas. Estos instrumentos deben reservarse para las normas políticas que propone la Comisión. Asimismo, este artículo estipula que es la Comisión la que adopta los proyectos de normas técnicas, lo que no puede aplicarse a los reglamentos ni a las directivas, ya que deben ser adoptados por el Consejo y el Parlamento Europeo.

5.1.3 Todos los artículos que detallan los cometidos de las Autoridades parecen adecuados. La supervisión que realizan las Autoridades Europeas se dirige a las autoridades nacionales de supervisión y no directamente a los participantes en los mercados financieros. Existe una excepción a este principio cuando una autoridad nacional no sigue las recomendaciones (artículos 9 y 11). En este supuesto, la Autoridad Europea adoptará en último término una decisión dirigida a los participantes en el mercado financiero.

5.1.3.1 El CESE valora positivamente el consenso para atribuir al Consejo la facultad de determinar si existe una situación de emergencia, previa consulta a la Comisión, la JERS y, en caso necesario, las Autoridades Europeas de Supervisión.

5.1.3.2 La propuesta de creación de una Autoridad Bancaria Europea no define claramente ni qué se entiende por situación de emergencia ni cuáles son los criterios para declarar dicha situación. El texto debería ser más claro respecto de las razones para declarar situaciones de emergencia. El CESE considera que deben proceder de los mercados en general. El caso concreto de una institución financiera en una situación de emergencia debe ser competencia del organismo nacional de supervisión.

5.1.3.3 El artículo 23 se refiere a las salvaguardias sobre cómo puede actuar un gobierno en caso de que considere que las nuevas normas técnicas tienen repercusiones fiscales. Estas salvaguardias parecen adecuadas, aunque las normas técnicas rara vez tienen efectos fiscales. Asimismo, dado que las salvaguardias sólo afectan a los artículos 10 y 11, este artículo debería colocarse justo después del artículo 11.

5.1.4 Las instituciones financieras y los participantes en el mercado deberían tener la facultad, en caso de desacuerdo con la autoridad de supervisión nacional, de apelar a la ABE.

5.1.5 Respecto del ámbito de actuación, la Autoridad Europea de Valores y Mercados tendrá un cometido especial como órgano de supervisión de las agencias de calificación crediticia. Esta competencia incluirá la baja registral de estas agencias y la posibilidad de llevar a cabo investigaciones e inspecciones in situ. Estas actuaciones no se especifican en el Reglamento analizado, sino que se recogerán en un futuro reglamento de modificación. Parece adecuado conceder esta facultad de supervisión a la Autoridad Europea de Valores y Mercados; será una de sus funciones más importantes.

5.1.5.1 Una de las conclusiones del Dictamen del CESE sobre el Informe De Larosière es que debería existir una autoridad nacional, como ocurre en España, con la función de autorizar los nuevos instrumentos financieros antes de poder comercializarlos. La creación de las tres Autoridades permitirá que esta propuesta se lleve a la práctica ahora. Al no existir actualmente en los demás Estados miembros, un primer paso sería analizar los instrumentos utilizados en otros países aparte de España. Por lo tanto, la Comisión también debería modificar el Reglamento sobre la Autoridad Europea de Valores y Mercados con un reglamento que prevea esta competencia.

5.1.6 La principal preocupación respecto de las definiciones de la Autoridad Bancaria es la determinación de la parte del sector financiero que debe supervisar. De acuerdo con las experiencias derivadas de la crisis financiera, esta definición debe tener el mayor alcance posible. Si algunas entidades financieras quedan fuera de la supervisión de esta Autoridad, podrían tener una ventaja en la búsqueda de beneficios, dado que las normas sobre su comportamiento, así como su supervisión, quedarían fuera del ámbito de actuación de la Autoridad. El objetivo general debería ser la imposición de condiciones de competencia equitativas para todas las entidades financieras. La definición incluida en este Reglamento remite a las Directivas sobre entidades de crédito, empresas de inversión y conglomerados financieros. El CESE desea que se organice un nuevo debate sobre las definiciones recogidas en estas directivas para incluir las experiencias derivadas de la crisis financiera y hacer que tengan el mayor alcance posible.

5.1.7 En el caso de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación también hay una referencia a las Directivas vigentes. A este respecto el CESE señala que, en el área de los fondos de pensiones de empleo, los Estados miembros utilizan diversos modelos. Por lo tanto, es especialmente importante en este caso aclarar que el ámbito de actuación es únicamente la supervisión. La posibilidad de proponer nuevas normas corresponde exclusivamente a la Comisión.

5.1.8 Respecto de la Autoridad Europea de Valores y Mercados, se establece que un participante en los mercados financieros es una «persona». Se supone que abarca tanto a una persona jurídica como a una persona física, pero debería quedar claro en el artículo 2.1 del Reglamento.

5.1.9 En el artículo 20.3 se establece que las Autoridades pueden utilizar la información confidencial transmitida por las entidades financieras exclusivamente para llevar a cabo las funciones que les asignan los Reglamentos. Esta disposición debería completarse con una norma sobre la manera en que debe protegerse la confidencialidad.

5.2 Las tres Autoridades tienen la misma organización: una Junta de Supervisores, un Consejo de Administración, un Presidente, un Director Ejecutivo y una Sala de Recurso. Las Autoridades no pueden ser presididas por alguien procedente de las autoridades nacionales de supervisión. Según los Reglamentos, debe ser una persona independiente que trabaje a tiempo completo.

5.2.1 La propuesta sobre el Consejo de Administración de estas Autoridades Europeas es que esté compuesto por cuatro miembros procedentes de las autoridades nacionales de supervisión. Dado que no se justifica de ninguna manera este número, parece natural seguir la propuesta sobre la JERS y tener cinco miembros.

5.2.2 Sólo los máximos representantes de las autoridades nacionales tendrán derechos de voto en la Junta de Supervisores, no el representante de la Comisión ni el representante de la JERS. Esto significa que todo el poder de un órgano de supervisión se da a los organismos nacionales supervisados. Con este funcionamiento se corre el riesgo de favorecer la inacción a pesar de todas las disposiciones recogidas en el Reglamento sobre la manera de realizar la supervisión, de remitir críticas a las autoridades nacionales, e incluso sobre las situaciones en las que la Autoridad Europea tomará decisiones, con la posibilidad de una decisión definitiva por parte de la Comisión Europea. Huelga decir que las autoridades nacionales deben trabajar de manera colegiada en la Autoridad Europea, pero ¿puede llegar a ser demasiado colegiada?

5.2.3 Este riesgo con una Junta de Supervisores que se supervisa a sí misma nos lleva a señalar la importancia de otros aspectos referidos a estas Autoridades. La independencia del Presidente es esencial y debe tener derecho de voto. Igual de esencial es la apertura al grupo de partes interesadas y su influencia. Por encima de todo, es necesario actuar de manera transparente haciendo públicas las decisiones de las Autoridades. Además de defender esta norma de carácter general, el CESE es muy consciente de que algunas decisiones no pueden hacerse públicas de manera inmediata debido a los riesgos de alteración del mercado financiero.

5.3 Cuando estas autoridades empiecen sus actividades, la propuesta prevé una duplicación del personal en comparación con los tres comités actuales. Cuando sus actividades hayan alcanzado la plena capacidad, se prevé que tendrán aproximadamente el cuádruple de personal que los comités actuales. Dado que las actividades tienen un alcance y un carácter muy diferentes, el CESE considera que es un nivel adecuado de personal.

5.3.1 Nuestras dudas se refieren a la duración del período propuesto hasta que las Autoridades sean plenamente operativas: si sus actividades comienzan en 2011, se requerirán más de dos años. Es posible acelerar este desarrollo y es realmente necesario para solventar rápidamente todos los problemas revelados durante la crisis.

5.4 El CESE considera que el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión, que se creará junto con las tres Autoridades, es un complemento necesario. Dado que este Comité se ocupará de la cooperación entre las Autoridades establecidas, por lo menos de momento no parece necesario crear una autoridad común para las tres áreas de supervisión.

5.5 En el artículo 33 de la versión inglesa hay algunos errores de escasa importancia. En el apartado 2 «in his absence» debería cambiarse por «in his/her absence». En el apartado 5 del mismo artículo, la palabra «Chairperson» es sustituida por «Chairman», por lo que también debe cambiarse.

Bruselas, 21 de enero de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude»**

[COM(2009) 511 final — 2009/0139 (CNS)]

(2010/C 339/09)

Ponente general: **Edgardo IOZIA**

El 6 de octubre de 2009, el Consejo, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude»*

COM(2009) 511 final – 2009/0139 (CNS).

El 3 de noviembre de 2009, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 459ª Pleno, celebrado los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 21 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general a Edgardo Maria Iozia y ha aprobado por 91 votos a favor, 2 votos en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva para la aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinados bienes y servicios, si bien lamenta que una vez más sea necesario buscar soluciones «convencionales» para el problema del fraude fiscal y la superación del sistema «transitorio», que sigue facilitando los fraudes intracomunitarios.

1.2 El CESE comprende y apoya los esfuerzos de la Comisión, pese a los problemas de carácter político que debe afrontar, pero sigue insistiendo en la necesidad de pasar a un nuevo sistema del IVA, que reduzca la posibilidad de fraude y disminuya las cargas administrativas para los sujetos pasivos.

1.3 El CESE está de acuerdo con las propuestas formuladas en la Resolución del Parlamento Europeo del 2 de septiembre de 2008 sobre una estrategia coordinada para mejorar la lucha contra el fraude fiscal y, en particular, la imposición del gravamen en el país de origen con un tipo impositivo único del 15 % para los intercambios entre los Estados miembros, de conformidad con lo previsto en el artículo 402 de la Directiva 2006/112/CE.

1.4 La propuesta de Directiva introduce otros elementos que aumentan las divergencias en el sistema del IVA. El CESE manifiesta su preocupación por las decisiones que demoran la armonización del IVA.

1.4.1 Si bien el instrumento jurídico elegido parece oportuno, convendría adoptar reglamentos.

1.5 Los Estados miembros deberán reforzar la Administración fiscal, dado que aumentarán las solicitudes de reembolso, porque ya no se podrá compensar el IVA cobrado con el pagado. Es indispensable un riguroso sistema de control para proteger a los Estados miembros de los efectos negativos que potencialmente podría acarrear el mecanismo de inversión del sujeto pasivo.

1.6 El CESE considera fundamental la decisión de introducir los servicios de comercio de los certificados de emisión en el marco de la Directiva.

1.7 El CESE no está de acuerdo con que el mecanismo se limite a sólo dos categorías de productos de las cuatro previstas en la Directiva. Cada Estado miembro debería decidir si su Administración está en condiciones de gestionar en medida apropiada la introducción del mecanismo de inversión del sujeto pasivo para todas las categorías de productos. Tal limitación parece en contradicción con el artículo 395 de la Directiva 2006/112.

1.8 El CESE seguirá apoyando las iniciativas de la Comisión encaminadas a reforzar la armonización del régimen impositivo del IVA, a ser posible mediante la adopción de aquellas reformas «estructurales más ambiciosas» que reduzcan drásticamente la posibilidad de fraude fiscal.

## 2. Introducción

2.1 La lucha contra el fraude fiscal y, en particular, contra los fraudes intracomunitarios, no ha progresado mucho en estos últimos años. Las pérdidas fiscales globales ocasionadas por los fraudes oscilan entre los 200 000 y 250 000 millones de euros, lo que equivale al 2 % del PIB de la UE.

2.2 Los fraudes en el ámbito del IVA se elevan a cerca de 40 000 millones de euros, lo que supone el 10 % de los ingresos fiscales.

2.3 El progresivo aumento de los intercambios ha llevado a la difusión de los llamados fraudes «carrusel». La normativa de referencia prevé que los bienes en tránsito por la UE circulen libremente, pero que el IVA correspondiente a las operaciones comerciales con países comunitarios se abone en el país de destino.

2.4 Al introducir un tercer sujeto ficticio en los intercambios comunitarios, se produce una triangulación ilícita, simulando así dos entregas sucesivas del bien en cuestión. El comprador tiene derecho al reembolso de un IVA que nunca ha sido pagado por el agente intermedio, que ha comprado el bien exento de IVA a un proveedor de otro Estado miembro. En este caso, el sujeto intermedio desaparece.

2.5 En el mecanismo de inversión del sujeto pasivo, el proveedor nacional no factura el IVA al comprador sujeto pasivo que, a su vez, pasa a ser el deudor del impuesto. En teoría, con este procedimiento debería eliminarse la posibilidad de fraude «carrusel».

2.6 La contradicción del sistema basado en la aplicación de principio del país de destino que, para funcionar correctamente, requeriría un consolidado y eficiente sistema de intercambio de información entre los Estados miembros, da lugar a fraudes fiscales difícilmente detectables. La Unión Europea ha elegido como definitivo el principio del país de origen, que prevé precisamente una forma de compensación entre los Estados miembros, mediante la redistribución del IVA. La Directiva 2006/112/CE de 28 de noviembre de 2006, en su artículo 402 indica que la imposición del gravamen en los intercambios entre los Estados miembros deberá llevarse a cabo en el Estado miembro de origen.

2.7 La redistribución parece necesaria para neutralizar el efecto sobre los beneficios obtenidos con los impuestos, las exportaciones y las deducciones de impuestos sobre las importaciones ya gravadas en el país de origen.

2.8 La adopción del régimen definitivo, que reduciría drásticamente los fraudes fiscales intracomunitarios, requiere un sistema integrado de cooperación administrativa que, pese a los esfuerzos de la Comisión, no consigue ver la luz <sup>(1)</sup>; también resulta difícil proceder a la indispensable constitución de la cámara de compensación, que la Comisión solicitó en 1987, a causa de las profundas divergencias que persisten en las inspecciones y estadísticas de los distintos Estados miembros.

2.9 En estas circunstancias, realmente desalentadoras, la Comisión presenta la propuesta de Directiva del Consejo para introducir temporalmente en las normativas nacionales la opción de la aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios <sup>(2)</sup>.

## 3. La propuesta de la Comisión

3.1 La iniciativa sometida a examen parte de las propuestas del grupo de expertos para la estrategia en la lucha contra el fraude fiscal (ATFS, en sus siglas inglesas): la Comisión presentó una Comunicación <sup>(3)</sup> en la que se recogían las propuestas innovadoras para combatir el fraude, como la introducción de un procedimiento general de inversión impositiva. Tales propuestas no fueron aprobadas por el Consejo ECOFIN.

3.2 A fin de hacer frente al aumento de lo que se conoce como fraude intracomunitario del operador desaparecido (*Missing Trader Intra-Community fraud* MTIC), más conocido como fraude «carrusel», porque suele referirse a la entrega repetida de los mismos bienes entre operadores de diferentes Estados miembros, algunos Estados han solicitado a la Comisión recurrir a la derogación prevista en el artículo 395 de la Directiva del IVA, que permite introducir temporalmente un sistema de inversión del sujeto pasivo para algunos bienes y servicios.

3.2.1 La Comisión ha considerado más apropiado el instrumento de la modificación de la Directiva del IVA, mediante la inserción de un artículo 199 *bis* y la autorización para adoptar medidas excepcionales hasta el año 2014.

3.3 Entre los bienes enumerados en la lista predefinida para la introducción óptima del sistema de inversión del sujeto pasivo, figuran aparatos electrónicos de uso común, como los teléfonos móviles y los dispositivos de circuitos integrados. El Consejo ya concedió al Reino Unido la facultad de adoptar una medida excepcional de inversión del sujeto pasivo.

3.3.1 Perfumes y metales preciosos que no sean antigüedades ni objetos de colección completan las cuatro tipologías de bienes previstas en la Directiva. Entre los servicios figura el comercio de certificados de emisión.

## 4. Observaciones generales

4.1 En su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo <sup>(4)</sup>, la Comisión, si bien, por un lado, hacía hincapié en los efectos positivos de la lucha contra el fraude fiscal que, en teoría, se podría conseguir con la introducción de la inversión del sujeto pasivo, por otro, subrayaba todos los posibles riesgos de nuevos fraudes y la necesidad de reforzar los controles y, sobre todo, la cooperación administrativa.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 427 final – 2009/0118 (CNS), en curso de examen en el marco del expediente ECO/265, ponente: Umberto Burani.

<sup>(2)</sup> COM(2009) 511 final.

<sup>(3)</sup> COM(2008) 109 final de 22.2.2008 y SEC(2008) 249 de 22.2.2008.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*.

4.2 La Comisión reiteraba su perplejidad ante la introducción de un procedimiento general de inversión impositiva con carácter opcional que «afectaría significativamente a la coherencia y la armonización del sistema del IVA de la UE y sus posibilidades futuras de desarrollo».

4.3 El CESE comparte las preocupaciones de la Comisión y considera necesario evitar todo tipo de medida que pueda comprometer el difícil camino hacia la futura armonización del IVA.

4.4 Ya en 2008, el Parlamento Europeo, al solicitar al Consejo una acción más eficaz en la lucha contra el fraude fiscal <sup>(5)</sup>, había puesto de relieve los riesgos relativos a la posibilidad de nuevos fraudes con la introducción del procedimiento general de inversión impositiva, sobre todo por lo que respecta a la venta al detalle y el uso incorrecto de los números de identificación del IVA. En dicha Resolución, el Parlamento sugería, como mejor solución, superar el régimen transitorio y gravar las entregas intracomunitarias con un tipo del 15 %.

4.5 En todos sus dictámenes más o menos recientes, el CESE ha subrayado la necesidad de superar el régimen transitorio <sup>(6)</sup> y considera que puede suscribir la propuesta del Parlamento Europeo sobre la introducción de una imposición uniforme de las entregas intracomunitarias. Por otra parte, el régimen transitorio está fragmentado en un elevado número de regímenes especiales –para la agricultura, las pequeñas empresas, las agencias de viajes, las empresas editoriales, etc.– de exenciones, desgravaciones y excepciones.

4.6 Como de costumbre, el Consejo ECOFIN no ha llegado a ningún acuerdo y el CESE lamenta una vez más que la parálisis decisoria en materia fiscal haya bloqueado la enésima tentativa de iniciar un proceso de armonización.

4.7 El CESE apoya la propuesta de la Comisión, aunque subraya la incongruencia respecto a los objetivos declarados: un régimen opcional que impone a los operadores de los sectores interesados más obligaciones administrativas, viéndose obligados, de hecho, a llevar una contabilidad doble junto con una gran responsabilidad para los sujetos pasivos que deben identificar el régimen fiscal más apropiado.

<sup>(5)</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 2 de septiembre de 2008 sobre una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal (2008/2033 (INI)) DO C 295 E, 4.12.2009, p. 13.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE sobre el «IVA/Medidas de inaplicación» - DO C 32 de 5.2.2004, p. 120.

Dictamen del CESE sobre «la lucha contra el fraude fiscal» - DO C 161 de 13.7.2007, p. 8.

Dictamen del CESE sobre «los tipos de IVA distintos del IVA normal» - DO C 211 de 19.8.2008, p. 67.

Dictamen del CESE sobre «la evasión fiscal vinculada a la importación» - DO C 277 de 17.11.2009, p. 112.

Dictamen del CESE sobre «la lucha contra el fraude» - DO C 100 de 30.4.2009, p. 22.

Dictamen del CESE sobre «la simplificación de las derogaciones y medidas contra el fraude en relación con la Sexta Directiva» - DO C 65 de 17.3.2006, p. 103.

4.8 Por lo que respecta a la inversión del sujeto pasivo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ya ha intervenido <sup>(7)</sup>. En la sentencia se examina el caso de una demanda de pago presentada por una Administración fiscal a consecuencia de una interpretación errónea del mecanismo de inversión impositiva. Para evitar inútiles y costosos procedimientos contenciosos, a la luz de la experiencia adquirida, será necesario proceder a una verificación de las legislaciones nacionales que, aunque aplican los principios generales, presentan discordancias entre los plazos de demanda de reembolso y los plazos para el pago del impuesto.

4.9 Las Administraciones de los Estados miembros que adopten este sistema deberán hacer frente a un aumento de la cantidad de demandas de reembolso de los excedentes de crédito del IVA por parte de los sujetos pasivos que ya no podrán deducir el IVA soportado.

4.10 La carga del pago del impuesto se transfiere a sujetos económicos cada vez más pequeños que podrían ser menos fiables que los actuales sujetos pasivos del IVA, empresas de medianas y grandes dimensiones, que abonan la mayor parte de los ingresos fiscales. El sistema aumenta el riesgo de pérdida de ingresos fiscales al eliminar la fragmentación de los pagos.

4.11 Tras un análisis conjunto, se llega a la conclusión de que es indispensable un riguroso sistema de control para proteger a los Estados miembros de los efectos negativos que podría acarrear el sistema de inversión impositiva. Es necesario que el proceso para mejorar el control sea paralelo al refuerzo de la cooperación administrativa y la utilización de sistemas estandarizados e informatizados de diálogo entre las administraciones.

## 5. Observaciones específicas

5.1 El CESE no está de acuerdo con la decisión de la Comisión de no proceder a una evaluación de impacto. Al considerar exhaustiva la anterior consulta «Possible introduction of an optional reverse charge mechanism for VAT - Impact on businesses» de 13 de agosto de 2007 –aún no publicada en el sitio de la Comisión–, no toma en consideración los efectos que la directiva propuesta podría tener para los operadores y las Administraciones.

5.2 El razonamiento de que, al no ser obligatoria, corresponderá a los Estados miembros interesados efectuar la evaluación de impacto es muy discutible. El CESE ha recomendado en reiteradas ocasiones que se preste la máxima atención a un análisis serio y profundo de las consecuencias de la legislación europea.

5.3 El fundamento jurídico de la propuesta parece congruente y proporcional, pero, a juicio del CESE, el instrumento de la directiva presenta evidentes riesgos de aumentar las diferencias entre los diversos regímenes fiscales: habría sido preferible adoptar un reglamento.

<sup>(7)</sup> Asuntos reunidos C 95/07 y C 96/07 de 8 de mayo de 2008.

5.4 El CESE sostiene con convicción la inclusión del comercio de los certificados europeos de emisión que en 2008 representaba el 73 % del valor del mercado mundial de los certificados. Dado que se considera que el intercambio de los certificados entre sujetos pasivos constituye la prestación de un servicio, el impuesto deberá abonarse en el país donde esté establecida la empresa compradora. El CESE lamenta tan sólo que estas transacciones no estén sometidas obligatoriamente a un sistema de inversión impositiva.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

5.5 El CESE considera que limitar los productos indicados a sólo dos de las cuatro categorías no está suficientemente justificado. Habría sido más oportuno que todo Estado miembro, bajo su responsabilidad, pudiera decidir libremente a este respecto. El artículo 395 de la Directiva 2006/112 ya confiere esta facultad a un Estado miembro, previa autorización del Consejo. El artículo 199 bis, tal como está propuesto, podría entrar en contradicción con el artículo 395.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la política de calidad de los productos agrícolas»**

[COM(2009) 234 final]

(2010/C 339/10)

Ponente: **József KAPUVÁRI**

El 28 de mayo de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la política de calidad de los productos agrícolas»*

COM(2009) 234 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de diciembre de 2009.

En su 459º Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El gran número de regímenes de certificación, que sigue aumentando, no favorece la consecución de los objetivos de la política de calidad de la Unión Europea. Dadas las circunstancias, es importante no solo armonizar y simplificar los regímenes existentes, sino también reducir su número. El CESE recomienda que se fije un régimen que sería preferente a nivel comunitario. La Comisión debería determinar qué régimen es el más apropiado.

1.2 La política de calidad de la Unión Europea es un elemento central, compuesto a su vez de varios subelementos, de un régimen especialmente complejo. Considerando que la política de calidad también está relacionada con todos los otros elementos, instrumentos y objetivos de la Política Agrícola Común, al abordarla conviene tener en cuenta todos estos parámetros. No obstante, las tres principales cuestiones que han de abordarse en materia de desarrollo de la política de calidad (información, coherencia y simplificación) reflejan un enfoque demasiado limitado. El CESE recomienda a la Comisión que trate de explotar las posibilidades que ofrece la política de calidad, de conformidad con los planteamientos políticos y estratégicos a largo plazo que se han definido para el sector agroalimentario europeo. En efecto, la política de calidad es un instrumento que puede utilizarse de manera aun más eficaz para crear nuevas fuentes de ingresos y como una nueva vía para mejorar la competitividad de los agricultores. Al mismo tiempo, constituye un ámbito en el que pueden desarrollarse de manera significativa las cooperaciones internas propias de la cadena agroalimentaria, lo que resulta muy necesario. Efectivamente, debido al reparto desigual de las rentas en la cadena alimentaria, hay una tendencia a que los socios estratégicos que la forman se traten cada vez más como adversarios. Así sucede, en particular, en los sectores y países donde la transformación no está en manos de los productores.

1.3 El 18 de septiembre de 2008 el CESE aprobó un Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor» (1). En este dictamen –y también en otros– el CESE defiende que sea también obligatoria la indicación del origen de los alimentos y de los productos de primera transformación, así como, sobre la base de una evaluación caso por caso de los productos de segunda transformación, el de los principales ingredientes utilizados en su elaboración.

1.4 Si los consumidores de la UE compran de manera sostenible y consciente, eligiendo en mayor medida los productos europeos, el futuro de la agricultura y la industria agroalimentaria comunitarias será más previsible. Teniendo en cuenta el proceso de apertura de los mercados asociado a las negociaciones de la OMC, este elemento ha pasado a ser uno de los factores más importantes, si no el que más, de la economía agrícola de la Unión Europea. Por todo ello, conviene modificar la política de calidad relativa a los productos agrícolas y agroalimentarios.

1.5 En este contexto, resulta esencial clarificar qué significa para el consumidor europeo la buena calidad, o la «calidad europea». Para ello, sería útil realizar un estudio, sobre la base de un cuestionario elaborado de manera profesional, que permita establecer una serie de principios fundamentales generales.

1.6 El CESE considera que la «calidad europea» es, en gran medida, resultado del modelo europeo de agricultura. Este modelo refleja una política que aborda cuestiones fundamentales que son importantes para el conjunto de la sociedad. El CESE respalda el enfoque de que conviene preservar y mantener este modelo agrícola europeo (2). El CESE hace un llamamiento en favor de una reforma adecuada de la PAC que garantice unas condiciones equitativas para nuestra agricultura.

(1) DO C 77 de 31.3.2009, p. 81.

(2) DO C 368 de 20.12.1999, pp. 76-86.

## 2. Observaciones generales

2.1 La política de calidad de los productos agrícolas de la Unión Europea no solo debe contribuir a la consecución de los objetivos de la PAC, sino también desempeñar un papel esencial en el proceso de desarrollo sostenible de la agricultura y la industria agroalimentaria europeas, al crear las condiciones que hagan posible la producción de alimentos de «calidad europea». Para que la agricultura y la industria de la transformación alimentaria europeas puedan mantenerse y desarrollarse, no basta con una toma de conciencia de esta «calidad europea» en el mercado interior, sino que se requiere también fomentarla en otros mercados.

2.2 Por otra parte, la cuestión no se limita, ni mucho menos, a la información correcta de los consumidores sobre aquellas características de los productos relacionadas con el procedimiento de producción. Si los consumidores de la UE compran de manera sostenible y consciente, eligiendo en mayor medida los productos europeos, el futuro de la agricultura y la industria agroalimentaria comunitarias será más previsible. Teniendo en cuenta el proceso de apertura de los mercados asociado a las negociaciones de la OMC, este aspecto ha pasado a ser uno de los factores más importantes, si no el que más, de la economía agrícola de la Unión Europea. Por todo ello, conviene modificar la política de calidad relativa a los productos agrícolas y agroalimentarios. Debería reforzarse fuera de la UE la defensa de los valores que resultan del modelo agrícola europeo.

2.3 En este contexto, resulta esencial clarificar qué significa para el consumidor europeo la buena calidad, o «calidad europea». Para ello, sería útil realizar un estudio, sobre la base de un cuestionario elaborado de manera profesional, que permita establecer una serie de principios generales.

2.4 En este contexto, como ya hemos indicado, resulta esencial clarificar qué significa para el consumidor europeo la buena calidad o «calidad europea». Entre las propiedades de los productos alimentarios, las características no computables pueden también considerarse tan válidas como las otras y formar parte de la política de calidad. El CESE considera la «calidad europea» en un sentido más amplio: este concepto implica una producción respetuosa del medio ambiente, que cumple la normativa sobre bienestar animal, utiliza métodos de producción sostenibles y que además preserva las zonas rurales.

2.5 La preferencia acordada a los productos alimentarios de elevada calidad y elaborados en la UE es uno de los principios esenciales de la UE, pero parece que últimamente este principio se ha pasado un poco por alto. En el caso de los productos agrícolas y agroalimentarios, es particularmente importante motivar de manera positiva la preferencia por los productos de la UE. Se trata, en efecto, de productos estratégicos y fiables que constituyen la base del bienestar de los ciudadanos europeos, siempre y cuando se respeten o se mejoren sus condiciones de producción. Es esta una cuestión de gran actualidad, ya que el carácter desproporcionado del reparto de las rentas en el sector agroalimentario y la pérdida de rentabilidad ponen en peligro precisamente la calidad y los valores nutritivos de los productos. Este tema, que también está siendo tratado por un buen número de instancias importantes de la Unión Europea, se halla estrechamente relacionado con la política de calidad o, más exactamente, con la complejidad de su enfoque <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Nos referimos a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa», de 28.10.2009 (COM(2009) 591 final).

## 3. Observaciones específicas

### 3.1 Actuales medidas de calidad de los productos agrícolas

3.1.1 Como explica la Comunicación, uno de los objetivos esenciales de la política de calidad de los productos agrícolas es informar a los consumidores sobre sus características. En opinión del CESE, los consumidores europeos están convencidos de que los productos alimentarios fabricados en los Estados miembros cumplen las exigencias básicas, pero disponen de escasa información sobre las demás propiedades valiosas de estos productos. Como constata la Comunicación, esta situación se ha producido porque la política de calidad se ha ido elaborando de manera fragmentaria, sector por sector, de manera progresiva a lo largo del tiempo. Hay medidas que no se han comunicado a los ciudadanos con suficiente eficacia o, más exactamente, con suficiente transparencia.

3.1.2 El CESE aprueba y respalda los esfuerzos llevados a efecto para crear, a partir de los diferentes instrumentos, un régimen único, y elaborar una política global en la materia. Para ello no hace falta solamente mejorar la eficacia, sino que conviene que los consumidores europeos acepten el nivel de los precios de los productos elaborados de esta manera, que lo consideren justo y prefieran estos productos.

### 3.2 Desarrollo de la política de calidad

3.2.1 El CESE constata con satisfacción que las consultas organizadas por la Comisión en el ámbito de la política de calidad han estado dirigidas verdaderamente a una base amplia, y han ofrecido a todas las partes interesadas la posibilidad de participar en la definición de líneas estratégicas sobre su ulterior desarrollo.

3.2.2 El Comité aprueba las tres líneas estratégicas principales: la exigencia de información, de coherencia y de simplificación. El desarrollo de la política en este ámbito debe estar al servicio de la simplificación y la transparencia, pero resulta al menos igual de importante que todos los agentes de la cadena alimentaria, y sobre todo los consumidores, dispongan de una información adaptada.

3.2.3 En el desarrollo ulterior de la política en este ámbito convendrá intentar reducir los costes asociados a la política de calidad y mantener en un nivel adecuado los costes que pueda suponer para los productores y los transformadores.

3.2.4 El 18 de septiembre de 2008 el CESE aprobó un Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor» <sup>(4)</sup>. En este dictamen –y también en otros– el CESE defiende que sea también obligatoria la indicación del origen de los alimentos y de los productos de primera transformación, así como, sobre la base de una evaluación caso por caso de los productos de segunda transformación, el de los principales ingredientes utilizados en su elaboración.

Por otra parte, el CESE considera que el etiquetado con la indicación de origen no debería ocasionar costes suplementarios en la cadena alimentaria, debe brindar a los productores una ventaja competitiva y cumplir los requisitos fijados para su aplicación. Puede debatirse si el actual etiquetado obligatorio con la indicación de origen, como en el caso de la carne fresca de vacuno, tiene un valor añadido para los consumidores.

<sup>(4)</sup> DO C 77 de 31.3.2009, p. 81.



### 3.3 Medidas de calidad agraria de la UE

#### 3.3.1 Requisitos de producción agraria de la UE

3.3.1.1 Desde el punto de vista de la política de calidad de los productos agrícolas, el sistema relativo a los requisitos de producción es un instrumento importante. Una particularidad del sistema es que estos requisitos son muy complejos. Por este motivo, pero también debido a la falta de conocimientos suficientes, los consumidores no están al tanto de sus detalles. En segundo lugar, los productos alimentarios que responden a los requisitos de producción son, en la mayoría de los casos, materias primas que no llegan directamente al consumidor.

En tercer lugar, todos los productores deben respetar los requisitos de producción de la UE, lo que constituye la diferencia esencial respecto de la mayoría de los productos importados. El respeto de estos requisitos, necesario desde el punto de vista medioambiental y social, se controla (y condiciona la concesión de subvenciones directas, es la denominada «condicionalidad»), pero esta información es menos pertinente para el consumidor. El sistema de requisitos de producción es importante, y conviene animar a que se respete en interés de la calidad de los productos alimentarios. Sin embargo, como medio de información a los consumidores posee una pertinencia limitada.

3.3.1.2 El CESE está de acuerdo en que, en circunstancias normales, los productos fabricados en el territorio de la UE respetan los requisitos mínimos de la Unión. Por ello considera innecesario mencionar separadamente este elemento. El sistema de control se ha desarrollado precisamente en esta perspectiva, y funciona bien. Convendría hacer que el consumidor europeo sea consciente de esta situación de normalidad.

#### 3.3.2 Normas de comercialización

3.3.2.1 Por su naturaleza, las normas de comercialización son cuestiones técnicas, sobre las que el Comité no desea aportar ninguna contribución significativa. Dichas normas se examinaron en el dictamen al que se hace referencia en detalle a continuación. Todas las partes interesadas tuvieron la posibilidad de pronunciarse sobre este tema en una amplia consulta.

Sin embargo, el Comité desea señalar que la etiqueta «requisitos de la UE» mencionada en el punto anterior no es un método adecuado para comunicarse con el consumidor, ya que se exhibiría en prácticamente todos los productos, y por tanto no permitiría ya al consumidor elegir con conocimiento de causa. Por el contrario, la etiqueta que hace referencia al lugar de producción, la indicación de origen, aporta una información específica y puede propiciar la decisión de compra de los consumidores. En el caso de los productos transformados, la información importante para el consumidor es la indicación del lugar de cultivo del principal componente agrícola, ya que representa el valor añadido de la producción europea. Este tipo de productos conservó su posición en el mercado incluso durante la crisis económica, tanto en cuanto a volumen como en cuanto a nivel de precio.

3.3.2.2 El CESE respalda la puesta en práctica de los ejes de reglamentación definidos en este capítulo de la Comunicación. No obstante, lo esencial es que toda indicación o norma se adapte a la realidad y refuerce la confianza de los consumidores en los productos adquiridos.

#### 3.3.3 Indicaciones geográficas

3.3.3.1 En 2008 el CESE abordó esta cuestión en su dictamen de iniciativa sobre el tema «Indicaciones geográficas y denominaciones de origen»<sup>(5)</sup>. En la actualidad, el Comité sigue reafirmando plenamente en lo expresado en ese documento y considera que se debería considerar un anexo al presente dictamen.

3.3.3.2 La puesta en práctica de regímenes de indicaciones geográficas ha resultado ser una iniciativa fructífera, de interés tanto para los consumidores como para los productores-transformadores. Por este motivo, el Comité considera que los tres sistemas de registro de indicaciones geográficas (para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas y alimentarios) debería mantenerse como en la actualidad, así como los dos instrumentos vigentes (la DOP – Denominación de Origen Protegida, y la IGP – Indicación Geográfica Protegida).

3.3.3.3 El Comité es especialmente favorable a que las empresas que tienen derecho a fabricar productos dotados de una indicación geográfica obtengan también una autorización en relación con el control. De esta manera –avanzando más allá de los objetivos fijados– es posible alcanzar un mayor nivel de cooperación, lo que favorecerá la mejora de la eficacia, tanto en el ámbito de la producción como en el de la distribución. Esto podría desembocar en la exclusión de la producción de las empresas que incumplan estas normas. El CESE considera que debería modificarse la legislación europea de modo que los Estados miembros puedan permitir a las organizaciones que han designado o reconocido para la gestión, la protección y el fomento de las indicaciones geográficas adaptar el potencial de la producción a las exigencias del mercado, sobre la base de principios justos y no discriminatorios. De esta manera puede mejorarse el reparto del valor añadido a lo largo de la cadena de suministro alimentario.

3.3.3.4 La protección de las indicaciones geográficas a escala internacional sigue siendo muy problemática. Por este motivo, es muy importante para la agricultura europea contar con el apoyo de la Comisión Europea, que es un agente clave en las negociaciones comerciales internacionales.

#### 3.3.4 Especialidades tradicionales

3.3.4.1 El Comité considera que los planteamientos relativos a la creación de un régimen de registro de las especialidades tradicionales no están suficientemente elaborados. Este tipo de sistema debería mantenerse, ya que constituye una herramienta para proteger el patrimonio agroalimentario europeo.

3.3.4.2 No obstante, el CESE considera que es importante y urgente definir con mayor precisión la categoría de las «especialidades tradicionales». Para los productos alimentarios, la característica tradicional es la que resulta del uso en la producción de materias primas, tecnologías e ingredientes tradicionales. La diferencia de calidad respecto de los productos ordinarios reside en el modo de fabricación particular (una destreza propia del lugar). En el caso de los productos locales, es difícil separar estos factores de su entorno, por lo que resulta más sensato utilizar la denominación «especialidades tradicionales y locales».

<sup>(5)</sup> DO C 204 de 9.8.2008, p. 57.

3.3.4.3 Esta terminología expresa la transmisión (tradición), en el curso del tiempo (de generación en generación), de los conocimientos de producción y las prácticas (carácter local) adquiridos a partir de los conocimientos y la experiencia de las comunidades locales (característica local). Por consiguiente, la calidad de las «especialidades tradicionales y locales» presenta también una dimensión temporal (histórica) y espacial (vínculo con una zona geográfica). Por otra parte, la tradición es también la manifestación de una cultura vinculada a la vida de las comunidades locales y, por consiguiente, la cultura es la tercera dimensión de la calidad de las «especialidades tradicionales y locales». En el dictamen mencionado, el CESE se pronunció de manera detallada sobre esta cuestión, haciendo hincapié en el hecho de que la política de calidad y el desarrollo rural, es decir, el segundo pilar de la PAC, se hallan estrechamente vinculados.

### 3.3.5 Agricultura ecológica

3.3.5.1 La creación de un logotipo único para los productos ecológicos a escala europea evitaría a los productores de la agricultura ecológica una serie de trámites de registro cuyo coste repercute en el precio de los productos en cuestión. Además, los consumidores se orientarían con más facilidad al encontrarse con estos productos.

3.3.5.2 El CESE respalda los esfuerzos llevados a cabo en este sentido a que se hace referencia en la Comunicación de la Comisión.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

## 4. Desarrollo del marco de la política de calidad de la UE

### 4.1 Coherencia de los nuevos regímenes de la UE

4.1.1 Los modos de producción que presentan mayor valor añadido y gracias a los cuales el nivel de «calidad europea» puede aumentar merecen que la UE elabore un sistema de etiquetado adaptado. Por este motivo, el Comité respalda toda iniciativa en este sentido.

### 4.2 Directrices para los regímenes privados y estatales de certificación de la calidad de los alimentos

4.2.1 Conviene intervenir en estos regímenes vigentes en la UE solo en lo relativo a las directrices.

4.2.2 La creación de regímenes privados de certificación de la calidad alimentaria no debe ocasionar, de ninguna manera, un aumento de los costes de producción o de la imposición. Sin embargo, el CESE manifiesta su preferencia por una certificación efectuada por organismos públicos, con normas y cánones europeos, o en colaboración entre el sector público y el privado.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE»**

[COM(2009) 363 final — 2009/0108 (COD)]

(2010/C 339/11)

Ponente: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

El 4 de septiembre de 2009, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo relativo a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE»

COM(2009) 363 final.

El 29 de septiembre de 2009, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos sobre este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 459ª Pleno, de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. SANTILLÁN CABEZA y ha aprobado por 173 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La sustitución de la actual normativa para garantizar el suministro de gas natural forma parte de un paquete de medidas de urgencia que se adoptan ante las graves consecuencias de los cortes de suministro.

1.2 El CESE aprueba el proyecto de Reglamento para garantizar el suministro de gas natural en la UE.

1.3 El instrumento jurídico escogido para sustituir a la Directiva 2004/67/CE relativa a unas medidas para garantizar el suministro de gas natural <sup>(1)</sup> es acertado, porque permite mayor celeridad y uniformidad en la aplicación. La urgencia y la seriedad del problema obligan a los responsables a actuar con la máxima rapidez posible en la implementación de medidas para evitar los cortes de suministro.

1.4 Destaca el CESE positivamente en la propuesta la concreción de las acciones a las que están obligados los responsables (infraestructuras, medidas preventivas y planes de emergencia para situaciones de crisis) reduciendo el margen de discrecionalidad que existe con la Directiva de 2004.

1.5 Dado que la atribución de competencias no es suficientemente explícita en la propuesta de la Comisión, sugiere el Comité que se delimite claramente las que corresponden a autoridades públicas (Comisión y autoridades competentes nacionales) de las empresas y organizaciones privadas.

1.6 El CESE llama la atención sobre los derechos de los consumidores, insuficientemente contemplados en el proyecto, en lo relativo a aspectos como: repercusión del coste de las medidas en las tarifas, clarificación de los conceptos de «cliente doméstico» y «cliente protegido», derecho de información en caso de emergencia, etc.

1.7 Tal como se señala en el punto 5.3, es necesario establecer sanciones para los Estados miembros que no cumplan con las obligaciones relativas a la seguridad de suministro.

1.8 Reclama el CESE que se prevea una protección especial para los clientes domésticos y los pequeños consumidores de gas en casos de emergencia.

1.9 En opinión del CESE, todos los proveedores de servicios deben tener igual nivel de responsabilidad en el suministro acorde con su capacidad, sin admitirse excepciones.

1.10 Los proyectos de gasoductos alternativos (como Nord Stream o Nabucco) aportarán soluciones duraderas en el medio y largo plazo, pero hasta que se produzca la plena vigencia de las medidas previstas en el proyecto de Reglamento es necesario adoptar medidas preventivas para evitar una repetición de la crisis de enero de 2009.

1.11 El CESE destaca la importancia de que se implementen cuanto antes medidas previstas en el Tercer Paquete energético, entre ellas, el establecimiento de Planes de Acción Nacionales sobre Energía para luchar contra la pobreza energética, la independencia de los organismos reguladores y la protección de los usuarios vulnerables.

1.12 El CESE sugiere la conveniencia de abrir un debate sobre la liberalización del mercado energético, que ha sido hasta ahora una política central de la UE, dado que no ha cumplido con el objetivo buscado de diversificar las fuentes de suministro y asegurar el abastecimiento. Además, la liberalización ha producido importantes pérdidas de empleos cualificados.

1.13 Es necesario destacar que la eficacia del proyecto de Reglamento, como las demás medidas que se han aprobado, depende fundamentalmente de la solidaridad y la voluntad de cooperación entre los Estados miembros de la UE.

(1) DO L 127 de 29.4.2004, p. 92.

1.14 Es, asimismo, importante que se refuercen los poderes de la Comisión para coordinar las medidas en caso de emergencia, evitándose las decisiones unilaterales que debilitan la capacidad de la UE frente a terceros países.

## 2. El motivo de la propuesta de Reglamento

2.1 Una cuarta parte del total de la energía consumida en la UE es gas, el 58 % del cual es importado. De este último, el 42 % proviene de Rusia. Cerca del 80 % de las importaciones europeas de gas ruso lo hacen a través de Ucrania (entre 300 y 350 millones de metros cúbicos por día). Entre los ocho nuevos Estados miembros de Europa del Este, la dependencia del gas ruso supone un promedio del 77 % (Comission Staff Working Document SEC(2009) 977 final). Dada la fuerte dependencia de fuentes externas, desde hace años viene siendo motivo de preocupación en la UE la seguridad en el abastecimiento de gas y a ello obedeció la Directiva de 2004 <sup>(2)</sup>. En 2006, un conflicto entre Gazprom (Rusia) y Naftogaz (Ucrania) derivó en un corte transitorio del suministro.

2.2 El 13 de noviembre de 2008, la Comisión publicó la Comunicación (COM(2008) 769) sobre la aplicación de la Directiva de 2004 señalando la necesidad de modificaciones.

2.3 El 1 de enero de 2009, en pleno invierno, Gazprom cortó otra vez el suministro de gas a través de Ucrania creando una grave situación en dieciocho países europeos. Aunque se trataba, en principio, de una diferencia comercial sobre el precio del gas, dadas sus consecuencias y el hecho de que afectó a numerosos Estados miembros de la UE, hizo necesaria una activa intervención de la Comisión Europea. El conflicto finalizó con la firma de un acuerdo entre las empresas (19 de enero de 2009), pero su duración, el gran daño causado y la fuerte dependencia europea del gas ruso han disparado la alarma.

2.4 Tras la «Cumbre del gas» («Gas natural para Europa: seguridad y cooperación», Sofía, abril de 2009), que reunió a representantes de países de las regiones de Mar Caspio, Asia Central, Mar Negro, los Balcanes, EE. UU., Rusia y la UE, la propuesta de Reglamento a la que se refiere este dictamen trata de dar solución a problemas detectados, como la falta de coordinación entre los Estados miembros o la insuficiente definición de las obligaciones que corresponden a los diferentes responsables. Por lo tanto, en lugar de introducir enmiendas parciales, se ha optado, acertadamente, por la total sustitución de la Directiva de 2004.

## 3. El contenido de la propuesta de Reglamento

### 3.1 Responsabilidad de la seguridad del suministro

3.1.1 Dentro del ámbito que a cada uno le corresponde, son responsables las empresas de gas natural, la autoridad que designe cada Estado miembro, los consumidores industriales de gas y la Comisión (Art. 3.1). Debe haber un alto nivel de cooperación entre todos ellos.

3.1.2 En el plazo de doce meses desde la entrada en vigor, la autoridad competente de cada Estado miembro establecerá – tras la celebración de consultas con las partes interesadas e intercambio de información con las otras autoridades nacionales y la Comisión – un plan de medidas preventivas y un plan de emergencia. Previamente a las consultas con la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas (ENTSO-G) y con la Agencia de Cooperación de los Reguladores de Energía (ACER), la Comisión podrá recomendar el establecimiento de un plan conjunto a nivel transnacional.

3.1.3 Las medidas para garantizar la seguridad del suministro estarán claramente definidas, serán transparentes, proporcionadas, no discriminatorias y verificables, y no falsearán indebidamente la competencia ni el funcionamiento del mercado interior (Art. 3.5).

### 3.2 Plan de medidas preventivas

3.2.1 El plan de medidas preventivas debe incluir medidas en materia de infraestructura, evaluación de los riesgos, medidas para hacer frente a los riesgos detectados e información sobre las obligaciones de servicio público pertinentes. Se actualizará cada dos años (Art. 5).

3.2.2 Infraestructura de suministro. En caso de interrupción de la estructura principal de suministro debe asegurarse que el resto de las infraestructuras tienen la capacidad para distribuir el volumen de gas necesario para satisfacer la demanda total de gas de la zona, calculada durante un período de 60 días de demanda de gas excepcionalmente elevada durante el período más frío que se haya registrado estadísticamente en los últimos años (Art. 6.1). El indicador N-1 describe la capacidad de la infraestructura de gas de suministrar el gas para la demanda máxima en la zona calculada en caso de interrupción de la principal infraestructura (Anexo 1 del proyecto).

3.2.3 Medidas para garantizar el suministro. La autoridad competente debe garantizar el suministro a los clientes protegidos por el Estado (clientes domésticos, establecimientos escolares, hospitales, etc.) evitando la discriminación y las cargas indebidas para los nuevos participantes en el mercado y las pequeñas empresas (Art. 7).

3.2.4 Evaluación de riesgos. Será obligatoria para las autoridades según determinados criterios (Art. 8).

### 3.3 Plan de emergencia y niveles de crisis

3.3.1 El contenido del plan está detallado en el proyecto (incluye, entre otros aspectos, la delimitación del cometido de cada uno de los responsables, los procedimientos a seguir en caso de crisis, los mecanismos para la cooperación entre Estados, etc.). El plan se basará en los niveles de crisis, que son tres en función de la gravedad de la amenaza: alerta rápida, alerta y emergencia (Art. 9.1 y 9.2).

3.3.2 Las facultades de la Comisión son amplias en cuanto puede verificar «si la declaración de emergencia está justificada y si no impone una carga excesiva a las empresas de gas natural y al funcionamiento del mercado interior», pudiendo además pedir a la autoridad competente la modificación o incluso el levantamiento de la medida en caso de que suponga una carga excesiva o carezca de justificación (Art. 9.6).

<sup>(2)</sup> DO L 127 de 29.4.2004, p. 22.

3.3.3 La Comisión podrá declarar la emergencia comunitaria a petición de una autoridad competente (entre otros supuestos) determinando el ámbito geográfico de la medida. Su misión principal es la coordinación de las actuaciones de las autoridades competentes y será asistida por el Grupo de Coordinación del Gas (Art. 10.1).

#### 3.4 Grupo de Coordinación del Gas (GCG)

3.4.1 Creado por la Directiva de 2004, el GCG estará integrado por representantes de: las autoridades competentes, ACER, ENTSO-G, «organismos representativos de la industria y clientes relacionados». La Comisión decidirá la composición del GCG y ejercerá su presidencia (Art. 11).

3.4.2 Son funciones del GCG asistir a la Comisión en el cumplimiento de las medidas previstas en el reglamento.

#### 3.5 Intercambio de información

3.5.1 En caso de emergencia nacional, la autoridad competente deberá disponer de información diaria sobre aspectos como el flujo de gas horarios en todos los puntos de entrada y salida transfronterizos y en el de emergencia comunitaria se incluye la facultad de la Comisión de solicitar información a la autoridad competente sobre una serie de aspectos, entre otros, la información de la que esta autoridad disponga (Art. 12.1 a 12.5).

3.5.2 Debe informarse también a la Comisión sobre acuerdos intergubernamentales y contratos comerciales de suministros que se celebren con terceros países (Art. 12.6). Se prevé además la publicación de informes anuales (Art. 13).

### 4. Observaciones generales

4.1 La sustitución de la Directiva de 2004 forma parte de un conjunto de medidas adoptadas para garantizar la seguridad del suministro, como, entre otras, la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural; el Reglamento CE n° 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de Cooperación para los Reguladores de Energía y el «Tercer Paquete» del mercado interior de la energía<sup>(3)</sup>. Es fundamental el cumplimiento estricto y puntual de todas esas medidas.

4.2 El CESE celebra la propuesta de Reglamento, que es, dados los antecedentes relatados, imprescindible. En cuanto al rango normativo, considera que es acertada la promulgación de un reglamento por la celeridad en la entrada en vigor de las medidas y la uniformidad en su aplicación.

4.3 Aprueba el CESE que la propuesta aumente sustancialmente la coordinación en la respuesta ante situaciones de emergencia reduciendo el margen de discrecionalidad que actualmente existe. Las facultades de la Comisión resultan reforzadas con esta propuesta y eso es positivo.

4.4 También valora muy favorablemente el Comité el detallado establecimiento de planes y medidas ante diferentes situaciones críticas, señalando que su cumplimiento demandará un considerable esfuerzo en recursos humanos y materiales para los diferentes responsables.

4.5 Otro aspecto positivo es la concreción de obligaciones de los diferentes responsables en materia de infraestructuras tomando como referencia un peligro concreto (principio N-1). Al mismo tiempo, debe hacerse hincapié en el elevado coste que supondrán para algunos de los Estados miembros afectados las infraestructuras que deberán construirse en cumplimiento del reglamento.

### 5. Observaciones particulares

5.1 Considera el Comité que la responsabilidad y las atribuciones de las autoridades públicas a las que se refiere el art. 3.1. deben distinguirse de las de las empresas u organismos privados, por lo que sugiere una nueva redacción, dejando claro que:

- La seguridad en el suministro de gas es un cometido de las autoridades competentes de los Estados miembros y de la Comisión, dentro de sus respectivos ámbitos de responsabilidades.
- Las empresas de gas natural y los consumidores industriales de gas deben cooperar y aplicar las medidas decididas por las autoridades responsables.

5.2 El CESE considera que el proyecto de Reglamento (y, en su caso, la aplicación del mismo en cada Estado miembro) debe contemplar con mayor énfasis los derechos de los consumidores en, al menos, algunos de los siguientes aspectos:

- a) Tarifas. Dado que los costes de las medidas podrán recaer total o parcialmente sobre los consumidores a través de las tarifas, es bueno recordar que, en las sociedades democráticas, las autoridades deben tener en cuenta las condiciones económicas y sociales del usuario a la hora de adoptar decisiones sobre esta materia.
- b) Clarificación de los conceptos de «cliente doméstico» y «cliente protegido», que sólo están descritos de manera genérica en el proyecto (Considerando 18, donde se menciona a «establecimientos escolares» y «hospitales»). Debe incluirse una lista más detallada, aunque no sea exhaustiva.
- c) Derecho de información. Los consumidores deben recibir puntual información acerca de las medidas que adoptan las autoridades, previsiones sobre la evolución de la situación, organismos a los que deben dirigirse, etc. Estos aspectos no se mencionan en el proyecto.

5.3 El CESE considera necesario asegurar que, tal como se indica en el proyecto de reglamento, todos los Estados miembros estén en condiciones de garantizar el suministro a sus clientes finales hasta 2014. Para ello deben prever o crear una red de N-1 o bien prever capacidades correspondientes de almacenamiento. Los Estados miembros elaborarán informes en los años 2011 y 2014 sobre las medidas tomadas para alcanzar este nivel. En caso de que un Estado miembro no alcance dicho nivel, los demás Estados miembros quedarán exentos de la obligación de abastecer de gas en caso de escasez de suministro.

(3) DO L 211 de 14.8.2009, p. 94; DO L 211 de 14.8.2009, p. 1.

5.4 En opinión del CESE, los clientes domésticos y los pequeños consumidores deben gozar de una protección especial en caso de que se produzcan fallos de suministro. Para ello, todos los Estados miembros deben comprometerse a garantizar el suministro de gas y calefacción según las normas vigentes.

5.5 El CESE considera que, en caso de escasez de suministro, todos los proveedores de servicios de gas deberán estar equiparados en la obligación de adoptar las medidas de emergencia necesarias. Solo así podrá garantizarse a largo plazo una competencia equitativa y no discriminatoria en el mercado del gas de la UE. Las excepciones que figuran en la propuesta de la Comisión Europea para los nuevos participantes en el mercado y las pequeñas empresas (art. 7.3) deberían suprimirse.

5.6 Están en marcha proyectos de gasoductos alternativos que aportarán soluciones duraderas en el medio y largo plazo. El 5 de noviembre de 2009, los Gobiernos de Suecia y Finlandia (antes lo había hecho ya el Gobierno de Dinamarca) dieron autorización para la construcción de «Nord Stream», dos gasoductos paralelos que llevarán el gas desde Rusia a Alemania por el Mar Báltico. El plazo previsto para la entrada en funcionamiento es 2011-2012. El proyecto «Nabucco», liderado por el consorcio austríaco OMV y que cuenta con el apoyo de la UE y EE. UU., pretende llevar gas a Europa desde las regiones del Mar Caspio, Asia Central, Oriente Medio y Próximo, sin pasar por Rusia. Compite con «South Stream» (Gazprom – ENI) de suministro de gas ruso a Bulgaria y otras zonas de Europa. Sin embargo, dado que las medidas previstas en el proyecto de Reglamento no entrarán en vigor hasta 2011, cabe expresar una preocupación por la seguridad en el suministro de gas en el futuro inmediato, sobre todo durante el invierno. El CESE confía en que las autoridades europeas y nacionales actuarán preventivamente para evitar que se repitan crisis similares a la de enero de 2009. La creación de una célula de crisis con capacidad para adoptar medidas rápidamente puede ser una opción a considerar.

5.7 En relación con el objetivo de este proyecto, pone de manifiesto el CESE la importancia que tiene el acuerdo EU-Rusia sobre alerta temprana («early warning system») en caso de problemas de suministro firmado en Moscú el 16 de noviembre de 2009, así como la voluntad de cooperación entre ambas partes en materia energética acordada en la Cumbre celebrada en Estocolmo el 18 de noviembre de 2009.

5.8 Las medidas aprobadas en el Tercer Paquete del mercado interior de la energía son complementarias a las previstas en esta

propuesta de Reglamento, por lo que es importante su puesta en vigor. Entre ellas destacan el establecimiento de Planes de Acción Nacionales sobre Energía para luchar contra la pobreza energética, la independencia de los organismos reguladores y la protección de los usuarios vulnerables, prohibiéndose la desconexión en los períodos críticos.

5.9 Considera el CESE que las instancias políticas correspondientes de la UE deben reconsiderar la política de liberalización del mercado del gas en cuanto resulta contradictoria con la seguridad en el abastecimiento. En este sentido, Evert Faber van der Meulen (EU Studies Coordinator, Leiden University), critica la «inclinación liberal» de la Comisión sosteniendo que la liberalización debería contemplarse sólo como un objetivo a «largo plazo». (V. «Gas Supply and EU–Russia Relations»). Según algunas experiencias han demostrado, la desregulación de los mercados no ha producido un aumento de las inversiones en energías limpias ni ha mejorado la diversificación en el aprovisionamiento. Véase, como ejemplo, el caso del Reino Unido: «The call for a U-turn on two decades of government policy that has created one of the most liberal energy markets came as the Committee on Climate Change, chaired by Lord Turner, concluded that deregulated markets did not produce the needed investment in low carbon energy and a diversity of supply» («U-turn urged on UK energy policy», Financial Times, October 12, 2009). Por otra parte, el proceso de liberalización y privatización del sector energético ha producido muchas pérdidas de empleos cualificados. Se ha estimado que la liberalización del mercado de electricidad ha producido la pérdida del 34 % de los empleos en la UE-15 (ejemplos de pérdidas en Estados miembros: Alemania 34 %, Italia 40 %, Países Bajos 39 %, España 34 %, Suecia 33 %), mientras que en el caso del gas, en doce Estados miembros (CZ, DK, DE, ES, IT, LV, LT, HU, AT, PT, SI, FI) se ha registrado una pérdida del 12 % en sólo cuatro años. (Hermann, C. and R. Atzmüller (2008) «Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Employment, Working Conditions and Labour Relations». Transfer, Summer 2008, Volume 14, Number 2, p. 303).

5.10 El CESE pone de manifiesto que la gran complejidad de la materia y su carácter estratégico pone en el ámbito de los Estados miembros decisiones fundamentales sobre seguridad de abastecimiento que son complementarias a las de esta propuesta, como son las referentes a las redes de transporte, energías renovables y ahorro energético. En definitiva, la crisis de 2009 puso en evidencia la necesidad de aumentar la solidaridad y la cooperación en el seno de la UE ante una situación de emergencia. Este reglamento implica un paso importante en esa dirección, pero su eficacia depende de su aplicación estricta y dentro del plazo previsto.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: «Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial»**

[COM(2009) 215 final]

(2010/C 339/12)

Ponente: **Richard ADAMS**  
Coponente: **Madi SHARMA**

El 5 de mayo de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: «Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial»*

COM(2009) 215 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de enero de 2010.

En su 459º Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 184 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Desde hace años, el CESE viene animando activamente iniciativas muy diversas en aras de una producción sostenible, llevadas a cabo tanto en el sector empresarial como en el de las ONG. Por este motivo, el Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión, que destaca y respalda el impacto creciente de los sistemas de etiquetado para facilitar a los consumidores la elección en sus compras.

1.2 El CESE está de acuerdo en que la naturaleza dinámica y adaptada al mercado de estos etiquetados dirigidos al consumidor se apoya en su carácter voluntario, pero recomienda que se brinden recursos y un apoyo normativo para avanzar en la mejora de la transparencia, la incidencia y la credibilidad de estos sistemas y para desarrollar la capacidad de los productores de influir en ellos y participar mediante la certificación. La Alianza ISEAL (Alianza Internacional para la Certificación y el Etiquetado Social y Medioambiental) ofrece a estos sistemas un marco en el que colaborar a fin de consolidar las normas y los análisis objetivos. El objetivo debería ser armonizar los enfoques en los casos en que coincidan y garantizar que se dan a conocer los factores distintivos de manera transparente.

1.3 El Comité destaca el papel que ha desempeñado el comercio justo, en particular a la hora de estimular la acción efectiva de los consumidores para la adquisición de productos sostenibles, gracias a la constitución, de múltiples maneras, de un compromiso de la sociedad civil. El Comité acoge positivamente que la Comisión mantenga su compromiso de respaldar a las organizaciones de la sociedad civil para sensibilizar al consumidor y apoyar los sistemas de garantía de la sostenibilidad en este ámbito, ya que también crea capacidad de generar solidaridad ciudadana y una acción positiva. El hecho de orientar la ayuda hacia los Estados miembros en los que todavía no se han desarrollado este tipo de sistemas podría ser especialmente eficaz en aquellos casos en

que haya un movimiento activo de la sociedad civil que abogue por el desarrollo sostenible.

1.4 El aumento de todo tipo de iniciativas en aras de la adquisición de productos sostenibles que se ha registrado en los últimos años indica que ha llegado el momento de que la Comisión examine seriamente cómo las normas y procesos subyacentes pueden influenciar su compromiso con la OMC, especialmente por lo que se refiere a una política comercial internacional hacia los países en desarrollo que dé más importancia a los factores sociales y medioambientales <sup>(1)</sup>.

## 2. Introducción

2.1 Con frecuencia, la diferencia entre la etiqueta de comercio justo y otras certificaciones reside en factores que remontan a sus orígenes. La etiqueta de comercio justo nació en respuesta a las palpables injusticias de que eran víctimas los más pobres en el comercio internacional, y fue impulsada por los movimientos «progresistas», de solidaridad y de ayuda al desarrollo que en su mayoría tienen su origen en la década de los años setenta. Su contemporáneo, el movimiento de responsabilidad social de las empresas (RSE), introdujo asimismo el respeto de las normas sociales y medioambientales en la cadena de abastecimiento e integró este enfoque para los productores y los consumidores. Los unos influyeron a los otros: así, la etiqueta de comercio justo integró el respeto de las normas laborales mínimas y los procesos de responsabilidad social de las empresas adoptaron el dispositivo de una etiqueta de garantía para los consumidores. Ahora que el cambio climático y el consumo de recursos se han convertido en una cuestión crítica para el futuro del planeta, los elementos de todos estos sellos de garantía o certificación destinados al consumidor pueden considerarse como un etiquetado de «sostenibilidad».

(1) En este sentido debe mencionarse el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible (capítulo 13) del ALC (Acuerdo de Libre Comercio) UE-Corea.

2.2 En 2005, el Comité Económico y Social Europeo publicó, a petición de la Presidencia del Reino Unido, su dictamen sobre el tema «Comercio ético y sistemas de garantía para los consumidores» (2). En este dictamen concluía que estos sistemas voluntarios (normalmente en forma de certificaciones o etiquetas de garantía) podrían aportar una contribución significativa al desarrollo sostenible y al compromiso directo de los consumidores con una respuesta positiva y responsable a la globalización. El dictamen también examinaba de modo crítico cuáles son los requisitos para que estos sistemas sean eficaces y la adecuación de la política formulada en la UE, así como la necesidad urgente de clarificar y coordinar las políticas. Por último, abogaba por un marco político con el que proporcionar una base inteligente que permita comparar los sistemas de garantía para los consumidores con otros instrumentos políticos que pretenden alcanzar objetivos similares. El Comité señalaba que este marco facilitaría a las instituciones de la UE y a los Estados miembros una vía para mejorar la coherencia política y una herramienta práctica para evaluar las inversiones. Por este motivo, el Comité expresa su particular satisfacción al constatar que estas conclusiones han sido plenamente integradas y desarrolladas en la Comunicación.

2.3 En estos cuatro años, las ventas de productos que llevan este tipo de sellos de garantía se han disparado. Así, las ventas de productos con una etiqueta de comercio justo han aumentado en un 400 %, y las de productos «UTZ Certified» en un 365 %. Es una tendencia que se mantiene y no parece estar afectada por la recesión. Las principales empresas productoras internacionales están adaptando marcas y categorías enteras de productos al comercio justo, y de la misma manera, los minoristas están cambiando completamente sus gamas de productos. Amparada por el interés de los consumidores, ha aparecido o se ha desarrollado toda una serie de sellos de garantía relacionados con la sostenibilidad. Hay también varios ejemplos significativos de que estos sistemas de garantía de la sostenibilidad tienen un efecto similar. Esto ha planteado la cuestión de si todos los consumidores conocen las diferencias entre las distintas etiquetas y de los importantes beneficios que conllevan para los productores.

2.4 El CESE ha manifestado siempre un interés notable y coherente por este tema. En su primer dictamen al respecto, elaborado en 1996 (3), el Comité hacía tres recomendaciones principales: que se establecieran sistemas internacionales de certificación y control de elevada calidad; que el etiquetado conservase un carácter voluntario y que la Comisión respaldara tanto a las organizaciones de productores de los países en desarrollo que participaran en el comercio justo como campañas públicas de educación y sensibilización en Europa.

2.5 En octubre de 2009, el Comité confirmó estas opiniones en el dictamen sobre los alimentos de comercio justo (4) elaborado por Hervé Coupeau. El presente dictamen sigue de cerca el elaborado por el Sr. Coupeau, pero aborda de manera específica la Comunicación de la Comisión y contiene una serie de recomendaciones ampliadas en la línea de la posición del Comité.

### 3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 El etiquetado de sostenibilidad, bajo sus distintas formas, se ha convertido en algo habitual para los consumidores. Estas etiquetas les permiten dar su apoyo a toda una serie de objetivos de desarrollo sostenible. Se considera etiqueta de comercio justo aquella que se centra específicamente en evaluar y certificar el respeto de unas condiciones laborales y medioambientales que respetan o se sitúan por encima de las normas internacionales mínimas, unos acuerdos comerciales de apoyo y algún tipo de prima en beneficio de los productores de los países en desarrollo. Este enfoque especial figura en un lugar destacado en la comunicación. Como quiera que la situación pueda crear cierta confusión entre los consumidores, la Comisión ha elaborado un anexo con la definición de «comercio justo» comúnmente reconocida, y distingue este enfoque de otros diferentes (5):

- 1) *comercio justo propiamente dicho,*
- 2) *otro «nicho» de productos certificados que no participan formalmente en el comercio justo, sino que tratan de sensibilizar a los consumidores sobre los asuntos relacionados con la sostenibilidad (Rainforest Alliance, UTZ Certified),*
- 3) *productos cubiertos por normas básicas con las que se pretende abarcar «a toda la industria» (por ejemplo, el Código para la Comunidad Cafetera (4C) o la Asociación Ética del Té),*
- 4) *el resto (suministros de mercancías «sin denominación»).*

3.2 La Comisión reconoce que, a pesar de la variedad de etiquetas e indicaciones destinadas al consumidor, cualquier intento de regular estos sistemas podría resultar contraproducente. Se trata esencialmente de sistemas voluntarios y dinámicos que responden a las demandas del comercio y los consumidores, y su regulación podría restringir innecesariamente su desarrollo.

3.3 No obstante, puede aumentarse la confianza y el grado de sensibilización de los consumidores mejorando la claridad y la transparencia en la definición de los diferentes sistemas y –algo también importante– estableciendo un control independiente. La Comunicación propone y espera que se lleve a cabo un análisis de la incidencia y los beneficios de estos sistemas; sin embargo, vuelve a señalar claramente que no tiene intención de fijar normas de sostenibilidad apropiadas para estos sistemas privados, aunque propone algunos principios generales. Son los siguientes:

- *Mantener la naturaleza no gubernamental de los sistemas privados en la UE.*
- *Estudiar el margen existente para posibles sinergias entre sistemas y aumentar la claridad para consumidores y productores.*
- *Lograr una comprensión común de las exigencias operativas fundamentales razonables.*
- *Establecer hechos objetivos sobre los efectos relativos de diferentes sistemas privados de garantía de la sostenibilidad comercial.*

(2) DO C 28 de 3.2.2006, pp. 72-81.

(3) DO C 204 de 15.7.1996, p. 41

(4) DO C 318 de 23.12.2009, p. 29.

(5) La Comunicación hace referencia a los criterios de comercio justo definidos por el Movimiento del Comercio Justo y recordados en la Resolución del Parlamento Europeo sobre Comercio Justo y Desarrollo de 6 de junio de 2006 (A6-0207/2006).



3.4 El desarrollo de los países más pobres, que constituye el objetivo de algunos de estos sistemas de garantía, es también un objetivo clave tanto de la OMC como de la política comercial de la UE. La Comunicación propone que, siempre que sean transparentes y no discriminatorias, las iniciativas privadas de certificación de la sostenibilidad pueden complementar los procesos de liberalización del comercio.

3.5 Dado que el gasto del 16 % del PIB de la UE corresponde a las autoridades públicas, la Comunicación aborda la cuestión de qué requisitos de sostenibilidad pueden incluirse en los procedimientos de contratación pública. La Comunicación señala que, aunque la exigencia de que los productos estén certificados por un sistema de etiquetado específico es contraria a la normativa sobre contrataciones públicas, la inclusión de criterios adecuados relativos a los procedimientos de producción es legítima, y su certificación mediante un etiquetado ético específico es una manera de probar que el criterio se cumple <sup>(6)</sup>.

3.6 En 2007 y 2008, la Comisión respaldó el comercio justo y otras iniciativas de sostenibilidad comercial con ayudas de más de 19 millones de euros, principalmente en campañas de sensibilización en la UE. Su intención es ofrecer todavía un mayor respaldo, en particular en materia de evaluaciones de impacto y transparencia del mercado, y animar a los Estados miembros a hacer lo mismo.

#### 4. Observaciones generales

4.1 Los términos «justo» o «comercio justo» no pueden controlarse legalmente, lo que quiere decir que cualquiera puede pretender aplicarlos a procesos menos rigurosos, o menos beneficiosos, que los del comercio justo. En estas circunstancias resulta esencial que el consumidor reconozca la certificación y el proceso de garantía subyacentes. En la práctica se constata que otros regímenes no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial, o los sistemas de sostenibilidad de las empresas, evitan utilizar términos como «justo» o «comercio justo» para evitar la confusión con el comercio justo.

4.2 Han pasado diez años desde la anterior Comunicación de la Comisión sobre este asunto. Durante este período, el interés del público ha aumentado masivamente, impulsado por un grado de sensibilización creciente en cuestiones de sostenibilidad y, de manera conexa, una tendencia en las empresas a garantizar cierto cumplimiento de las normas éticas, sociales y medioambientales en el procedimiento de suministro. Se trata por consiguiente de una actualización oportuna, ya que este mercado (etiqueta de Comercio Justo) facturó en Europa más de 2 000 millones de euros en 2009, y una cantidad como mínimo semejante en el caso de otras etiquetas de sostenibilidad. No obstante, esta cifra sigue representando una pequeña proporción del comercio europeo de productos importados procedentes de países en desarrollo, y debería señalarse que el término «nicho», utilizado en la Comunicación de la Comisión para describir las etiquetas dirigidas al consumidor que no participan en el comercio justo, también debería

<sup>(6)</sup> Un ejemplo de este planteamiento lo constituye la Decisión de la Comisión Europea de 29 de octubre de 2009 de enviar una demanda oficial a los Países Bajos en relación con una licitación para el suministro y la gestión de cafeteras realizada por la Provincia de Holanda Septentrional. En opinión de la Comisión, el procedimiento de licitación utilizado por la Provincia de Holanda Septentrional no cumplía los requisitos fijados por la normativa comunitaria en materia de contrataciones públicas, restringiendo la competencia.

aplicarse a este, que constituye el nicho de la etiqueta de sostenibilidad.

4.3 Sin embargo, para determinados países y productos el etiquetado de la sostenibilidad está saliendo de este nicho. Por ejemplo en los Países Bajos, donde según la ONG *Tropical Commodities Coalition* (TCC), con sede en este país, el 25 % del café que se consume procede del comercio justo. Por este motivo, resulta particularmente importante dar respuesta a las reservas de los consumidores.

4.4 Hay que reconocer que el uso del término «comercio justo» (o *good origin* u otros términos similares en el etiquetado) implica que el producto tiene un valor ético **absoluto**, cuando con frecuencia esto se corresponde en la realidad con una mejora visible pero marginal. Normalmente, la razón que explica este tipo de afirmaciones categóricas no es una intención de engañar deliberadamente al consumidor, sino la presión para simplificarle las cosas con fines de *marketing*, pero se corre el riesgo de que, si las expectativas del consumidor no se cumplen, este se sienta desilusionado.

4.5 En el caso del comercio justo, la etiqueta no es más que uno de los dos canales complementarios de que éste se sirve, junto con la cadena de suministro integrada. La Comunicación apenas examina el efecto de gran alcance que tiene el Movimiento del Comercio Justo con sus campañas ciudadanas, su actividad política en el Norte y sus actividades de apoyo a los productores en el Sur. La Comisión tampoco analiza, por ejemplo, la importante contribución de *UTZ Certified* a la seguridad alimentaria gracias a su sistema de trazabilidad muy desarrollado, ni el impacto positivo de la certificación de *Rainforest Alliance* para atenuar el cambio climático gracias a la atención que presta a la conservación de la selva tropical. Hay que reconocer que la Comisión no puede examinar a fondo estos impactos adicionales tan importantes en su Comunicación so pena de hacerla inviable. La Comisión podría abordar estos temas en futuros documentos.

4.6 Aunque la Comisión presente los sistemas de garantía como un complemento al proceso de liberalización del comercio de la OMC, el Movimiento del Comercio Justo rechaza este punto de vista por lo que a él respecta y prefiere considerar que su planteamiento representa una asociación comercial alternativa. Otros sistemas de garantía de la sostenibilidad acogerían positivamente que la OMC analice en profundidad el modo en que el proceso de liberalización del comercio puede fomentar la sostenibilidad e impedir que se produzca una situación en la que las exigencias sociales, medioambientales y económicas asociadas a la sostenibilidad se consideren erróneamente como obstáculos al comercio.

#### 5. Observaciones particulares

5.1 El Comité respeta la posición de la Comisión de no regular los sistemas de garantía, ya que la reglamentación de la UE tendería a reducir las aspiraciones y el dinamismo de un etiquetado social y medioambiental. No obstante, un marco no jurídico no solo requiere probidad en la certificación independiente, sino que implica también la necesidad de que los consumidores entiendan claramente qué ofrecen en realidad las diferentes iniciativas de garantía independientes. Por esto, parece que todos estos sistemas deberían estar basados en los procedimientos de certificación acreditados por la norma ISO65.

5.2 Resultaría útil impulsar el desarrollo de un marco común de normas para los casos en que se producen solapamientos entre los diferentes sistemas, por ejemplo entre las normas laborales y el uso de pesticidas. Por otra parte, se necesitarían evaluaciones de impacto más rigurosas que tuvieran en cuenta las diferencias significativas entre los resultados que se pretende alcanzar, por ejemplo: el Comercio Justo pretende mejorar el acceso de los pequeños productores a los mercados, mientras que *UTZ Certified* persigue el objetivo de mejorar las prácticas de gestión de las explotaciones; de la misma manera, el objetivo del Comercio Justo es potenciar a las organizaciones de pequeños productores, mientras que *Rainforest Alliance* se centra en la biodiversidad.

5.3 Aunque la Comisión haya preferido no fijar normas ella misma, está respaldando un estudio importante sobre las diferencias comparativas y los beneficios de los principales sistemas. Se reconoce que la transparencia del mercado es un requisito esencial sobre el que se apoyan los sistemas de garantía ética con un enfoque comercial, y el CESE acoge positivamente, en principio, el desarrollo del proyecto destinado a crear un portal de internet para analizar y debatir dichos sistemas. Sin embargo, los puntos clave que deben tenerse en cuenta son cómo funcionan en aquellos ámbitos en que tienen objetivos comunes y qué beneficios específicos ofrecen en los casos en que difieren. Debe señalarse que la presentación actual del portal de la UNCTAD (7) no cumple estos objetivos, ya que hace caso omiso de las diferencias significativas entre los diferentes sistemas y le falta la claridad y el rigor que se precisa en un instrumento de referencia de este tipo.

5.4 Se propone que se respalde el desarrollo de procedimientos que sustenten la transparencia y la credibilidad de las etiquetas de sostenibilidad y la capacidad de los productores de obtener la certificación y acceder al mercado, y de responder a los retos de organización necesarios. Por ejemplo, convendría poner a disposición de la Alianza ISEAL (8) los recursos necesarios para llevar a cabo

el trabajo de armonizar los sistemas cuando proceda y clarificar qué elementos son únicos en los demás casos. La ISEAL constituye una organización que reúne a múltiples partes interesadas en la que podrían consolidarse los aspectos comunes de varios sistemas de etiquetado y evaluarse y explicarse las diferencias de manera independiente.

5.5 No hay duda de que en los debates actuales sobre el comercio justo y los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial, las organizaciones de productores de los países en desarrollo tienen que desempeñar un papel esencial (9), y su experiencia de diferentes sistemas de sostenibilidad debe tenerse más en cuenta. El Comité considera que los sistemas de garantía de la sostenibilidad, y cualquier evaluación de su impacto, deberían contar en la misma medida con las contribuciones de las organizaciones de productores que tienen experiencia con la mayoría de las principales iniciativas.

5.6 En Europa, la mayor parte del volumen total de ventas del Comercio Justo y de los sistemas de garantía de la sostenibilidad comercial no gubernamentales tiene lugar en una minoría de los Estados miembros. El Comité recomienda encarecidamente que la Comisión dé prioridad a respaldar y financiar a las organizaciones de la sociedad civil en los Estados miembros en los que los programas de sensibilización de los consumidores sobre la sostenibilidad están poco desarrollados y donde hay agentes de la sociedad civil de confianza que pueden llevar a cabo este trabajo.

5.7 Desde hace algún tiempo, la política comercial de la UE viene reconociendo la contribución del comercio justo, así como su potencial para influir en la política comercial mundial. El Comité pide a la Comisión que, en el marco de su trabajo con la OMC sobre las normativas comerciales, refleje la importancia creciente que conceden los ciudadanos de la UE al comercio sostenible y socialmente beneficioso.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

(7) <http://193.194.138.42/en/Sustainability-Claims-Portal/Discussion-Forum/Fair-Trade/Web-links/>

(8) ISEAL es la Alianza Internacional para la Certificación y el Etiquetado Social y Medioambiental, cuyos códigos de conducta (*Codes of Good Practice*) son documentos internacionales de referencia para este tipo de sistemas de normas.

(9) Como ocurre con la Organización Mundial de Comercio Justo (*World Fair Trade Organization - WFTO*) y la Organización Internacional de Etiquetado de Comercio Justo (*Fairtrade Labelling Organizations International - FLO*), que ya han incorporado en sus estructuras de gobierno organizaciones de productores procedentes de países en desarrollo, así como *Rainforest Alliance* (cuyo comité de normas internacionales incluye entre sus miembros a propietarios de terrenos, agricultores, ONG, miembros destacados de la comunidad, investigadores, técnicos y otras partes interesadas) y de *UTZ Certified* (cuyo consejo de administración incluye representantes de los productores, comerciantes y torrefactores de café, así como de ONG, y cuyo código de conducta ha sido evaluado y reconocido por todas las partes interesadas que participan en el programa de *UTZ Certified*).



## Precio de suscripción 2010 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 100 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + CD-ROM anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	770 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, CD-ROM mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), CD-ROM, dos ediciones a la semana	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	300 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) nº 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo CD-ROM plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El formato CD-ROM se sustituirá por el formato DVD durante el año 2010.

## Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.**

**Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>**

