

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adopción de un programa de investigación complementario para el proyecto ITER (2014-2018)»**

COM(2011) 931 final — 2011/0460 (NLE)

(2012/C 229/11)

Ponente: **Gerd WOLF**

El 3 de febrero de 2012, de conformidad con el artículo 7 del Tratado Euratom, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adopción de un programa de investigación complementario para el proyecto ITER (2014-2018)»

COM (2011) 931 final — 2011/0460 (NLE).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 183 votos a favor, 7 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité reitera sus insistentes recomendaciones de invertir más en investigación y desarrollo, así como en cualquier técnica que permita la ambiciosa conversión necesaria de nuestro actual sistema energético y que tenga el potencial de garantizar un suministro de energía satisfactorio, a largo plazo, sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Dentro de este ámbito se encuadran también los trabajos de desarrollo encaminados al uso de la energía de fusión. La energía es la panacea de nuestro estilo de vida y cultura actuales.

1.2 ITER es un proyecto internacional de gran envergadura emplazado en la UE que ahora constituye un paso decisivo y único a escala mundial para el uso futuro de la energía de fusión. ITER es, por consiguiente, un elemento importante de la investigación energética y, en consecuencia, del Plan Estratégico Europeo de Tecnologías Energéticas (Plan SET). El Comité reitera la importancia de este proyecto, no solo para el futuro suministro energético sino también para la competitividad de la industria europea en el ámbito de las nuevas tecnologías más exigentes.

1.3 Por esta razón, el Comité se opone enérgicamente a la propuesta de la Comisión, que diverge de la práctica empleada hasta la fecha consistente en excluir los compromisos europeos relativos a la construcción de ITER del marco financiero plurianual (MFP) y mantener en dicho plan solo los trabajos de investigación destinados a ITER. De lo contrario, no solo se perjudicaría la importancia de este proyecto sino también la fiabilidad de la UE como socio internacional. Más bien, la construcción de ITER debe formar, también entre los años 2014 y 2018, parte integrante –aunque independiente y desvinculado de los demás elementos del programa– del proyecto de programa de investigación, desarrollo y demostración UE-EURATOM y, por lo tanto, estar incluido en el MFP.

1.4 Dado que esto último lamentablemente no se ha previsto *a priori* en el marco por la Comisión, el Comité recomienda conjuntamente con el Consejo, el Parlamento y el BEI que se busquen soluciones que permitan dicha previsión *a posteriori* sin que, por ello, se vean considerablemente perjudicados otros elementos del programa, especialmente aquellos relativos a la investigación energética.

1.5 En este sentido, el Comité recomienda como vía de solución preferente recurrir a los reembolsos a los Estados miembros, por otra parte, usuales de los medios no empleados del MFP, tal y como se llevó a cabo de manera evidente en la financiación de ITER en el periodo 2012-2013.

1.6 El Comité coincide con las iniciativas en el seno del Parlamento Europeo de que los medios no empleados del MFP no deberían provocar una reducción absolutamente general del MFP, sino, más bien, –como se acaba de proponer específicamente para ITER– tendría que favorecer al programa comunitario de la UE.

1.7 Solo en el caso de que dicha medida sea insuficiente o inviable, se tendría que reducir cada una de las estimaciones calculadas hasta la fecha en el MFP a un máximo de aproximadamente un 0,3 % respectivamente.

1.8 Para respetar en lo posible el calendario y el marco financiero se requieren una sólida dirección de proyecto con suficientes competencias de decisión, técnicas y administrativas, y una estructura de proyecto rigurosa.

1.9 En relación con el periodo posterior al 2018, el Comité apoya el objetivo, realmente justificado, de la Comisión de crear a la mayor brevedad un marco de planificación y regulación estable que garantice la seguridad en la planificación dentro de Europa y, en especial, a nivel internacional.

## 2. Síntesis de la propuesta de la Comisión y de su argumentación

2.1 El objetivo de la propuesta de la Comisión es el de regular las modalidades de financiación para la aportación de la UE al proyecto ITER para el periodo 2014-2018 a través de un «programa de investigación complementario» en el marco del Tratado EURATOM. El programa complementario de investigación se debe financiar por los Estados miembros (junto con algunos «terceros países asociados») por separado fuera del MFP. En este caso, se trata de un volumen de 2 600 millones de euros, es decir, alrededor de un 0,26 % del MFP (véase, sin embargo, los puntos 4.7 y 4.7.1).

2.2 El objetivo principal del proyecto internacional ITER consiste en la construcción y funcionamiento de un reactor de fusión experimental como paso relevante y decisivo para demostrar la viabilidad de la fusión nuclear como fuente de energía sostenible. Por consiguiente, el objetivo del programa de investigación definido para ITER es el de «contribuir a la reducción eficaz, segura y a largo plazo de las emisiones de CO<sub>2</sub> del sistema energético. El programa también beneficiará a la Estrategia Europa 2020 y a la iniciativa emblemática de la “Unión por la Innovación”».

2.3 ITER es parte integrante del Plan Estratégico de Tecnología Energética (Plan SET) y contribuye a la Estrategia Europa 2020, puesto que la contribución de la industria europea de alta tecnología de la UE a escala mundial debería generar una ventaja competitiva en este sector industrial realmente tan importante y prometedor.

2.4 El proyecto ITER se ejecuta en base al Acuerdo sobre la Constitución de la Organización Internacional de la Energía de Fusión ITER para la Ejecución Conjunta del Proyecto ITER («Acuerdo ITER») <sup>(1)</sup> celebrado entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica («EURATOM») y otros seis socios (China, India, Japón, Corea, Rusia y EE.UU.).

2.5 La contribución de la UE al proyecto ITER se gestionará a través de la Empresa Común para ITER y el Desarrollo de la Energía de Fusión («Fusion for Energy») que se creó por Decisión del Consejo de 27 de marzo de 2007 <sup>(2)</sup>.

2.6 Los costes de construcción de ITER superan los cálculos iniciales <sup>(3)</sup>. Por esta razón, se requieren recursos financieros adicionales (véase el punto 2.1). En opinión de la Comisión, esto último da como resultado que o bien los medios que estén ya previstos para otras prioridades del MFP se tengan que redistribuir o bien que sus respectivos límites máximos no se puedan cumplir.

2.7 Por lo tanto, se necesita un nuevo concepto que establezca una base segura a largo plazo para este ambicioso proyecto. Por consiguiente, la Comisión en su Comunicación de 29 de junio de 2011 «Un Presupuesto para Europa 2020» <sup>(4)</sup> propuso financiar la contribución de la UE al proyecto ITER con posterioridad a 2013 fuera del MFP.

2.8 Conforme al Tratado EURATOM, la duración de los programas de investigación está limitada a cinco años. Según el Acuerdo ITER, la duración inicial del proyecto ITER abarca 35 años (hasta el 2041). Por consiguiente, se requerirán decisiones del Consejo posteriores para financiar la contribución de la UE a este proyecto en el futuro.

### 3. Observaciones del Comité – Situación actual

3.1 Tomando en consideración sus declaraciones anteriores <sup>(5)</sup> sobre la importancia de la opción de la fusión nuclear en relación con un futuro suministro energético bajo en CO<sub>2</sub>, el Comité coincide con la valoración de la Comisión de que ITER <sup>(6)</sup> constituye en estos momentos un paso decisivo y único

a escala mundial en el uso futuro de la energía de fusión. La energía de fusión es la única opción conocida y que no se está aplicando ni está disponible hasta la fecha en modo de prueba dentro del abanico de posibles tecnologías que permiten superar la enorme tarea de garantizar un suministro energético seguro, suficiente, respetuoso con el medio ambiente y sostenible. ITER también es un elemento importante de la investigación energética y, por consiguiente, del Plan Estratégico Europeo de Tecnologías Energéticas (Plan SET).

3.2 El experimento de fusión JET (Joint European Torus) <sup>(7)</sup>, que ocupa en estos momentos con sus características y resultados una posición líder a escala mundial, ha incrementado las posibilidades o la predisposición de cada uno de los Estados miembros de llevar a la práctica y financiar este proyecto incluso a nivel nacional teniendo en cuenta los costes requeridos. A raíz de esto último, ha surgido un modelo y un campo de experimentación idóneos para una acción europea conjunta de éxito en el marco del Tratado EURATOM. JET ha sido desde su fundación una pieza clave en el programa de fusión europeo.

3.3 El Proyecto ITER, basado en los conocimientos mundiales sobre la investigación de fusión y, especialmente, en los resultados obtenidos en JET amplía una vez más el planteamiento de los objetivos científico-técnicos, el volumen y los costes requeridos para JET de manera considerable. Por lo tanto, parece razonable perseguir cuanto antes una cooperación a escala internacional más allá de las fronteras de la UE. Esta cooperación se plasmó en una iniciativa de Reagan, Gorbatschow y Mitterrand de la que finalmente surgió el proyecto internacional ITER. En ITER se deben poder generar (¡importante!) 500 megavatios de potencia térmica de fusión con una balanza de pagos positiva.

3.4 El 26 de noviembre de 2006 ratificaron los representantes de las siete partes el Acuerdo sobre la Constitución de la Organización Internacional de la Energía de Fusión ITER para la Ejecución Conjunta del Proyecto ITER en nombre de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, el Gobierno de la República Popular China, el Gobierno de la República de la India, el Gobierno de Japón, el Gobierno de la República de Corea, el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de los Estados Unidos de América. La Comisión no solo representó a la UE sino que también se encargó de coordinar el programa en el marco de la Empresa Común Europea ITER así como el resto del programa de fusión.

3.5 Gracias a la decisión acordada conjuntamente de ubicar ITER en la UE (en Cadarache, al sur de Francia), se ha logrado enclavar en Europa uno de los proyectos de futuro más importantes y, por lo tanto, aprovechar su fuerza de atracción para seducir a los mejores investigadores e ingenieros así como su influencia positiva a ámbitos industriales de la más alta calidad. Tras una fase inicial complicada, incluso desde el punto de vista de la gobernanza y de la gestión –nunca antes se había acordado una cooperación científico-técnica para la ejecución de un proyecto con tantos socios internacionales tan diversos– se llegó a la conclusión, por diferentes motivos, de revisar al alza el presupuesto inicial y, por consiguiente, también la parte con la que contribuía el Programa EURATOM <sup>(8)</sup>. En opinión del Comité, la Comisión estaba ya al tanto de dicha cuestión previamente a la fijación del marco financiero plurianual (MFP).

<sup>(1)</sup> DO L 358 de 16.12.2006.

<sup>(2)</sup> DO L 90 de 30.3.2007.

<sup>(3)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 111, punto 5.5.3.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 500 final del 29/06/2011

<sup>(5)</sup> Por ejemplo: DO C 302 de 7.12.2004, p. 27, DO C 21 de 21.1.2011, p. 49, DO C 218 de 23.7.2011, p. 87, DO C 181 de 21.6.2012, p. 111.

<sup>(6)</sup> Véase también <http://www.iter.org/>.

<sup>(7)</sup> Véase también [www.jet.efda.org](http://www.jet.efda.org).

<sup>(8)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 111, punto 5.5.3.

#### 4. Observaciones del Comité – Puntos de vista y recomendaciones

4.1 En principio, el Comité apoya la intención de la Comisión de reforzar el presupuesto de I+D asignado a la investigación energética – en nuestro caso, el destinado para ITER en el marco de EURATOM. Ya en su dictamen en relación con el Plan SET <sup>(9)</sup>, el Comité indicó que «a pesar del constante crecimiento de la población mundial con su ansia de consumo energético y unas ingentes necesidades de recuperación, de las limitadas reservas de recursos energéticos primarios de origen fósil y de la creciente dependencia de Europa respecto de las importaciones, son muchos los políticos y los agentes que siguen subestimando de forma manifiesta la gravedad del problema energético y climático y a la cuantía de las inversiones necesarias al respecto». El Comité ha reiterado este aviso en su dictamen relativo a «Horizonte 2020» y ha recomendado, por consiguiente, el aumento del porcentaje del MFP destinado a la investigación energética <sup>(10)</sup>.

4.1.1 Por esta razón, el Comité <sup>(11)</sup> apoya también los esfuerzos de la Comisión, lamentablemente sin éxito hasta la fecha, de ampliar el MFP con el objeto de poder llevar a cabo esta y otras tareas comunitarias esenciales con mayor ahínco. En opinión del Comité, esto último no debería dar pie a intentar crear un programa de investigación adicional fuera del MFP que permitiera financiar la contribución europea a la construcción de ITER a modo de excepción ad hoc y contraviniendo la práctica empleada hasta la fecha, casi abriendo una puerta trasera. Más bien, la construcción de ITER debe formar, también entre los años 2014 y 2018, parte integrante ~~en realidad, independiente~~ del programa de investigación, desarrollo y demostración UE-EURATOM y, por lo tanto, estar incluido en el MFP.

4.2 Este no es el único razonamiento en contra de la exclusión del MFP de los compromisos europeos en materia de construcción de ITER. El Comité tampoco está capacitado para respaldar el argumento de la Comisión señalado en el punto 2.6. En el caso de que la Comisión, conociendo previamente la cuestión, proponga un MFP para su adopción en el que suprima conscientemente los gastos requeridos para la construcción de ITER, ella misma habrá creado, según su interpretación, justo la situación contraria que se opone a la inclusión de dichos gastos en el MFP.

4.3 Además, existen, en cambio, argumentos de peso en contra de una exclusión de ITER del MFP.

4.3.1 Estos argumentos atañen, por una parte, al principio de subsidiariedad y a la cuestión del valor añadido europeo. En este sentido, se trata precisamente de proyectos que superan el potencial de cada uno de los Estados miembros por separado, como grandes infraestructuras científico-técnicas o incluso proyectos como Galileo e ITER que simbolizan una tarea prototípica de interés común en el marco del MFP, es decir, proyectos que, sin lugar a dudas, proporcionan un valor añadido europeo. Justo por eso se crearon los programas marco FTD en el seno del MFP.

4.3.2 Estos argumentos, por otra parte, también conciernen al impacto exterior en los socios internacionales. Considerando asimismo la relevancia política de dicha cooperación, el Comité

cree que la propuesta de la Comisión envía una señal que induce a error y menoscaba la confianza en la credibilidad de la UE como socio en los acuerdos internacionales. Esto no solo afectaría al programa de fusión, sino también a los esfuerzos encaminados a lograr otras cooperaciones internacionales o acuerdos vinculantes, por ejemplo, en relación con la política de seguridad o la política energética y en materia de cambio climático.

4.3.3 También repercutiría en un punto de vista más amplio y general discutido previamente por el Comité en su dictamen sobre «Horizonte 2020» <sup>(12)</sup>. En este sentido, se trata de la tendencia anunciada de transferir a Agencias las tareas y funciones que se venían realizando dentro de la Comisión en el ámbito del fomento a la investigación e innovación para permitir que la Comisión se centre en cuestiones legales y de gestión financiera. El Comité declara tener serias dudas al respecto. En efecto, la Comisión no solo renunciaría al propio seguimiento por parte de expertos y, por consiguiente, a su capacidad de juicio (incluido el de los expertos requeridos), sino también acabaría por no implicarse lo suficiente ni identificarse con los contenidos y objetivos realmente prácticos. Esta implicación, en cambio, resulta imprescindible para representar en la esfera política con éxito, conocimiento de causa y convicción el ámbito fundamental de la investigación, desarrollo e innovación. De lo contrario, se perdería un factor de control decisivo en el frágil sistema de contrapoderes institucionales, un peso decisivo en la balanza política.

4.4 El Comité, por una parte, como se ha expuesto anteriormente, apoya por completo el deseo de la Comisión de un MFP más sólido, pero, por otra, opina que ITER se debería financiar mediante el MFP y tendría que permanecer consolidado en su estructura. Por esta razón, el Comité recomienda que se busquen soluciones conjuntamente con el Consejo, el Parlamento y el BEI que permitan *a posteriori* la financiación y consolidación mencionadas sin que se vean considerablemente perjudicados otros elementos del programa, especialmente, aquellos relativos a la investigación energética.

4.5 En este sentido, el Comité recomienda como vía de solución preferente desarrollar los procedimientos idóneos que garanticen que el presupuesto previamente aprobado en su totalidad del MFP se pueda emplear realmente en tareas de interés común y que dichas partidas no se financien mediante el reembolso usual a los Estados miembros de los medios no empleados del MFP. Con esta recomendación, el Comité apoya también una iniciativa adoptada en el seno del Parlamento Europeo <sup>(13)</sup> el 5 de julio de 2010.

4.6 En cuanto a lo concerniente a la cuestión concreta que nos incumbe, el Comité recomienda cubrir esta laguna de financiación del ITER, que estamos discutiendo en el presente documento, mediante los reembolsos evitables mencionados (tal y como se llevó a cabo de manera patente en el periodo 2012/2013 <sup>(14)</sup>). En tanto en cuanto se requieran medidas formales/legales adicionales para este procedimiento, el Comité recomienda deliberar esta cuestión conjuntamente con el BEI y posteriormente tratarla ante los órganos competentes.

<sup>(12)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 111, punto 3.12.1

<sup>(13)</sup> A7-0254/2011: Resolución del Parlamento Europeo relativa a la Posición del Consejo sobre el proyecto de presupuesto rectificativo nº 3/2011 de la Unión Europea para el ejercicio 2011, Sección III – Comisión (11630/2011-C7-0166/2011 – 2011/2075(BUD)).

<sup>(14)</sup> Consejo de la Unión Europea (Consejo de Competitividad), 19 de diciembre de 2011, Documento nº 18807/11, PRESS 508 (sólo disponible en inglés).

<sup>(9)</sup> DO C 21 de 21.1.2011, p. 49 punto 3.1.1.

<sup>(10)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 111, punto 4.2.2.

<sup>(11)</sup> DO C 143 de 22.5.2012, punto 6.

4.7 Solo en el caso de que la vía de solución propuesta en el punto 4.6 sea insuficiente o no se pueda llevar a cabo en absoluto, el Comité recomienda correr con los costes que se discuten en el presente documento, incluida una reserva razonable para imprevistos («contingency») (véase el punto 4.7.1) mediante pequeños recortes de las demás partidas del MFP (incluida una reserva o «contingency» de aproximadamente un 10 %, lo que aumentaría el porcentaje de 0,26 % a un máximo de aproximadamente 0,3 % respectivamente).

4.7.1 El Comité recomienda urgentemente que las experiencias adquiridas en la creación de este tipo de proyectos de gran envergadura tecnológicamente innovadores se tengan mejor en cuenta y, por consiguiente, se prevea una «contingency» razonable de, por ejemplo, un 10 %. En caso necesario, se tendrían que modificar las correspondientes disposiciones normativas de la Comisión. Esto último conllevaría un aumento del porcentaje de 0,26 % mencionado en el punto 2.1 a aproximadamente un 0,3 %. No obstante, el presupuesto de esta «contingency» se deberá administrar por separado de la gestión de proyecto y se desbloqueará solo si se cumplen estrictos criterios, a fin de evitar la planificación ya *a priori* y el fracaso de su objetivo.

4.7.2 En el punto 4.1.1 el Comité recomienda hacer de la construcción de la parte europea de ITER un elemento propio del proyecto de programa de fusión, desvinculado de los demás elementos del programa. Para respetar en lo posible el calendario y el marco financiero de la parte europea de ITER se requieren una sólida dirección de proyecto con suficientes competencias de decisión, técnicas y administrativas, y una estructura de proyecto rigurosa. El Comité recomienda guiarse a tal fin por ejemplos tales como el CERN, la Agencia Espacial Europea (AEA) o el Observatorio Europeo Austral (ESO).

4.8 En cuanto al periodo posterior al discutido, el comprendido entre 2014-2018, el Comité apoya a la Comisión en su objetivo, realmente justificado, de crear un marco estable y una base segura a largo plazo para toda la duración del proyecto internacional ITER; ambos conceptos, en opinión del Comité, deberían estar incluidos en el MFP. De este modo, se pretende crear una seguridad en la planificación dentro de Europa y a escala internacional así como demostrar la credibilidad de la UE a los socios internacionales.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---