

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 107



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

54° año
6 de abril de 2011

Número de información Sumario Página

I *Resoluciones, recomendaciones y dictámenes*

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

469ª sesión plenaria de los días 16 y 17 de febrero de 2011

2011/C 107/01

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Acceso a las materias primas secundarias (chatarra, papel reciclado, etc.)» (Dictamen de iniciativa) 1

III *Actos preparatorios*

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

469ª sesión plenaria de los días 16 y 17 de febrero de 2011

2011/C 107/02

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo — Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE» [COM(2010) 367 final] 7

ES

Precio:
4 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2011/C 107/03	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 Banco Central Europeo — Fondos de resolución bancaria» [COM(2010) 254 <i>final</i>]	16
2011/C 107/04	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 Banco Central Europeo — Regulación de los servicios financieros para un crecimiento sostenible» [COM(2010) 301 <i>final</i>]	21
2011/C 107/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2000/25/CE en lo que se refiere a las disposiciones relativas a los tractores comercializados con arreglo al sistema flexible» [COM(2010) 607 <i>final</i> — 2010/0301 (COD)]	26
2011/C 107/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)» [COM(2010) 537 <i>final</i> — 2010/0266 (COD)] y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores» [COM(2010) 539 <i>final</i> — 2010/0267 (COD)]	30
2011/C 107/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (UE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión» [COM(2010) 498 <i>final</i>]	33
2011/C 107/08	Dictamen de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre el tema «Hoja de ruta para un sistema de energía con bajas emisiones de carbono antes de 2050» (Dictamen exploratorio)	37
2011/C 107/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción sobre aplicaciones basadas en el sistema mundial de navegación por satélite (GNSS)»	44
2011/C 107/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el uso de escáneres de protección en los aeropuertos de la UE» [COM(2010) 311 <i>final</i>]	49
2011/C 107/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un primer programa de política del espectro radioeléctrico [COM(2010) 471 <i>final</i> — 2010/0252 (COD)] y sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital [COM(2010) 472 <i>final</i>]	53
2011/C 107/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)» [COM(2010) 521 <i>final</i>]	58



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

469ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE FEBRERO DE 2011

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Acceso a las materias primas secundarias (chatarra, papel reciclado, etc.)» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 107/01)

Ponente: **Josef ZBOŘIL**

Coponente: **Sr. GIBELLIERI**

El 15 de julio de 2010, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Acceso a las materias primas secundarias (chatarra, papel reciclado, etc.)».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de enero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 88 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité valora muy positivamente los análisis de las diversas asociaciones industriales que explican tanto la situación actual como probables situaciones futuras que podrían conducir a graves desequilibrios de la oferta y la demanda en el mercado de las materias primas secundarias.

1.2 El Comité también señala que, como tal, la disponibilidad de las materias primas se considera y se trata como una cuestión estratégica en algunos países (Estados Unidos, China). Naturalmente, las materias primas secundarias se someten en estos países a un régimen también más estricto. Así pues, el CESE acoge con satisfacción que la eficiencia de las materias primas se haya convertido en una de las principales prioridades de la DG de Medio Ambiente.

1.3 El acceso a las materias primas difiere considerablemente dependiendo de cada sector industrial, al igual que ocurre con el flujo de materias primas, en función de su naturaleza y del uso tradicional que se hace de la materia prima en cuestión. En algunos casos, como los de la industria del vidrio o la siderur-

gia, el objetivo de la eficiencia de los materiales podría alcanzarse ajustando y equilibrando, sin más, los sistemas y procesos de producción existentes con la ayuda de incentivos bien definidos. El CESE advierte que estos incentivos no deben poner en peligro ni la cantidad ni la calidad de los puestos de trabajo que generan las industrias del reciclaje y la transformación.

1.4 En la actualidad se destinan a la exportación grandes cantidades de materias primas secundarias procedentes de recogida, aunque estas materias primas sean de acuciante necesidad para las industrias básicas y transformadoras europeas. Esta tendencia pone gravemente en peligro los puestos de trabajo de todas las industrias transformadoras.

1.5 La presión que ejerce el excesivo volumen de residuos recogidos por los actuales sistemas específicamente destinados a tal fin suele aliviarse con la venta directa de los distintos residuos recogidos, sin someterlos a transformación adicional alguna y sin asegurarse del uso final que se les da dentro de la UE.

1.6 Desgraciadamente, son habituales las prácticas comerciales ilegales que burlan el control directo a importantes flujos de materias primas secundarias. Por ejemplo, se recurre a declaraciones falsas de aduana que clasifican los residuos como mercancía de segunda mano para evitar así la aplicación del Reglamento sobre el traslado de residuos al tráfico específico de materias primas secundarias.

1.7 De esta manera, los torrentes de residuos que se recogen a cargo del contribuyente de la UE no garantizan los beneficios previstos, sino que, por el contrario, reducen la competitividad de las industrias respectivas reduciendo o encareciendo innecesariamente la oferta de materias primas secundarias.

1.8 Al mismo tiempo, es evidente que la articulación de los numerosos reglamentos específicos por los que se rige el reciclaje no se ha llevado a cabo de manera coherente. Estos reglamentos tienden a centrarse en aspectos individuales y aislados de la recogida y del reciclaje, sin tener en cuenta las fuerzas del mercado presentes en los sistemas y los procesos.

1.9 El Reglamento REACH también está causando problemas a algunas industrias del reciclaje, al no hacer una distinción clara entre los bienes al final de su vida útil –los residuos– y los bienes de segunda mano. Así pues, nos hallamos ante un concepto bienintencionado que, desgraciadamente, no ha alcanzado su objetivo. Algunos de los sectores afectados, como la industria papelera, han logrado salir de esta situación de punto muerto, mientras que en otros sectores siguen aún buscando soluciones viables. He aquí, pues, un grave ejemplo de incoherencia del marco jurídico del que la industria ya había avisado de antemano.

1.10 Es necesario analizar el conflicto entre las fuerzas del mercado y el marco regulador vigente para lograr un mejor equilibrio en los resultados. Una sugerencia podría ser gravar las exportaciones con aranceles como medida de protección ante la eventual pérdida de valiosos materiales. Obviamente, las medidas de este tipo habrían de ajustarse a la normativa de la OMC. La UE debería negociar con esta organización disposiciones de urgencia para establecer unas condiciones claras y transparentes para los derechos aduaneros o para las restricciones a la exportación en todo lo relativo a aquellos residuos que revistan importancia estratégica.

1.11 Otra opción pasaría por llegar a un acuerdo sobre unos objetivos flexibles de reciclaje en función de la evolución real de los mercados para permitir, por ejemplo, reducir los objetivos de reciclaje en períodos de desaceleración y baja demanda, y aumentarlos en fases de auge y demanda elevada. Al mismo tiempo, hay que plantearse maneras inteligentes de garantizar el mantenimiento de unos niveles críticos de empleo –para el ciclo empresarial en su conjunto y en toda la cadena de valor– en sectores relevantes como los residuos de envases, el papel, etcétera.

1.12 Otra opción consistiría en equiparar los objetivos y cuotas de reciclaje exclusivamente al volumen de residuos que

puede reutilizarse dentro de la UE, sin incluir aquellos residuos vendidos a terceros países que no pueden aprovecharse en instalaciones de la UE. No obstante, una medida de estas características debería ir acompañada de unos nuevos objetivos y cuotas que reflejarán la verdadera capacidad de reciclaje de la UE.

1.13 El CESE respalda enérgicamente el llamamiento que hace la industria a la UE para que elabore una política global y coherente sobre el acceso sostenible a largo plazo a las materias primas y al uso de los recursos. Esta política deberá apoyar a la industria europea en sus esfuerzos por utilizar los recursos de «inicio a reinicio». Se debe apoyar el reciclaje mejorando las infraestructuras de recogida, creando seguridad jurídica e igualdad de condiciones y eliminando las cargas administrativas innecesarias. Este requisito fundamental hace necesarios un buen equilibrio y coherencia en todo el espectro de reglamentos, directivas y decisiones.

1.14 La normativa de la UE en materia de residuos impone obligaciones legales a todas las partes interesadas en el flujo de estos materiales, y las autoridades respectivas deberán comprobar y exigir rigurosamente estas responsabilidades. La instrucción y formación de estas autoridades constituyen un requisito previo fundamental para luchar contra cualquier práctica ilegal de operadores poco honrados, especialmente en el ámbito del comercio internacional.

1.15 Todos y cada uno de los componentes de la política de la UE para la lucha contra el cambio climático deberán tener en cuenta los beneficios medioambientales de las materias primas secundarias, a la vez que deberá evitarse cualquier incoherencia: por ejemplo, el RCCDE no refleja el ahorro en energía y carbono que se consigue con el uso de materias primas recuperables en otros sectores industriales y de la construcción, lo que grava innecesariamente a estos sectores con costes adicionales.

1.16 Por último, la gestión de un marco tan complejo debe tener presente el contexto formal del diálogo social actualmente en marcha para impulsar nuevos puestos de trabajo de calidad en todas las cadenas de valor relevantes.

2. Introducción

2.1 El carácter sostenible en el acceso a las materias primas y el uso sostenible que se hace de ellas son un elemento fundamental de la política de sostenibilidad de la UE. Éste es el fundamento de la competitividad actual y futura de las industrias manufactureras de la UE ⁽¹⁾. Las cadenas de suministro de materias primas –tanto primarias como secundarias– son verdaderos sectores económicos que generan empleo y riqueza en Europa. El reciclaje es una actividad económica que contribuye de manera significativa al PIB de la UE. La recogida de materiales y productos usados concierne a los ciudadanos, los ayuntamientos y los entes públicos que han invertido en sistemas eficientes para dar una respuesta a la creciente demanda de sostenibilidad a largo plazo.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa», DO C 277 de 17.11.2009, p. 92.

2.2 Se debe reconocer el carácter complementario que existe entre las materias primas primarias y secundarias: si bien las materias secundarias constituyen, desde el punto de vista ecológico, una manera eficiente de reintroducir recursos valiosos en la economía, por lo general no son (todavía) suficientes para satisfacer la creciente demanda de materiales (papel, metales y minerales). Ambas propuestas son necesarias y se complementan entre sí. La mejora de los sistemas de recogida y del uso de las materias primas secundarias en la UE contribuirá a cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

2.3 La industria hace un llamamiento a la UE para que elabore una política global y coherente sobre el acceso sostenible a largo plazo a las materias primas y al uso de los recursos. Esta política deberá apoyar a la industria europea en sus esfuerzos por utilizar los recursos de «inicio a reinicio». La Iniciativa de las Materias Primas, la Estrategia temática sobre la prevención y el reciclaje de residuos, la Estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales y la iniciativa emblemática del Comisario Potočnik son, todas ellas, iniciativas interrelacionadas que deben integrarse y articularse coherentemente. Igualmente, habrá que tener en cuenta otras iniciativas como el Consumo y la Producción Sostenibles, la Directiva marco sobre residuos y otras políticas relacionadas con el reciclaje y los recursos.

3. Definición de los principales flujos de materias primas secundarias ⁽²⁾

3.1 Existen materiales de reciclaje tradicionales –como la chatarra, férrica y no férrica, los residuos de papel y cartón o el vidrio– que se vienen reciclando desde hace muchos años en circuitos más o menos cerrados. Estas industrias, en particular, no pueden sobrevivir sin un suministro constante de materiales recuperados y de bienes usados. Otros sectores, como el de los plásticos, son relativamente nuevos a efectos de reciclaje y, en comparación con los productos tradicionales, el proceso de reutilización de los materiales no acaba necesariamente en un circuito cerrado.

3.2 Las características de reciclaje de las principales materias primas secundarias predeterminan el flujo específico de estos materiales y los operadores que actúan en sus cadenas de valor.

3.2.1 **La chatarra de hierro y acero:** por lo general, el reciclaje de esta chatarra implica la recogida, clasificación, embalaje, empaquetado, corte, recorte, trituración y/o desguace y, por último, su fundición en altos hornos. El metal de la chatarra férrica se recoge bien por separado, bien de manera mixta para, a continuación, clasificarlo en chatarrerías y venderlo a plantas de tratamiento de chatarra, o venderlo directamente a plantas siderúrgicas. Una vez en la planta de tratamiento de chatarra, se separan los distintos tipos de metales y se preparan para su trituración o desguace, algo frecuentemente necesario para una posterior fase de separación. En el caso del acero inoxidable, las piezas más grandes se recogen por separado o se clasifican en la chatarrería previamente a su trituración. Las partículas más pequeñas de acero inoxidable se separan mediante procesos de separación en distintas fases. Por lo general, en las plantas siderúrgicas la chatarra de hierro y acero se carga directamente en los hornos.

3.2.1.1 La industria europea en el ámbito de la recuperación del acero (fase de tratamiento) se concentra principalmente en

siete empresas, que proporcionan aproximadamente el 40 % del volumen total de chatarra de acero que llega a las plantas siderúrgicas. De acuerdo con el *Bureau of International Recycling* (BIR) y la *European Ferrous Recovery and Recycling Federation* (EFR), en la UE-27 existen aproximadamente 42 000 empresas de desguace. El sector chatarrero calcula que, de este número, cerca de 250 son grandes empresas, 9 000 son empresas de tamaño medio o grande con un volumen de procesamiento que supera las 120 000 toneladas anuales, mientras que el resto, en torno a 36 000 empresas, presenta un tamaño pequeño o medio.

3.2.1.2 Los sistemas de recogida pueden variar en función del tipo de producto y del país. Los productos de grandes dimensiones y al final de su vida útil, así como los que se generan en grandes cantidades –como los procedentes de la construcción y demolición– se transportan, por lo general, directamente a los desguaces o a las plantas de tratamiento de chatarra. Tanto en virtud de la Directiva relativa a los vehículos al final de su vida útil como de la Directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (Directiva RAEE), la responsabilidad de la recuperación y, por lo tanto, la recogida de la chatarra recaen en los productores. La recogida de los materiales pequeños, como los de envasado, corresponden a los entes locales, lo cual significa que, en este caso, la recogida no está en manos de la industria de la chatarra del metal. No obstante, este sector ha adoptado diversas iniciativas en el caso de las latas de bebidas, como centros de recogida y terminales de desguace, donde se separan las latas de acero y de aluminio, y se empaquetan para su transporte a las plantas de tratamiento o las refinerías.

3.2.1.3 La chatarra es una de las pocas materias primas secundarias con las que Europa puede contar de manera continua e, incluso, disponer de un pequeño excedente: el comercio intracomunitario de chatarra, así como las importaciones y exportaciones a otros países, lleva asentado ya décadas. Dentro de la UE es difícil calcular el volumen total al que se eleva la expedición de chatarra. Se calcula que, en 2008, las importaciones y exportaciones se elevaron, respectivamente, a 5,3 millones y 12,9 millones de toneladas anuales, mientras que el consumo total de chatarra alcanzó ese mismo año los 112 millones de toneladas.

3.2.2 **Chatarra no férrica y otros flujos de residuos que contienen estos metales:** Si se compara esta categoría no férrica con la del hierro y el acero se puede constatar una variación mucho mayor en a) los metales en cuestión, b) los recursos disponibles, y c) los métodos que se deben utilizar para separar y extraer los distintos metales presentes en el flujo de residuos. Los metales más importantes y de mayor volumen son el aluminio, el cinc, el plomo y el cobre. En los residuos se encuentran también otros metales, como el estaño o los metales preciosos, que pueden extraerse recurriendo a métodos apropiados.

3.2.2.1 El sistema de recogida es el mismo, o muy similar, a los utilizados en el caso de la chatarra férrica. Para recuperar chatarra metálica de buena calidad a partir de productos al final de su vida útil (vehículos o residuos de aparatos eléctricos y electrónicos), se utilizan tecnologías sofisticadas. Por el contrario, los metales básicos no férricos se extraen del flujo de residuos con unos índices muy elevados de recuperación y, también, de utilización.

⁽²⁾ Datos extraídos principalmente de estudios en materia de residuos realizados por el Centro Común de Investigación (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>), así como de estadísticas del sector.

3.2.2.2 Las cenizas y escorias son importantes para recuperar aquellos metales no férricos que requieren tecnologías especiales. Es posible encontrar grandes recursos de metales no férricos sin explotar en antiguos yacimientos de las regiones mineras de la UE. Aunque estos residuos mineros ⁽³⁾ han quedado excluidos de la legislación general de la UE en materia de residuos, se debe prestar atención a estas materias primas y examinar si son viables económicamente.

3.2.3 **Papel reciclado:** La industria papelera es un sector basado desde el inicio en los recursos renovables y en el reciclaje, y la fibra recogida constituye su principal materia prima para la elaboración de papel. El reciclaje de papel ha sido hasta ahora un proceso relativamente sencillo y su uso material ha sido predominantemente uno. Como ocurre con los metales férricos, existen principalmente dos recursos tradicionales: la recuperación del papel industrial (procedente, entre otros, de los sectores del envasado y las artes gráficas) y los residuos (municipales) procedentes del consumo. Se prefiere la clasificación por categorías, por lo que los residuos municipales exigen la separación del papel de segunda mano y unas operaciones básicas de clasificación.

3.2.3.1 El flujo de estos materiales se ha visto gravemente afectado por la reciente recesión. Así, la utilización de papel recuperado ha descendido en un 7,6 %, alcanzando 44,9 millones de toneladas en 2009. Por primera vez, la recogida descendió en un 3,6 %, situándose en 56,6 millones de toneladas, mientras que el consumo de papel se contrajo en un 10,1 % durante ese mismo período. Las exportaciones de papel recuperado con destino a países extracomunitarios, como Noruega y Suiza, se mantuvo al alza y alcanzó los 12,8 millones de toneladas, de las cuales el 96,3 % se envió a los mercados asiáticos. Dentro de Asia, la mayoría de este material se destinó a China (71,4 % de las exportaciones europeas). La evolución constatada durante ese año excepcional tuvo como resultado que el índice de reciclaje se disparase hasta un máximo histórico del 72,2 % en 2009, tras haber alcanzado un 66,7 % el año anterior. Siempre es posible que esta situación se revierta temporalmente en la dirección opuesta una vez que se recupere la economía, ya que cabe la posibilidad de que el reciclaje no pueda hacer frente inmediatamente a un resurgir en el consumo de papel. A raíz de la evolución reciente en las estructuras del sector, el papel recuperado representa el 44,2 %, y la pasta de celulosa el 40,4 % de la fibra utilizada en la elaboración de papel en los países miembros de la CEPI.

3.2.4 **Vidrio:** El vidrio puede reciclarse una y otra vez al 100 % sin pérdida de calidad para producir otro envase de ese material. El vidrio recogido se utiliza para elaborar vidrio nuevo de la misma calidad. Esta circunstancia hace del vidrio un verdadero material de reciclaje «de inicio a reinicio». Los residuos del vidrio se pueden utilizar hasta en un 90 % para elaborar nuevos envases del mismo material. Hoy por hoy, el único límite real al uso del vidrio procedente de residuos lo marcan el volumen de vidrio recogido y la disponibilidad del vidrio de residuos en Europa.

3.2.4.1 El sistema de recuperación del vidrio es bastante sencillo: la mayoría del vidrio recuperado procede de residuos de envasados (envases de vidrio usados), mientras que también se recupera una pequeña parte a partir de residuos de la construcción (vidrio plano). La UE-27 registra un promedio de recogida del 65 % para el vidrio de contenedores destinado al

reciclaje. En 2008 se recogieron cerca de 11,5 millones de toneladas de envases de vidrios en toda Europa (incluidas Noruega, Suiza y Turquía).

3.2.4.2 El desafío que plantea el reciclaje del vidrio estriba en procesar los 7 millones de toneladas restantes de vidrio introducidas en el mercado en 2008 que no se reciclaron. Es crucial reciclar mejor y apoyar los sistemas más adecuados de reciclaje en la Unión Europea.

3.2.4.3 Los sistemas de recogida y recuperación de vidrio plano y de vidrio al final de su vida útil (los vehículos fuera de uso) no se han desarrollado lo suficiente todavía, por lo que este valioso recurso continúa siendo, más bien, una carga para el medio ambiente.

3.2.5 Los **residuos plásticos** representan cerca del 25 % de todos los desechos sólidos que se acumulan en los vertederos. Como consecuencia de la resistencia de los materiales plásticos a la degradación, el proceso de descomposición dura más tiempo una vez que estos materiales son depositados en los vertederos. Habida cuenta del gran peligro que suponen sus emisiones, es necesario controlar en instalaciones adecuadas la incineración de plásticos para recuperar energía.

3.2.5.1 Los principales consumidores de plásticos, que son a la vez las principales fuentes de este tipo de residuos, son el sector del envasado (38,1 %), el uso doméstico y del hogar (22,3 %) y el sector de la vivienda y de la construcción (17,6 %). El envasado que genera el sector minorista y de la distribución representa, en potencia, más del 80 % de los residuos plásticos susceptibles de recogida. La recogida y la transformación de los residuos plásticos procedentes de basuras mixtas de origen doméstico parece ser una de las tareas más difíciles de gestionar en el ámbito de los residuos. Los plásticos utilizados en la construcción cumplen, en su mayoría, cometidos de larga duración.

3.2.5.2 Algunas partes de los plásticos residuales no se prestan para su reciclaje, como los envasados de alimentos o los plásticos mezclados con otros materiales, ya que, en estos casos, la limpieza del plástico contaminado sería más cara que el valor de los productos por la gran cantidad de energía que se consumiría en el proceso. Sin embargo, sí pueden utilizarse para recuperar energía.

3.2.5.3 La UE-27 es exportadora neta de desechos, desperdicios y recortes de plástico. Desde 1999 ha venido aumentando de manera constante el margen entre importaciones y exportaciones. Tras un ligero ascenso entre 1999 y 2002, las exportaciones se dispararon hasta los 2,1 millones de toneladas entre 2002 y 2006. Entre 1999 y 2006, las importaciones crecieron de 55 000 a 256 000 toneladas.

3.2.5.4 Por lo que respecta al poliéster discontinuo (fibra), el polietileno tereftalato (PET) reciclado representa el 70 % de la materia prima transformada en la UE. Así pues, las botellas de poliéster son un artículo de la máxima importancia. No obstante, los productores europeos se enfrentan con serios problemas por la creciente tendencia de los comerciantes a traer PET desde el Lejano Oriente, y principalmente de China, ya sea en forma de copos (botellas cortadas en pequeños fragmentos) o de botellas compactadas. Ese país está procediendo en la actualidad a levantar las restricciones a la importación de residuos de PET para facilitar un tráfico aún mayor de esta importante materia prima secundaria desde la UE.

⁽³⁾ Los residuos mineros son objeto de la Directiva 2006/21/CE.

4. El marco jurídico del reciclaje

4.1 La regulación directa en la UE

4.1.1 Se debe apoyar el reciclaje mejorando las infraestructuras de recogida, creando seguridad jurídica e igualdad de condiciones y eliminando las cargas administrativas innecesarias. Este requisito fundamental precisa un buen equilibrio y coherencia en todo el espectro de reglamentos, directivas y decisiones. A pesar de que la entrada en vigor de la Directiva marco 2008/98/CE sobre residuos va en la dirección adecuada, debe considerarse esta directiva un primer paso que exigirá llevar a cabo periódicamente controles de la realidad y los correspondientes ajustes.

4.1.2 Otros actos legislativos de primer orden son la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, el Reglamento (CE) 1013/2006 relativo a los traslados de residuos y la Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). Todas estas directivas establecen unos objetivos arbitrarios en materia de reciclaje que falsean el libre mercado de materias primas secundarias. Teniendo en cuenta las modificaciones y enmiendas, prácticamente constantes, resulta imprescindible prestar continuamente atención a sus efectos.

4.2 **Regulación indirecta:** Los procesos de recuperación del reciclaje se regulan no sólo a través de un amplio espectro de legislación en materia de residuos, sino que la legislación prevé también otras restricciones y controles para la regulación de sectores industriales específicos o de la industria en su conjunto. Los aspectos más importante en este ámbito son las consecuencias del Reglamento (CE) 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH) y la política de la UE para la lucha contra el cambio climático.

4.2.1 En el caso de REACH, los residuos no se someten a este Reglamento, aunque las sustancias o mezclas recuperadas sí podrían recaer en su ámbito de aplicación una vez traspasada la delimitación de «residuo final». La Comisión ha abordado este problema y los correspondientes grupos de trabajo técnicos han formulado propuestas, más o menos satisfactorias, para desbloquear esta situación. En cualquier caso sigue existiendo incertidumbre y, para ayudar a resolver los problemas, puede recurrirse a los estudios de gran utilidad que pone a disposición el CCI/IPTS de la Comisión en Sevilla, así como a la información disponible en la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (ECHA). Con ello y con todo, no se puede conjurar completamente la amenaza de un registro, incluso en casos en los que este registro puede no entrañar ventaja alguna.

4.2.2 La política de la UE para luchar contra el cambio climático debería contemplar una serie de incentivos para promover una transición coherente y sostenible de la sociedad global, desde las fuentes energéticas primarias de origen fósil hacia fuentes alternativas de energía. La política de la UE en materia de cambio climático está compuesta por elementos individuales que deberían ser integrados, aunque, más que una realidad, esta integración no pasa desgraciadamente de ser una mera declaración de intenciones. Algunos de estos elementos repercuten gravemente en los procesos de recuperación y reciclaje: la actualización del RCCDE para el periodo post-Kioto sitúa en desventaja a los operadores de instalaciones producti-

vas, por su planteamiento administrativo a la hora de asignar los créditos durante el periodo 2013-2020. Además, la introducción gradual de un sistema de subastas agotaría los recursos económicos de los operadores, que dispondrían todavía de menos dinero para acometer futuros procesos de reducción del carbono. Por otro lado, la RCCDE no refleja el ahorro en energía y carbono que se consigue con el uso de materias primas recuperables en otros sectores industriales y de la construcción.

4.2.3 La Directiva sobre energía renovable plantea, además, otros problemas. Los importantes esfuerzos desplegados en favor de las energías renovables y el ingente, y desequilibrado, apoyo a éstas plantea claramente el riesgo de que se filtren grandes cantidades de materias primas secundarias recuperadas (biomasa y papel recuperado de todo tipo) para reutilizarlas en generación de energía y de calor. Todos estos riesgos deben ser analizados de manera adecuada y limitarlos en la medida de lo posible si se pretende mantener e, incluso, mejorar el acceso a las materias primas secundarias allí donde se pueda. Hay que examinar y, en caso necesario, reforzar la definición de «biomasa» para evitar abusos a costa de la generación de energías renovables. En algunos casos se llega incluso a incinerar, sin más, las materias primas primarias –la madera– como consecuencia del falseamiento del mercado que ocasionan algunos subsidios.

4.2.4 La normativa de la UE en materia de residuos impone obligaciones legales a todas las partes interesadas en el flujo de estos materiales, y las autoridades respectivas deberán comprobar y exigir rigurosamente estas responsabilidades. La instrucción y formación de dichas autoridades constituyen un requisito previo fundamental para luchar contra cualquier práctica ilegal de operadores sin escrúpulos, especialmente en el ámbito del comercio internacional.

5. Cadenas de valor y operadores en los principales flujos de materias primas secundarias

Ya en la definición del punto 3 queda de manifiesto la existencia de grandes diferencias entre los distintos flujos de materias primas secundarias. Algunos de ellos operan de modo prácticamente autónomo, basándose de manera natural en unos sistemas históricos de funcionamiento para la recogida, pretratamiento y tratamiento (incluida la clasificación) de residuos, previamente al envío del material recuperado a una gran instalación operativa. Es posible apuntar distintas características para determinar cuáles son los peligros que plantean los procesos de recuperación y reciclaje, y evitarlos.

5.1 El valor comercial de las materias primas secundarias constituye uno de los factores clave que determinan la accesibilidad final de este material. La recogida y el pretratamiento de los flujos de residuos son fases relativamente económicas en el caso de residuos concentrados (hierro, vidrio y papel), por lo que las materias primas secundarias resultantes siguen siendo bastante accesibles a un costo razonable. Todo este circuito cerrado está sometido a las condiciones de mercado. Por otro lado, existe un segmento de reciclaje cada vez mayor que no se rige por los precios de mercado de los materiales, sino por el cumplimiento de las políticas de la UE en materia de residuos. La mayor parte de los residuos de envases, los residuos electrónicos y eléctricos y los residuos biodegradables se transforma para cumplir los objetivos de diversas directivas.

5.1.1 La producción de este tipo de materias primas secundarias procedentes de estos flujos de residuos no son económicamente sostenibles en el mercado mundial. La recogida, clasificación y transformación de los residuos se ajustan o bien al cumplimiento por parte de los productores de unas normas de responsabilidad ampliada, o bien a una financiación pública directa. En ambos casos, es el ciudadano europeo quien paga la conversión, ya sea como contribuyente o como consumidor.

5.1.2 Europa genera una reserva de materias primas secundarias a la que cualquier operador mundial tiene en todo momento fácil acceso cuando se incrementa la demanda de estos materiales en los mercados mundiales. El enorme volumen de residuos recogidos y no transformados se exporta principalmente a Asia. La volatilidad del mercado mundial hace que los precios sean también volátiles. En épocas de recesión de los mercados mundiales, las materias primas secundarias recuperadas se acumulan, ya que se deben respetar los objetivos de reciclaje. Esta situación crea situaciones críticas por el falseamiento del mercado dentro de la UE.

5.1.3 Los recicladores de la UE tienen que invertir mucho más que sus competidores asiáticos en la construcción de plantas de reciclaje, puesto que han de respetar unas normas más rigurosas, tanto en materia de sobrecapacidad como de tecnología. Así pues, cuando resurgen los mercados mundiales de las materias primas, sus costosas capacidades no se aprovechan porque los residuos recogidos abandonan Europa sin ser transformados. Por todo ello, existe una necesidad acuciante de hacer frente a los operadores globales de materias primas, y el marco regulador de los residuos deberá evitar trastornos al mercado y facilitar el acceso de las industrias de la UE a las materias primas secundarias.

5.1.4 Las restricciones sobre el comercio ilegal o semiilegal de materias primas secundarias podrían basarse en el respeto riguroso de unos certificados de calidad reconocidos internacionalmente, como unos certificados basados en normas ISO expedidos por los socios receptores de materias primas secundarias fuera de la UE. Asimismo, cuando puedan plantearse problemas, los Estados miembros deberán adoptar todas las medidas legales necesarias a la hora de comprobar el origen legal de un residuo de recogida.

5.1.5 Puesto que la política relativa a las materias primas constituye una cuestión de seguridad estratégica en muchas

partes del mundo, el apoyo de la UE al conjunto de cadenas de valor y, en particular, por lo que respecta a las materias primas secundarias de alta calidad («calidad superior») podría resolver muchos de los problemas relacionados con el acceso a estas materias primas. Obviamente, es necesario revisar la especificación europea de las materias primas secundarias con el fin de definir una «calidad superior» para ellas.

5.2 El impacto medioambiental de un reciclaje inteligente ha de ser beneficioso para el conjunto de las principales industrias que hacen uso de grandes cantidades/cuotas de materias primas secundarias. Este enunciado general no se ve siquiera alterado por el uso de sofisticadas tecnologías en la transformación de los flujos de residuos. Por lo general, se reduce el consumo energético total, en ocasiones hasta constituir una fracción del consumo normal, como ocurre con la transformación de materias primas extraídas de minas o cosechadas. Todo ello implica también una reducción de las emisiones de dióxido de carbono, las emisiones de gases, etcétera. La presencia de impurezas en el flujo de residuos obliga a tener en cuenta nuevos residuos que, en algunos casos, imponen también el uso de plantas de tratamiento de aguas residuales. Estos flujos de residuos difíciles han incrementado también los costes de pretratamiento y tratamiento, lo cual encarece a su vez los procesos.

5.3 La utilización de las materias primas secundarias al margen de la industria plantea un gran riesgo para estos sectores (véase el punto 4.2.3). El entorno competitivo se ve seriamente falseado por medios económicos que sirven a cometidos completamente distintos, y ello podría distorsionar enormemente los mercados de materias primas. La industria del papel no puede competir por la pasta de celulosa (su principal materia prima) y por el papel recuperado (su segunda materia prima principal) con las plantas productoras de calor y energía renovable, que gozan de subsidios para este fin. Hay que adoptar unas medidas adecuadas de protección para garantizar el acceso a las materias primas básicas. El fracaso de estas medidas supondría una seria amenaza para una de las principales industrias de la UE. El apoyo a la producción de materias primas secundarias «de calidad superior» elevará la demanda de mano de obra y tendrá una repercusión social positiva en una época de crisis para el consumo de dichas materias primas.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

469ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE FEBRERO DE 2011

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo — Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE»

[COM(2010) 367 final]

(2011/C 107/02)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

El 30 de junio de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo - Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE»

COM(2010) 367 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 17 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 240 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente que la Comisión Europea haya reconocido la necesidad de proceder a una mayor integración en la coordinación de las políticas económicas europeas, inscribiendo en su propia agenda la necesidad de reforzar la gobernanza económica de la UE.

1.2 El CESE reconoce que la actual crisis económica, en efecto, ha sometido a una dura prueba la resistencia económica, social e incluso política de la Unión Europea (UE) en general y de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en particular, y ha puesto de manifiesto la escasa capacidad de coordinación entre los Estados miembros. Esto se ha hecho patente tanto en las intervenciones de emergencia para contener los efectos financieros y reales de la crisis como en las medidas de reestructuración de la arquitectura global, y de la zona del euro en par-

ticular, para evitar la repetición de la misma situación en un futuro próximo. Es evidente, asimismo, que la elevada deuda pública de algunos Estados miembros, derivada al menos en parte de los rescates bancarios, constituye un freno a la inversión pública y a la sostenibilidad del gasto social.

1.3 El CESE desea que el refuerzo de la gobernanza económica europea se lleve a cabo atendiendo por igual a las necesidades de la estabilidad y las de un crecimiento que genere empleo.

1.4 El CESE quiere contribuir a encontrar el amplio acuerdo necesario para reforzar eficazmente la gobernanza económica poniendo de relieve, por un lado, algunos límites y riesgos consustanciales al enfoque seguido por la Comisión y, por otro, sus importantes efectos potenciales.

1.5 En primer lugar, es preciso superar la actual fase de estancamiento de la UE, derivada de las vicisitudes de la Constitución europea y de la ampliación a 27 Estados miembros con historias y planteamientos políticos muy distintos, que dificulta la definición de objetivos comunes en el terreno económico, social y medioambiental que deben constituir la base de la gobernanza económica.

1.6 Al mismo tiempo, las reglas para el futuro deben basarse en el análisis compartido del pasado, concretamente de cuáles han sido los límites de los instrumentos de coordinación ya existentes, que han restado eficacia a la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y no han permitido alcanzar en grado suficiente los objetivos fijados en Lisboa.

1.7 En segundo lugar, se ha decidido, en cuanto a los plazos, comenzar el semestre europeo (a partir del 1 de enero de 2011) sin haber establecido antes las reglas y los contenidos que deben aplicarse y, por otro lado, sin haber coordinado eficazmente las propuestas entre los distintos sujetos institucionales interesados.

1.8 La limitada participación de las instituciones representativas de los ciudadanos europeos (Parlamento y Comités) en el debate sobre la nueva gobernanza y en su aplicación podría llevar a la opinión pública a percibir el refuerzo de las normas, a causa de la menor discrecionalidad política y de los mayores automatismos previstos, como un «déficit de legitimidad» de las decisiones de la Unión, en paralelo con la pérdida de confianza en la UE que revelan los datos del Eurobarómetro.

1.9 El CESE considera que la afirmación de la legitimidad democrática de la coordinación de las políticas económicas europeas debe pasar necesariamente por el Parlamento Europeo. En este contexto, el CESE desea que el Parlamento Europeo pueda asumir un papel fundamental en el proceso que comienza con el semestre europeo, tanto en la fase de control como en la de la evaluación de las intervenciones correctivas previstas en la Comunicación de la Comisión Europea.

1.10 Para facilitar que la opinión pública acepte los límites presupuestarios es indispensable mantener la coherencia entre los objetivos de crecimiento y de desarrollo económico y social enunciados en la Estrategia Europa 2020, para los que se precisan unos niveles de inversión tal vez incompatibles con los límites presupuestarios, y las exigencias de estabilidad monetaria y financiera plasmadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

1.11 A tal fin también es necesario adoptar una serie adecuada de indicadores que vayan más allá del mero PIB y que sean capaces de incluir las conquistas sociales y ambientales y las pérdidas y, por tanto, de reflejar las preocupaciones reales de los ciudadanos, poniendo en práctica las cinco medidas previstas «más allá del PIB». Se trata del uso de indicadores ambientales y sociales, de la disponibilidad de información casi en

tiempo real y de datos precisos sobre la distribución y las desigualdades, de la elaboración de un cuadro europeo de indicadores de desarrollo sostenible y de la extensión de las cuentas nacionales a las cuestiones ambientales y sociales.

1.12 El CESE, al amparo de su papel de organismo consultivo, podría contribuir a un mejor funcionamiento del semestre europeo, a través de una sesión anual específica para debatir las recomendaciones y el modo de generar consenso sobre las reformas a nivel nacional, teniendo en cuenta el impacto social de las medidas adoptadas. Dicho debate podría tener lugar en otoño tras la adopción formal de las recomendaciones por parte de los Estados miembros, y sus conclusiones servirían de base para un intercambio de puntos de vista con los respectivos comités económicos y sociales nacionales, los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

1.13 En particular, la creciente atención que se presta a la concertación entre los agentes sociales, sobre todo en la zona del euro, donde los Estados miembros ya no disponen del instrumento de la devaluación, hace que las relaciones entre sindicatos y asociaciones empresariales formen parte de la estrategia concebida por la Comisión. Una solución podría consistir en el uso más intenso y funcional del diálogo macroeconómico, que conduzca a una verdadera evaluación compartida entre los gobiernos y los interlocutores sociales acerca de la situación económica en la UE y de las medidas que se impone adoptar, en estrecha relación con los procesos de diálogo social a nivel nacional.

1.14 La realización de una verdadera coordinación de las políticas económicas europeas requiere el consenso necesario sobre el marco macroeconómico de referencia y el de las previsiones. A este fin el CESE desea que se garanticen las condiciones para que Eurostat disponga de las bases informativas adecuadas de modo que la Comisión Europea pueda formular propuestas de previsiones correctas y que se instaure un apoyo activo entre los demás órganos interesados: el Banco Central Europeo, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

1.15 El CESE desea que la coordinación de las políticas económicas europeas sea, al menos para los Estados de la zona del euro, el primer paso hacia una verdadera política económica común y hacia la coordinación de las políticas presupuestarias.

1.16 Si en aras de una mayor coordinación de las políticas económicas, se pretende reforzar, junto con la política fiscal y monetaria, la coordinación de la política salarial en la zona del euro, habrá que respetar la autonomía de las negociaciones colectivas: es inadmisibles y rechazables que los Estados establezcan los objetivos de los convenios colectivos, y mucho más que impongan recortes salariales.

2. El refuerzo de la gobernanza económica europea en la Comunicación de la Comisión ⁽¹⁾

2.1 La Comunicación de la Comisión representa una elaboración adicional de las ideas formuladas en la Comunicación «Reforzar la coordinación de las políticas económicas» ⁽²⁾ y de las directrices adoptadas por el Consejo Europeo EUCO 13/10, que siguen los resultados alcanzados hasta ahora por el Grupo de trabajo sobre la gobernanza económica (Grupo de trabajo VAN ROMPUY).

2.2 El documento elaborado por la Comisión se fundamenta en el reconocimiento implícito de que los efectos de la crisis financiera y económica han generado una serie de presiones sobre la sostenibilidad económica y social de la UE en general, y de la UEM en particular, poniendo de manifiesto la escasa capacidad de coordinación de las políticas económicas europeas.

2.3 En este contexto, la Comunicación propone estructurar un marco de intervenciones capaz de asegurar una mejor coordinación de las políticas económicas europeas entre los 27 Estados miembros de la Unión, y, concretamente, entre los dieciséis de la UEM, para los que se prevén normas específicas. La estructura propuesta prevé integrar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la Estrategia Europa 2020.

2.4 En el ámbito del proceso de refuerzo de la gobernanza económica europea, la Comisión pretende alcanzar fundamentalmente tres objetivos.

2.4.1 El primer objetivo consiste en *reforzar la coordinación y supervisión de las políticas económicas*, para lograr:

- reducir los desequilibrios nacionales mediante una supervisión macroeconómica reforzada basada en mecanismos de alarma y sanciones,
- homogeneizar más los marcos presupuestarios nacionales a través de la adopción de requisitos mínimos uniformes entre los Estados miembros y el paso de una programación presupuestaria anual a una plurianual,
- hacer más eficaz el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, centrandolo la atención en la dinámica de la deuda y del déficit.

2.4.2 El segundo objetivo consiste en *establecer un sistema de correctivos preventivos y de sanciones* aplicables en caso de incumplimiento por parte de los Estados miembros.

2.4.3 El tercer y último objetivo *instituye un semestre europeo de coordinación anticipada de las políticas económicas*, aplicable también a las reformas estructurales y las medidas de estímulo del crecimiento económico previstas en la Estrategia Europa 2020.

⁽¹⁾ COM(2010) 367 final.

⁽²⁾ COM(2010) 250 final.

2.5 Estos objetivos se traducen en una legislación derivada de la Comisión en forma del paquete presentado el 29 de septiembre de 2010, relativo a la adopción de seis Comunicaciones ⁽³⁾ que detallan las formas concretas de conseguirlos y que serán objeto de dos dictámenes específicos del CESE, uno de ellos sobre la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el otro sobre los desequilibrios macroeconómicos. Por consiguiente, el presente dictamen se limita a consideraciones de carácter general sobre el conjunto del sistema de gobernanza propuesto por la Comisión, sin entrar a tratar el paquete legislativo del que se ocuparán específicamente los dos dictámenes indicados.

3. Observaciones generales

3.1 Hay que aplaudir la decisión de la Comisión de poner en marcha un proceso de refuerzo real de la coordinación de las políticas económicas europeas. En efecto, se trata de una necesidad que han venido planteando desde hace tiempo muchos órganos institucionales europeos (como el Parlamento Europeo) y no europeos. En particular, la importancia de una mayor integración de la gobernanza de la Unión ha sido destacada varias veces por el CESE en los dictámenes que, en el pasado, se han ocupado de este asunto ⁽⁴⁾.

3.2 La crisis financiera y económica ha sometido a una dura prueba la capacidad productiva, social y política de la UE en general y de la Unión Económica y Monetaria en particular. ⁽⁵⁾

3.3 El contexto social y económico está sujeto a factores de inestabilidad e incertidumbre y necesita, por tanto, una organización eficaz y el buen funcionamiento de las instituciones. Salta cada vez más a la vista que, sin cooperación entre los agentes de las políticas económicas nacionales no se puede guiar a todos los Estados miembros en una dirección común frente a los desafíos de la globalización productiva y financiera y de los profundos cambios tecnológicos en curso.

⁽³⁾ COM(2010) 522 a 527; para más detalles, véase http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁽⁴⁾ Dictámenes del CESE sobre los siguientes temas «Las repercusiones de la crisis de la deuda pública en la gobernanza de la UE», DO C 51 de 17.2.2011, p.15; «Recuperación económica. situación actual e iniciativas concretas», DO C 48 de 15.2.2011, p. 57; «La crisis financiera y su impacto en la economía real», DO C 255 de 22.9.2010, p. 10; «Políticas económicas que favorecen la estrategia industrial europea», DO C 10 de 15.01.2008, p. 106; «Las orientaciones generales de política económica y la gobernanza económica – Condiciones para una mayor coherencia en la elaboración de la política económica en Europa», DO C 324 de 30.12.2006, p. 49; «El refuerzo de la gobernanza económica — La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», DO C 88 de 11.4.2006, p. 68.

⁽⁵⁾ Como precisaba el Comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, Olli REHN, en su comparecencia ante el Parlamento Europeo el 5 de julio de 2010: «La crisis ha revelado importantes debilidades sistémicas en la actual Unión Económica y Monetaria. En palabras llanas, necesitamos una coordinación mejor y más estrecha de las políticas económicas de la UE. Necesitamos también aplicar con más rigor las normas de la UEM. Las normas no sirven para nada si no se cumplen.» (REHN, O.: *Reforzar la confianza económica en Europa*, discurso ante la Comisión ECON del Parlamento Europeo, Estrasburgo, 5 de julio de 2010).

3.4 En ausencia de una coordinación de las políticas económicas, la crisis ya ha producido una serie de consecuencias de carácter económico y social particularmente graves para la UE, sobre todo en lo tocante a las oportunidades de crecimiento y al empleo. Son efectos lúcidamente identificados en el proyecto de informe sobre la crisis financiera, económica y social presentado al Parlamento Europeo por la ponente Pervenche BERÈS (6).

3.4.1 El producto interior bruto (PIB) de la UE, que experimentó un exiguo crecimiento en el año 2008 (+0,5 %), cayó claramente en el año 2009 (-4,2 %) y debería volver a aumentar en los años 2010 y 2011 (las previsiones son, respectivamente, del +1 % y del +1,7 %). El desplome es particularmente grave en los tres países bálticos (Letonia, a finales del año 2011, habrá perdido el 22 % del PIB de 2007), así como en Irlanda, y, en menor medida, en Italia, Grecia y Finlandia. Al mismo tiempo, las exportaciones de los Estados miembros, tanto a otros Estados miembros como al exterior de la UE, se contrajeron un 12 % entre los años 2007 y 2009, con porcentajes superiores al 15 % en Finlandia, Malta, Bulgaria, Suecia, Estonia y el Reino Unido (7).

3.4.2 Debido a ello, la mayor parte de los Estados miembros se han quedado muy lejos de los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa para el mercado de trabajo: la tasa de ocupación ha descendido en la UE del 65,4 % en el año 2007 al 64,6 % en 2009, con caídas superiores a cinco puntos porcentuales en Estonia, Irlanda, España y Letonia; en ese periodo, la tasa de paro creció en la UE del 7,1 % al 8,9 %, superando el umbral del 10 % en España (donde ha llegado al 18 %), Eslovaquia, Irlanda y en los tres países bálticos.

3.5 Ante un panorama tan crítico, que requiere soluciones energéticas, persiste alguna perplejidad por el enfoque y los plazos adoptados por la Comisión en el proceso de refuerzo de la gobernanza económica europea. Son factores que, además de obstaculizar el consenso más amplio posible en torno al proceso apenas iniciado entre las instituciones europeas y la opinión pública, podrían hacer que no resulte del todo claro el propio fin de la coordinación que se propone.

3.6 En primer lugar, la acción de la UE encaminada al refuerzo de la coordinación de las políticas económicas no puede prescindir de la definición compartida realmente entre los Estados miembros de la «gobernanza económica», ni de una atenta evaluación de las razones que han llevado a lo largo del pasado decenio a una aplicación ineficaz del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a un cumplimiento insuficiente de los objetivos fijados en Lisboa.

3.6.1 Por un lado, el término «gobernanza» evoca una arquitectura institucional descentralizada, donde no actúa un solo centro de poder, como en los Estados nacionales, sino una pluralidad de sujetos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que cooperan entre sí en pos de fines compartidos.

(6) Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la crisis financiera, económica y social: recomendaciones relativas a las medidas e iniciativas que deberán adoptarse (informe intermedio). Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social. Ponente: Pervenche BERÈS. 6 de mayo de 2010.

(7) Datos extraídos de la base de datos de Eurostat, consultada en septiembre de 2010, e incluidos en los cuadros 1 y 2 del anexo.

Pero la UE se encuentra aún en una fase de estancamiento derivado de las vicisitudes de la Constitución europea y de la ampliación a 27 Estados miembros, que cuentan con historias y planteamientos políticos muy distintos. De ello se deriva la necesidad de que las instituciones de la UE y los Estados miembros compartan de forma efectiva nuevos objetivos económicos, sociales y ambientales, que, en lugar de ello, se quedan por detrás de los grandes esfuerzos de los años ochenta y noventa por crear el mercado único y adoptar el euro.

3.6.2 Por otro lado, la previsión de normas para el futuro no parece basarse en un análisis común del pasado. En efecto, no es indiferente establecer si los graves problemas detectados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento parten de errores de partida en el momento de concebir los vínculos en el interior de la Unión Monetaria Europea ante crisis profundas o de opciones políticas inoportunas en el curso de su aplicación o, por último, de planteamientos distintos en torno a los objetivos y las estrategias correspondientes para alcanzarlos (baja inflación, crecimiento económico y del empleo, papel del euro como divisa de reserva, etc.) (8). También con las anteriores versiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento existían en la Unión, desde hace más de un decenio, normas de conducta para los Estados miembros, pero éstas nunca han impedido la aparición de frecuentes y recurrentes situaciones críticas.

3.6.3 Al mismo tiempo, el incumplimiento de la mayor parte de los objetivos cuantitativos aprobados en la Estrategia de Lisboa, incluso prescindiendo de la crisis económica, pone en tela de juicio la elección de indicadores y su capacidad para resumir eficazmente el avance hacia el aumento de la competitividad y el dinamismo.

3.7 En segundo lugar, se ha decidido, en cuanto a los plazos, comenzar el semestre europeo (a partir del 1 de enero de 2011) sin haber establecido antes las normas y los contenidos que deban aplicarse y, por otro lado, sin haber coordinado realmente las propuestas entre los distintos sujetos institucionales interesados: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Grupo de trabajo sobre la gobernanza económica presidido por VAN ROMPUY, el Banco Central Europeo (BCE), el CESE y el Comité de las Regiones. El proceso de debate debería concluir con la aprobación del Parlamento, lo más pronto posible antes del verano de 2011.

(8) El propio Presidente del Consejo Europeo, Herman VAN ROMPUY, reconocía el 20 de septiembre de 2010 este «obstáculo institucional»: «... debemos vivir con el dilema de una unión monetaria sin unión presupuestaria avanzada. Desde la introducción del euro, las instituciones europeas tienen la responsabilidad de la política monetaria, mientras que los Estados miembros continúan siendo responsables de su propia política presupuestaria y coordinan su propia política económica. Esto genera tensiones y de ahí se derivan las decisiones a veces retorcidas de las que hablaba ... Se puede lamentar un defecto de construcción, "el pecado original del euro", según algunos. Yo, más bien, hablaré de un obstáculo estructural. Pero en aquel momento, en el de la negociación del Tratado de Maastricht, sobre todo entre Alemania y Francia, había que tomar una decisión. ¡Sin este pecado original, el euro ni siquiera habría nacido!» VAN ROMPUY, H.: «No renacionalizar la política europea, sino europeizar la política nacional», discurso como invitado de «Notre Europe», París, Gran anfiteatro de Ciencias Políticas. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/116622.pdf)

3.8 Ante una situación tan grave como la surgida en la primavera de 2010, parece evidente que la Comisión está más preocupada por el momento de la salida de la crisis (para mostrarlo a los mercados financieros mundiales y a la opinión pública) que por la eficacia que la respuesta pueda tener - a medio y largo plazo, no sólo en el ámbito financiero, sino también en el productivo, social y político.

3.9 La salida de la crisis requiere, según la Comisión, normas más estrictas y sanciones más definidas, con una menor discrecionalidad política y mayores automatismos. Sin embargo, ningún conjunto de reglas puede afrontar eficazmente las situaciones de crisis graves, ya que éstas son causadas casi siempre por sucesos extraordinarios e imprevisibles que escapan a la capacidad predictiva de los técnicos y a la capacidad de reacción de las normas prefijadas. La utopía de un «gobierno de las normas», que libere a la política del deber de tomar opciones, es difícilmente realizable y, además, no poco peligrosa, en la medida en que proporciona una ilusoria sensación de seguridad, de estar al abrigo de cualquier fuente de incertidumbre⁽⁹⁾. Un enfoque de este tipo, además, conlleva dos tipos de problemas que deben evaluarse minuciosamente.

3.9.1 El primero es el riesgo de subestimar las ventajas del enfoque comunitario, con la implicación de las instituciones más representativas de los ciudadanos europeos, en favor de la lógica intergubernamental, con decisiones tomadas esencialmente por el Consejo y un papel limitado del Parlamento y los Comités. La única excepción radica en la implicación, en el marco del semestre europeo, del Parlamento Europeo, al que la Comisión presentará, en enero, el análisis anual del crecimiento a fin de entablar el debate sobre las orientaciones de la coordinación.

3.9.1.1 La prevalencia de la lógica intergubernamental puede implicar la misma subestimación del déficit de ciudadanía europea que ya se produjo con la Estrategia de Lisboa. Es un reto para la resistencia económica, social y política de la UE igual que la crisis global, que podría dar un nuevo espacio a la ilusión de restablecer la soberanía nacional a través de la renuncia al euro (y, con él, a la propia Unión) a fin de relanzar un improbable desarrollo nacional libre de las imposiciones y de los tecnócratas europeos. No es casual que un atento observador de la Unión Europea, Charles KUPCHAN⁽¹⁰⁾, advirtiera de un riesgo de «renacionalización» del proyecto europeo en un artículo publicado el 29 de agosto de 2010 en el *Washington Post*: «Europa está atravesando una experiencia de renacionalización de la vida política, y los países están reapropiándose de la

soberanía que en otro tiempo habían sacrificado voluntariamente ante el altar de un ideal colectivo.»⁽¹¹⁾

3.9.1.2 Los ciudadanos europeos parecen mostrar precisamente esta pérdida de confianza, no tanto en las instituciones europeas como tales, sino en la utilidad de formar parte de la UE. Los sondeos del Eurobarómetro⁽¹²⁾ muestran, en efecto, que entre la primavera de 2007 y 2010 el porcentaje de europeos que considera positiva la pertenencia de su país a la UE descendió del 57 % al 49 %, a favor del porcentaje de quienes la consideran negativa (hoy el 18 %) y el de quienes tienen una opinión más indecisa (el 29 %). Paralelamente, el porcentaje de ciudadanos que piensan que su país se ha beneficiado en general de pertenecer a la UE ha disminuido del 59 % al 53 %, mientras que aquellos que responden que no se han beneficiado han aumentado hasta el 35 %.

3.9.2 El segundo problema es el riesgo de seguir un enfoque tradicional para resolver los problemas, basado en la primacía del rigor financiero sobre el crecimiento, la igualdad social y la degradación ambiental, pese a la difusión de otros argumentos innovadores y convincentes⁽¹³⁾.

3.9.2.1 Las relaciones entre gasto público, rendimiento económico y objetivos sociales son más complejas que lo que tiende a hacer creer la hipótesis simplificadora de que hay que sacrificar la equidad en aras de la eficiencia. Los sistemas de bienestar y regulación ambiental bien diseñados permiten aumentar también la eficiencia y la competitividad, tanto como para poder ser considerados un factor productivo que contribuye a la estabilidad y a la dinámica económica de las economías postindustriales.

3.9.2.2 Todo ello es aún más cierto en la fase de crisis que están atravesando las economías europeas. En el Plan europeo de recuperación económica⁽¹⁴⁾, la Comisión reconoció tanto la necesidad de «amortiguar el coste humano de la crisis económica y su incidencia en los más vulnerables» como el hecho de que deba contemplarse la crisis como una oportunidad para «acelerar la transición hacia una economía con bajo nivel de emisiones de carbono» aplicando una estrategia «que fomentará el uso de nuevas tecnologías, creará nuevos empleos «verdes» y brindará nuevas oportunidades en los mercados mundiales que se encuentran en rápida expansión».

⁽⁹⁾ VEROLA N., L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali, artículo para ASTRID, 2010, disponible en línea en <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/VEROLA—L-Europa-e-la-crisi—squilibri-finanziari-ed-equilibri-costituzionali.pdf> (sólo en italiano).

⁽¹⁰⁾ Director de Estudios Europeos del *Council on Foreign Relations* y profesor de la Universidad de Georgetown.

⁽¹¹⁾ KUPCHAN, C.: «As nationalism rises, will the European Union fall», *Washington Post*, 29 de agosto de 2010. Véanse también las consideraciones sobre imposición y representación expresadas por DE GRAUWE P., «Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea», *VoxEU.org*, disponible en <http://www.voxeu.com/index.php?q=node/5615>.

⁽¹²⁾ Datos del Eurobarómetro 73, primeros resultados, mostrados en las figuras 1 y 2 del anexo.

⁽¹³⁾ Sobre la sostenibilidad ambiental, cf. DALY H.: *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development* (Más allá del crecimiento), 1996. Sobre el bienestar y la igualdad, cf. BEGG I., FERRERA M., HODSON D., MADSEN P., MATSAGANIS M., SACCHI S., SCHELKE W.: *The Cost of Non Social Policy: Literature Review* (Los costes de la falta de política social: reseña bibliográfica), informe a la Comisión Europea, Bruselas, 2003. Sobre el paradigma del desarrollo humano, cf. SEN A., *Inequality Reexamined* (La desigualdad sometida a nuevo examen), 1992; y SEN A., *Development as Freedom* (El desarrollo como libertad), 1999.

⁽¹⁴⁾ COM(2008) 800 final, *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*, p. 5.

3.9.2.3 Además, cabe recordar que la crisis no se originó en el sector público, sino en el privado, a causa de los desequilibrios entre la expansión global de la oferta de bienes y servicios y la ralentización del crecimiento del poder adquisitivo de los consumidores⁽¹⁵⁾. Gran parte del deterioro presupuestario de los Estados miembros en relación con su PIB no es sino la consecuencia de las intervenciones de emergencia a raíz de la caída del denominador (la renta nacional) y del aumento del numerador (el gasto público en el rescate del sistema financiero y productivo, así como los estabilizadores automáticos destinados a contener los efectos potencialmente dramáticos de la crisis)⁽¹⁶⁾. FITOUSSI escribe acertadamente: «Los problemas presupuestarios de Europa nacieron no tanto de la acción discrecional de los Gobiernos, sino de las consecuencias automáticas del empobrecimiento de la sociedad en las finanzas públicas»⁽¹⁷⁾.

4. Observaciones específicas

4.1 La insuficiente claridad sobre lo que se entiende por «gobernanza económica» y los objetivos de fondo en que se basa, junto con la falta de conciencia sobre los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la Estrategia de Lisboa, exigen identificar una estrategia compartida entre los Estados miembros y las instituciones de la UE. Una estrategia que no se limite a enunciar normas y procedimientos formales, sino que descienda al detalle de las políticas concretas, mucho más en un contexto de debilidad derivado de la crisis económica, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos, elevar la tasa de empleo (incluidos los grupos desfavorecidos, como las personas con discapacidad y las minorías étnicas) y reforzar la competitividad del sistema productivo europeo (incluidas las pequeñas y medianas empresas y la economía social).

4.2 A tal fin no se puede limitar a las meras normas de buena contabilidad indispensables para verificar la coherencia de ingresos y gastos. Para reforzar la confianza y las expectativas de los ciudadanos europeos en relación con la UE es preciso tomar medidas a medio y largo plazo que permitan conciliar el rigor contable necesario con la no menos importante capacidad de concebir y poner en marcha proyectos de desarrollo económico y social. Debe crecer, por tanto, la conciencia europea de una Unión entendida como entidad política, como ambición de coordinar las diversas políticas nacionales hacia un fin realmente compartido, como sujeto activo en el mundo global.

4.3 Una Europa más consciente pasa por un papel más incisivo, así como una mayor capacidad de comprensión de los cambios en curso por parte de las instituciones representativas

de los ciudadanos y de los interlocutores sociales (Parlamento y Comités), donde el proceso de coordinación previsto por la Comisión puede adquirir una fuerte legitimidad democrática y encontrar el amplio consenso que parece necesario para su eficaz aplicación.

4.4 En estos momentos, sin embargo, el papel del Parlamento en el semestre europeo parece modesto, limitado a la fase inicial de debate y orientación preliminar del proceso de coordinación, mientras que podría desempeñar un papel mayor y más eficaz si se coordinara con la actividad de los Parlamentos nacionales que deben debatir y aprobar los presupuestos de los respectivos Estados miembros. El Parlamento puede ser fundamental para definir a qué gobernanza económica debe aspirar la Unión y para garantizar la legitimidad democrática de los procedimientos preventivos y correctivos, incluidas las sanciones económicas a los Estados miembros.

4.5 En este contexto, el CESE, al amparo de su papel de órgano consultivo de las instituciones europeas, puede contribuir al refuerzo de la gobernanza económica europea a través de una sesión anual específica para debatir las recomendaciones y el modo de generar consenso sobre las reformas a nivel nacional, teniendo en cuenta el impacto social de las medidas adoptadas. El valor añadido del CESE se deriva justamente de la representación en su seno de organizaciones que determinan a escala nacional el consenso social en torno a las políticas económicas: es algo que podría permitir al CESE contribuir de forma relevante al compromiso y la responsabilización de los líderes políticos y, sobre todo, de los ciudadanos de los Estados miembros.

4.5.1 Dicho debate podría tener lugar en otoño tras la adopción formal de las recomendaciones por parte de los Estados miembros, y sus conclusiones servirían de base para un intercambio de puntos de vista con los respectivos consejos económicos y sociales nacionales, los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, permitiendo evaluar oportunamente las estrategias adoptadas y su oportuna difusión y aceptación a escala nacional.

4.6 Un peso mayor del Parlamento y de los Comités reduciría el riesgo de subestimar el objetivo de crecimiento y desarrollo económico y social frente a la exigencia de estabilidad monetaria y financiera, lo que permitiría mantener la coherencia entre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia Europa 2020. En efecto, aunque la estabilidad económica, sobre todo en tiempos de crisis, está en la base del crecimiento y del mantenimiento del nivel de vida de los ciudadanos europeos, la búsqueda de una mayor estabilidad no debe menoscabar los derechos de los ciudadanos. El impulso conjunto de la reforma de la gobernanza económica y de la Estrategia Europa 2020 facilitaría, pues, la aceptación de los límites presupuestarios por parte de la opinión pública.

⁽¹⁵⁾ OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion (Los retos del crecimiento, del empleo y de la cohesión social)*, documento de debate para la conferencia conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de septiembre de 2010, pp. 67-73.

⁽¹⁶⁾ La deuda pública agregada en la zona del euro pasó del 72 % en 1999 al 67 % en 2007 (figura 3 del anexo), y, en el mismo periodo, el endeudamiento de las familias y del sector financiero aumentó (figura 4 del anexo). El endeudamiento del sector público aumentó a partir del año 2008 (figura 5 del anexo), cuando los Gobiernos acudieron al rescate del sistema bancario y apoyaron la actividad económica en una coyuntura de recesión (reducción del PIB y reducción de los ingresos fiscales).

⁽¹⁷⁾ FITOUSSI J.P.: «Crise et démocratie, le paradoxe européen», *Le Monde*, 16 de octubre de 2010. Véase también DE GRAUWE P.: «What kind of governance for the eurozone?», *CEPS Policy Brief*, nº 214, septiembre de 2010.

4.6.1 En las circunstancias actuales, pese a que la Comisión parece estar muy atenta a situar las dos estrategias en el mismo plano, surgen grandes dudas sobre la intención real de integrarlas de verdad, y siguen estando claramente separadas. Más bien se vislumbra un desequilibrio tendente a reducir la dimensión social a favor de los factores de productividad y flexibilidad laboral, que se considera que pueden incrementar la competitividad de las empresas europeas.

4.6.2 La cuestión de fondo es que la supervisión macroeconómica, junto con la supervisión temática de las reformas estructurales solicitadas por la Comisión, cree un contexto favorable al crecimiento económico sostenible en beneficio de la Estrategia Europa 2020 y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, la experiencia de más de diez años con la moneda única y, por lo tanto, con la imposibilidad para la zona del euro de recurrir al instrumento de la devaluación, no muestra signos evidentes de que las diferencias de competitividad dentro de la UE y de la Unión Económica y Monetaria se puedan reabsorber rápidamente.

4.7 Para mejorar la competitividad en el plano de la calidad, la Estrategia Europa 2020 parece moverse en la dirección correcta, con intervenciones en el ámbito del conocimiento, la innovación y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, se produce una contradicción entre los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y el refuerzo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, mucho más en el contexto económico y social europeo, que todavía está saliendo lentamente de la crisis.

4.7.1 Para alcanzar los ambiciosos objetivos de la Estrategia Europa 2020 (un crecimiento inteligente, basado en el conocimiento y la innovación), sostenible (más eficiente, verde y competitivo), e integrador (gracias a la cohesión social y territorial mediante el empleo, con especial atención a los trabajadores desfavorecidos) es necesario, en efecto, financiar unos niveles de inversión adecuados. No obstante, esas intervenciones, que requieren un mayor gasto público directo o mediante incentivos incluso fiscales a la acción privada, podrían resultar incompatibles con los límites presupuestarios que la Comisión piensa reforzar para cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y mejorar la gobernanza económica.

4.7.2 Además, siguiendo en el ámbito del PIB, es sin duda cierto que la solidez de las cuentas públicas y del euro constituyen una base necesaria sobre la que formular políticas de desarrollo de gran alcance, pese a que las normas contables por sí solas no garantizan la evolución positiva de las finanzas de los Estados miembros a largo plazo. Efectivamente, según el «principio de invarianza» enunciado por STIGLITZ, SEN y FITOUSSI⁽¹⁸⁾, el valor añadido contable nacional no debe variar

según las diferencias institucionales, económicas, sociales y políticas entre los diversos países, sino que se deben comparar situaciones lo más homogéneas posible. En otras palabras, para verificar la sostenibilidad a largo plazo de las cuentas públicas no basta con supervisar el déficit y la deuda de año en año, sino que es necesario tener en cuenta las perspectivas futuras también de los mercados privados, en primer lugar, los financieros, inmobiliarios y de previsión, que en situaciones de crisis y de emergencia pueden influir de forma relevante en la solidez de las finanzas públicas de los Estados miembros, por ejemplo mediante rescates de las instituciones financieras y de las grandes empresas.

4.7.3 Por otra parte, centrarse en los desequilibrios de competitividad implica un constante control de la dinámica de los costes unitarios del trabajo, que, a su vez, conlleva una creciente atención a la concertación entre los agentes sociales, especialmente en la zona del euro, donde los Estados miembros no disponen del instrumento de la devaluación. Las relaciones entre sindicatos y asociaciones patronales deben ser parte integrante de la estrategia concebida por la Comisión; una parte importante que falta en la Comunicación de la Comisión.

4.7.3.1 Una solución podría pasar por el uso más intenso y funcional del diálogo macroeconómico, que conduzca a una verdadera evaluación compartida entre los gobiernos y los interlocutores sociales acerca de la situación económica en la UE y de las medidas que se impone adoptar, en estrecha relación con los procesos de diálogo social a nivel nacional. Mediante un salto cualitativo, podría asumir el papel de instrumento que facilite la implicación efectiva de los agentes sociales junto con el Banco Central Europeo, la Comisión y el Consejo, capaz de hacer coherentes las dinámicas europeas con las nacionales⁽¹⁹⁾.

4.8 Adoptar una coordinación efectiva de las políticas económicas europeas requiere el consenso unánime, por parte de los 27 Estados miembros, del marco macroeconómico de referencia y del marco macroeconómico de previsión. En esos marcos se basará la elaboración de las políticas económicas y fiscales propias de cada Estado miembro, que se comunicarán en el curso del semestre europeo. En este contexto particular asumen un papel de importancia fundamental los análisis de Eurostat, las propuestas de previsión de la Comisión Europea, el papel de apoyo del Banco Central Europeo y las reacciones del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo.

⁽¹⁸⁾ STIGLITZ J.E., SEN A., FITOUSSI J.P.: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (Informe de la Comisión sobre la medición de los resultados económicos y del progreso social)*, informe para el Presidente de la República Francesa, París, 2009 (pp. 22-23).

⁽¹⁹⁾ WATT A.: «Economic Governance in Europe: A Change of Course only after ramming the Ice», *Social Europe Journal*, 30 de julio de 2010, disponible en línea en <http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/>.

4.9 A causa de las fuertes interconexiones entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, se impone también la necesidad de adoptar indicadores más completos que el mero crecimiento del PIB. Merece la pena recordar que, en la Comunicación de la Comisión que lleva el significativo título de «Más allá del PIB: evaluación del progreso en un mundo cambiante»⁽²⁰⁾, precisamente se alude a nuevos indicadores «que incorporen de manera concisa los logros sociales y medioambientales (tales como una mayor cohesión social, accesibilidad y asequibilidad de los bienes y servicios básicos, educación, salud pública y calidad del aire) y las pérdidas (por ejemplo, el aumento de la pobreza y de la delincuencia, y el agotamiento de los recursos naturales)» y que, por tanto, «atiendan a las preocupaciones de los ciudadanos».

4.10 El refuerzo de la gobernanza, para ser eficaz y alcanzar sus objetivos, exige que se hagan realidad plenamente las cinco acciones previstas para llegar más allá del PIB: (i) utilizar indicadores ambientales y sociales; (ii) obtener información casi en

tiempo real para apoyar el proceso decisorio; (iii) disponer de datos más precisos sobre distribución y desigualdad; (iv) elaborar un cuadro europeo de indicadores de desarrollo sostenible; (v) extender las cuentas nacionales a las cuestiones ambientales y sociales.

4.11 El proceso de refuerzo de la gobernanza económica europea en curso es un proceso que, al igual que otros que se han producido en la historia de la UE, se revelará seguramente complejo. No en vano es esta una característica intrínseca de la Unión Europea. Seguramente es cierto, como ha recordado un periodista italiano, que «Europa sufre (en comparación con los Estados Unidos) una mayor indefinición, que hace que haya sido, desde su concepción, un viaje en busca de un destino»⁽²¹⁾, pero hoy en día es conveniente que este viaje tenga un destino preciso, claro y compartido por los ciudadanos europeos, sus Parlamentos y los órganos institucionales nacionales y europeos. Solo así será posible alcanzar la meta que la Unión Europea se impuso desde los primeros días de su constitución.

Bruselas, 17 de febrero de 2011.

El presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁰⁾ COM(2009) 433 final, pp. 3-4.

⁽²¹⁾ BASTASIN C., «Questo secolo può essere ancora europeo», *Il Sole 24 ore*, 2 de septiembre de 2010.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La enmienda siguiente, que obtuvo más de una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 4.7.3.1 – Enmienda 1 presentada por el Sr. Pálenik

Tras el punto 4.7.3.1, añádase un nuevo punto 4.7.4:

«4.7.4 En su examen de la deuda pública y la viabilidad presupuestaria, la Comisión Europea se centra, entre otras cosas, en la cuestión de los pasivos implícitos, en particular los relacionados con el envejecimiento de la población. Este tema debe desarrollarse de manera más metódica y concreta, teniendo en cuenta que hay países que han optado ya por una reforma basada en sistemas de pensiones de capitalización.»

Exposición de motivos

En la tercera parte del documento de la Comisión, esta aborda la cuestión de los pasivos implícitos. No obstante, no aporta precisiones ni sobre su contenido ni sobre su aplicación, lo que contribuiría a mejorar la calidad de su propuesta.

Resultado de la votación:

Votos a favor:	69
Votos en contra:	160
Abstenciones:	19

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 Banco Central Europeo — Fondos de resolución bancaria»

[COM(2010) 254 final]

(2011/C 107/03)

Ponente: **Sra. ROUSSENOVA**

El 26 de mayo de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión 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 Banco Central Europeo — Fondos de resolución bancaria»

COM(2010) 254 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 193 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE comparte la principal preocupación de la Comisión en el sentido de que el dinero de los contribuyentes no debería volver a utilizarse para cubrir las pérdidas de los bancos y apoya en principio la creación de una red armonizada de fondos de resolución bancaria (FRB) nacionales *ex ante* conexas a un conjunto de mecanismos nacionales de gestión de crisis coordinados. Sin embargo, el CESE considera que si se quiere establecer un régimen viable de fondos de resolución bancaria, los Estados miembros deberán estar dispuestos de antemano a adoptar métodos comunes y normas uniformes para evitar los falseamientos de la competencia. Las señales actuales parecen indicar lo contrario. Algunos Estados miembros ya han puesto en marcha o están planeando medidas fiscales para reconstituir sus exiguos presupuestos o reforzar sus mercados, por lo que ya existen unas condiciones de competencia desiguales. Examinando de forma realista la situación actual, y teniendo en cuenta las experiencias del pasado, **es difícil ser optimista** respecto a la posibilidad de encontrar rápidamente una solución. Un enfoque más gradual permitiría quizá reducir con el tiempo algunas de estas diferencias.

1.2 En lo que atañe a la **competencia**, mantener unas condiciones de competencia equitativas a nivel nacional, europeo y mundial debe ser siempre un objetivo fundamental. Ahora bien, el régimen de FRB, tal como se concibe actualmente, podría tener efectos negativos a nivel nacional, al afectar sólo a una parte del sector financiero, a nivel de la UE, al imponer nuevas cargas en algunos sectores nacionales ya muy debilitados, y a nivel mundial, porque es poco probable que pueda alcanzarse un consenso en el G-20.

1.3 Una de las principales preocupaciones es la situación macroeconómica. Todas las autoridades nacionales e interna-

cionales están presionando al sector bancario para que alivie la situación concediendo más créditos a la economía real. Las nuevas normas prudenciales, los nuevos requisitos de capital y los nuevos impuestos se consideran necesarios, por lo que las autoridades deberían tratar de establecer un equilibrio razonable entre las **necesidades opuestas de capital para apoyar el presupuesto nacional y la necesidad de una economía real**. En la actualidad el régimen de FRB previsto es demasiado vago para permitir hacer cálculos precisos a fin de garantizar las inversiones necesarias en producción, crecimiento y empleo. Es difícil conseguir beneficios de ambas formas sin una priorización y un calendario adecuados para aplicar cada etapa del régimen de FRB propuesto.

1.4 El CESE considera que antes de tomar cualquier medida para imponer tributos a los bancos, la Comisión debería realizar una evaluación minuciosa de los efectos acumulativos de dichos tributos y los FRB y tener en cuenta las preocupaciones que acabamos de exponer, especialmente en el punto 1.3. Para tomar una decisión sobre la introducción del FRB es preciso calcular cuánto costará todo este régimen, en qué medida afectará al potencial de préstamo del sector bancario y cuánto tiempo exigirá conseguir que el FRB sea suficientemente fuerte o alcance su objetivo de volumen. El CESE recomienda ajustar estos cálculos a las previsiones más pesimistas para garantizar que el régimen sea realista y viable en un período de crisis en el que, por una parte, los bancos tendrán dificultades para aportar sus contribuciones al FRB, y por otra parte, será precisamente el momento en el que se necesiten los recursos del fondo.

2. Introducción

2.1 La Comisión Europea acogió favorablemente el mensaje surgido de la reunión celebrada por el G-20 en Pittsburgh, en septiembre de 2009, a saber, que el dinero de los contribuyentes no debería utilizarse nunca más para cubrir las pérdidas de los bancos, y está trabajando para cumplir este objetivo al menos por dos vías complementarias:

- a) reduciendo la probabilidad de quiebra bancaria mediante el reforzamiento de **la supervisión macro y microeconómica, la mejora del gobierno corporativo y disposiciones legales más estrictas**; y
- b) garantizando que, si, pese a tales medidas, la quiebra llega a producirse, **existan instrumentos adecuados –y, entre otras cosas, recursos suficientes– que permitan una resolución pronta y ordenada.**

2.2 El documento COM(2010) 254 final expone el punto de vista de la Comisión sobre cómo podría el sector financiero contribuir a la financiación de la resolución de las crisis de los bancos dentro del conjunto de instrumentos de prevención y gestión. La Comisión cree que la creación de fondos de resolución bancaria (FRB) *ex-ante*, financiados con tributos impuestos a los bancos, debería formar parte de un régimen de estabilidad financiera y amplias reformas del sistema financiero centradas en la prevención. Estos fondos se consideran el instrumento apropiado para intervenir y facilitar la resolución de los bancos en quiebra minimizando el coste de estas quiebras bancarias para los contribuyentes. En la Comunicación se explica la finalidad de los fondos, su volumen potencial y las condiciones en las que podrían utilizarse.

2.3 El objetivo de la Comisión Europea es introducir un enfoque de FRB a escala de la UE y en último término crear un Fondo de Resolución paneuropeo como solución sumamente deseable. No obstante, la Comisión considera que sería muy difícil empezar por crear un Fondo de Resolución paneuropeo **sin contar con un régimen de supervisión y de gestión de crisis integrado a escala de la UE. Por ello, como primera medida, podría ser oportuno dotarse de un sistema basado en una red armonizada de fondos nacionales de resolución *ex-ante* conexas a un conjunto de mecanismos nacionales de gestión de crisis coordinados.**

2.4 El CESE acoge favorablemente toda propuesta encaminada a reforzar el sector financiero y prevenir crisis futuras, y en ese sentido aprueba **en principio** las iniciativas y recomendaciones de la Comisión para un enfoque de los FRB a escala de la UE expuestas en el documento COM(2010) 254 final, pero al mismo tiempo expresa su preocupación al respecto. El CESE es consciente de que en este momento algunas de las iniciativas pueden no ser aplicables ni aceptables para algunos Estados miembros, mientras que otras requieren más consideración, análisis y aclaraciones.

2.5 El objetivo del nuevo régimen de prevención y gestión de crisis será garantizar que, en caso de que se produzcan graves

quiebras bancarias, los Estados miembros dispondrán de instrumentos comunes que puedan aplicarse de forma coordinada para proteger el sistema financiero general, evitar costes a los contribuyentes y garantizar condiciones de competencia equitativas. Se confía en que estos **instrumentos comunes de resolución** garanticen que una quiebra ordenada sea una **opción verosímil para todo banco, sea cual sea su tamaño o su complejidad**. El concepto de las **dimensiones** es importante. Aunque en principio deberían garantizarse «todas» las quiebras ordenadas, lo importante es **definir el concepto de una quiebra «grave» o «de gran escala»**. **Las entidades financieras muy grandes y complejas** (es decir, los grupos internacionales, no necesariamente europeos en su totalidad o establecidos en Europa) **pueden plantear problemas**. Las quiebras de mayor escala pueden requerir una solución diferente, que posiblemente entrañe mantener la entidad jurídica como empresa en funcionamiento mediante reestructuraciones, amortización de la deuda y disminución o liquidación del valor de las acciones. Como parte del paquete de medidas también puede ser necesario aportar financiación adicional de un fondo.

2.6 El 20 de octubre de 2010 la Comisión aprobó una hoja de ruta en la que se establecen el calendario, las medidas, los instrumentos y los planes para un régimen completo de gestión de crisis en la UE. En la primavera de 2011 deberán presentarse las propuestas legislativas pertinentes sobre gestión de crisis y fondos de resolución. Por el momento sólo podemos tener expectativas y formular observaciones preliminares. La **fecha de inicio** deberá fijarla una directiva, siempre que haya resultado aprobada. Teniendo en cuenta las circunstancias y la promesa de la Comisión de aprobar las propuestas legislativas pertinentes en la primavera de 2011, cabe suponer que, en el mejor de los casos, la fecha se situará entre 2013 y 2014. Cualquier fondo tardará tiempo en alcanzar su objetivo de volumen, pero dado que incorporará financiación *ex post* además de *ex ante*, en teoría será operativo en cuanto entre en vigor la legislación en el Estado miembro. Sin embargo, hay que tener presente que algunos Estados miembros han anunciado que no tienen previsto introducir tributos bancarios a corto plazo porque su sector bancario no se ha visto gravemente afectado por la crisis y sigue siendo estable. Por lo tanto, los FRB deben considerarse un **instrumento para afrontar las crisis financieras a medio y largo plazo.**

3. Observaciones específicas

3.1 El enfoque de los FRB

3.1.1 El CESE aprueba el enfoque de la Comisión por el que se propone, como primer paso, la **implantación de una red armonizada de FRB nacionales conexas a un conjunto de mecanismos nacionales de gestión de crisis coordinados**. Sin embargo, recomienda al mismo tiempo que la red de fondos se establezca **de modo gradual y tomando cuidadosamente en consideración las características específicas de cada Estado miembro**. Alemania y Suecia ya han empezado a trabajar en sus propios fondos, que reunirán el dinero recaudado mediante tributos o contribuciones. **Cada país tiene su propio método y sus normas para establecer el fondo, y por el momento el CESE no puede sugerir normas preferibles.**

3.1.2 Teniendo en cuenta que algunos países ya están introduciendo tributos, tasas y sistemas bancarios específicos, el CESE considera que, **antes que nada, se deberían debatir y acordar algunos principios y parámetros básicos sobre los tributos** para evitar falseamientos de la competencia en el sector financiero de la UE. El CESE es partidario de un enfoque gradual que distinga entre los objetivos a corto plazo y a medio plazo ⁽¹⁾. A corto plazo cabe esperar que los Estados miembros alcancen algún tipo de acuerdo sobre la base del tributo, su cuota y su alcance, permitiendo a la vez un margen de flexibilidad, en vista de los actuales cambios en el marco regulador y de los avances hacia un mayor grado de armonización. Después se podría estudiar la posibilidad de un enfoque gradual, por etapas, para introducir un tributo simple y adecuado, seguido por la introducción de un sistema más armonizado de tributos bancarios y de FRB.

3.1.3 El CESE considera que el enfoque gradual es más adecuado y realista, porque puede reflejar tanto las formas diferentes en que la crisis financiera ha afectado a los diferentes Estados miembros como las especificidades de su respuesta a la crisis:

— Los Estados miembros entraron en crisis en momentos diferentes y se han visto afectados de diferentes maneras y en diferente medida. Están saliendo o saldrán de la crisis en diferentes momentos, y los plazos en que serán capaces de establecer sus propios FRB también serán diferentes.

— Los sectores financieros de algunos Estados miembros no se han visto gravemente afectados por la crisis financiera y no han solicitado ayudas. En cambio, sus economías reales han sufrido el impacto de la crisis financiera y económica global, con algunos efectos diferidos. Sus sectores financieros, aunque saneados, siguen todavía luchando para evitar las repercusiones de la crisis, al tiempo que se espera de ellos que respalden la recuperación. Estos países podrían mostrarse reacios a establecer FRB nacionales cuando la mayoría de los Estados miembros estén dispuestos a hacerlo, también porque algunos de ellos disponen de fondos de garantía de depósitos (FGD) que van más allá de los sistemas de garantía de depósitos (SGD) e incluyen algunas funciones de resolución bancaria.

3.1.4 El CESE acoge favorablemente la intención expresada por la Comisión en el documento COM(2010) 579 final de estudiar las «posibles sinergias entre los SGD y los fondos de resolución». El Comité considera que si se amplía la base con que se financian los FGD, las funciones de garantía de depósitos y de resolución bancaria podrían ser desempeñadas por un fondo, sin poner en riesgo la capacidad de los SGD y de sus fondos de cumplir el objetivo de protección del depositante. Este estudio resulta especialmente apropiado para aquellos Estados miembros cuyo FGD posee ya ciertas funciones preventivas y de resolución, combinando en un sólo fondo ampliado los dos ámbitos de aplicación.

⁽¹⁾ Véase Grupo de trabajo ad hoc sobre gestión de crisis del Comité Económico y Financiero, 17 de septiembre de 2010.

3.1.5 El CESE comprende los argumentos de la Comisión en favor de un Fondo de Resolución a escala de la UE, así como sus inquietudes respecto a las dificultades que implica establecerlo, y considera que su creación resulta prematura e inviable en este momento. Teniendo en cuenta las experiencias pasadas y recientes, el CESE manifiesta sus dudas sobre la eficiencia con la que podría funcionar un Fondo de Resolución único de la UE.

3.2 Financiación de los FRB: el tributo

3.2.1 La Comisión considera que los FRB deberían financiarse mediante contribuciones o tributos pagados por los bancos. El Consejo Europeo del 17 de junio de 2010 acordó que los tributos bancarios deberían formar parte de un marco de resolución fiable ⁽²⁾ y este debería ser uno de los principios para respaldar su introducción.

3.2.1.1 Aunque en la Comunicación se explica que el objetivo principal del tributo debería ser conseguir que los bancos contribuyan al coste de la crisis, mitigar el riesgo sistémico, limitar los falseamientos de la competencia y recaudar fondos para un régimen de resolución fiable, no se formula una definición clara del mismo. En un documento ⁽³⁾ del Comité Económico y Financiero se define el término «tributo» como un gravamen (cuota o tasa) impuesto a las entidades financieras para que contribuyan al coste de la crisis financiera: el tributo se considera cuota cuando va destinado a un fondo al margen del presupuesto, y tasa cuando forma parte del presupuesto gubernamental. El CESE espera que la Comisión ofrezca una definición clara del término «tributo».

3.2.2 El CESE considera que los criterios para establecer el parámetro del tributo, así como su importe, son uno de los principales obstáculos para alcanzar un acuerdo general, y está convencido de que el primer paso es ponerse de acuerdo respecto a varios principios básicos. El CESE comparte la idea de la Comisión de que el parámetro del tributo debe respetar los principios enunciados en la Comunicación (pág. 8). Se debería reconocer que los sectores financieros nacionales varían en lo que se refiere a **su tamaño, sus sistemas de gobernanza, su eficiencia de supervisión y su nivel de riesgo**. Conforme a estas diferencias, al principio se debería permitir a los Estados miembros la flexibilidad de considerar diferentes parámetros, pero después se debería armonizar el parámetro del tributo.

3.2.3 En la Comunicación se considera que las contribuciones o tributos podrían basarse en tres parámetros principales: los activos de los bancos, los pasivos de los bancos y los beneficios e incentivos de los bancos. Dado que los activos y pasivos del balance reflejan mejor que otros indicadores las consideraciones relativas al riesgo, el CESE considera que los beneficios e incentivos de los bancos son un parámetro menos apropiado para las contribuciones bancarias. Cada uno de los dos primeros parámetros tiene sus pros y sus contras, y quizá sería adecuada una combinación de ambos.

⁽²⁾ Comisión Europea, DG Mercado Interior y Servicios, documento de los servicios de la Comisión sobre tributos bancarios para debate en la reunión del CEF de 31 de agosto de 2010, p. 4.

⁽³⁾ Grupo de trabajo ad hoc sobre gestión de crisis del Comité Económico y Financiero.

3.2.3.1 Los activos de los bancos son buenos indicadores de sus riesgos. Reflejan tanto la probabilidad de una quiebra bancaria como el importe que habría que gastar en gestionar la resolución del banco. Como sugiere el FMI ⁽⁴⁾, los activos ponderados en función del riesgo también pueden considerarse un parámetro adecuado para los tributos, porque tienen la ventaja de que se pueden comparar internacionalmente, dada la amplia aceptación de los requisitos de capital de Basilea. Por otra parte, dado que los activos de los bancos están sometidos a requisitos de capital ponderados en función del riesgo, un tributo basado en ellos duplicaría los efectos de los requisitos de capital del Comité de Basilea.

3.2.3.2 El CESE considera que los pasivos de los bancos, excluyendo los depósitos y el capital bancario garantizados (es decir, el primer nivel para los bancos) e incluyendo algunas partidas fuera de balance, son probablemente el parámetro idóneo para calcular las contribuciones o tributos bancarios ⁽⁵⁾. Son un buen indicador de los costes que habría que cubrir ante la necesidad de resolver una crisis bancaria, son simples, y aunque no se puede descartar la posibilidad de duplicación, no sería tan amplia como la que produce el enfoque basado en los activos ⁽⁶⁾. También se podrían excluir otros pasivos: la deuda subordinada, la deuda garantizada por el Estado y las transacciones de deuda intragrupo. No obstante, habida cuenta de que los Estados miembros ya han introducido unos sistemas específicos de tributos por país cuyas bases tributarias difieren considerablemente entre sí, podría resultar más aceptable un enfoque armonizador inicial que se basara en todos los pasivos y en su evaluación cualitativa previa.

3.2.4 El CESE apoya el planteamiento de la Comisión, formulado en el documento COM(2010) 579 final, según el cual cada FRB recibiría contribuciones de entidades autorizadas en un mismo Estado miembro, y estas contribuciones cubrirían las sucursales establecidas en otros Estados miembros. De este modo, las filiales estarían sujetas a tributos del Estado de acogida y las sucursales estarían sujetas a tributos del Estado de origen. Si todos los Estados miembros recaudaran tributos de las autoridades financieras conforme a estos principios podrían evitarse los riesgos de doble imposición y de falseamiento de la competencia.

3.2.5 El CESE insiste en la necesidad de considerar cuidadosamente el calendario de introducción del tributo habida cuenta de los retos que afrontan actualmente los bancos y la economía. Tras un periodo de grave crisis financiera

⁽⁴⁾ FMI, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector* (Una contribución justa y substancial del sector financiero), Informe final para el G-20, junio de 2010, p. 17.

⁽⁵⁾ El FMI manifiesta su preferencia por un amplio conjunto de pasivos, incluyendo algunas partidas fuera de balance pero excluyendo el capital y los pasivos asegurados. La Comisión también apoya el enfoque basado en pasivos del mercado en su documento de trabajo del 20 de agosto. Cuatro Estados miembros ya han adoptado un enfoque basado en pasivos diferenciados.

⁽⁶⁾ Las propuestas del Comité de Basilea supervisan los riesgos de liquidez y transformación que corren los bancos.

los bancos suelen evitar los riesgos y se muestran reacios a hacer préstamos durante un par de años, pese a los esfuerzos de todas las autoridades nacionales e internacionales por animarles a respaldar la recuperación económica. Al mismo tiempo los bancos tienen que cubrir el coste de los nuevos requisitos de capital y liquidez. De acuerdo con la evaluación recomendada en el punto 1.4. por el CESE, podría concederse un periodo adecuado de transición a las entidades financieras para reforzar su base de capital, adaptarse al nuevo régimen regulatorio y financiar la economía real. A medio plazo podría ser adecuado ajustar el importe para tener en cuenta cualquier futura medida regulatoria y el desarrollo del régimen de resolución de la UE.

3.3 Alcance y volumen de los FRB

3.3.1 El alcance y el volumen de los FRB dependerán de cómo determine la Comisión que deben actuar los fondos para financiar la resolución ordenada de entidades financieras en dificultades, incluidos los bancos. El CESE está de acuerdo con la Comisión en que estos fondos deberían destinarse a la resolución de las crisis de los bancos, pero en ningún caso deberían emplearse para rescatar entidades. Sin embargo, el CESE considera inaceptable que el régimen de resolución de crisis desarrollado por la Comisión **se centre principalmente en el sector bancario**, porque todas las entidades financieras pueden resultar peligrosas para los inversores cuando corren grandes riesgos. El CESE recomienda que **todos** los bancos y **todas las entidades financieras supervisadas** (a excepción de las entidades de seguros, para las cuales se está preparando un sistema propio) formen parte del régimen de resolución ⁽⁷⁾. Esto serviría para garantizar unas condiciones de competencia equitativas y también para evitar enviar una señal engañosa a la opinión pública, en el sentido de que sólo cabe culpar de la crisis a un segmento de la comunidad financiera.

3.3.2 En la Comunicación no se indica todavía cuál deberá ser el volumen de los fondos, pero sí ha señalado que el sector financiero deberá correr a cargo de todos los costes de resolución, si es preciso mediante medidas de financiación *ex post*. El problema será cómo **calcular el objetivo de volumen apropiado** país por país. Aquí advertimos dos problemas: uno es que **los sistemas más débiles exigirán proporcionalmente las contribuciones más altas**, lo que suscita preocupación respecto a la equidad de las condiciones de competencia. El otro es el marco temporal utilizado para los cálculos: **el plazo fijado se calcula basándose en situaciones actuales y previstas**. La situación puede cambiar sustancialmente antes de que se alcance el plazo fijado, lo que haría necesario ajustar tanto el plazo como las contribuciones. Las normas deben tener en cuenta los **cambios posibles en las condiciones y cálculos iniciales**. Además, dado que los riesgos varían a lo largo del ciclo, el importe del tributo deberá ajustarse para contribuir a que el sistema financiero sea menos procíclico.

⁽⁷⁾ En su COM(2010) 579 la Comisión promete aplicar el marco de gestión de crisis de la UE para el sector financiero a todas las entidades de crédito y a algunas empresas de inversión sin ofrecer una clara definición de lo que entiende por éstas últimas. El CESE considera que el régimen de resolución debe aplicarse a todas las entidades financieras supervisadas.

3.4 Independencia y gobernanza de los FRB

3.4.1 **El CESE suscribe la opinión de la Comisión de que los FRB deberían mantenerse al margen del presupuesto nacional. El CESE conviene en que su independencia funcional de los gobiernos garantizará que sólo se destinan a sufragar medidas de resolución, y nada más.** Sin embargo, los Estados miembros siguen actualmente dos enfoques diferentes para asignar los fondos recaudados del sector financiero. Países como Alemania, Bélgica y Suecia se basan en el principio de que se debe establecer un vínculo claro entre lo recaudado y lo gastado en el marco del mecanismo de resolución. Otros países permiten que los fondos recaudados mediante el tributo sean absorbidos por el presupuesto general, puesto que no se pretende un vínculo explícito con el régimen de resolución para el sector financiero. Unas reglamentaciones que crearan la expectativa de que las entidades financieras podrían recibir apoyo estatal, pondrían en peligro el objetivo del régimen propuesto, consistente en introducir una resolución ordenada para las entidades financieras en dificultades, sin una participación del contribuyente. El CESE comparte la opinión de la Comisión en el sentido de que la creación de fondos de resolución específicos podría reducir la dependencia del sector financiero de los recursos públicos y atenuar el problema del riesgo moral conexas a las entidades consideradas «demasiado grandes para quebrar». El CESE considera que, al igual que los fondos de garantía de

depósitos, el dinero recaudado mediante el tributo debería estar bajo el control y la gobernanza de autoridades distintas de las responsables de los asuntos fiscales, es decir, las encargadas de la gobernanza del marco de estabilidad financiera.

3.4.2 Antes de que se adopte una decisión final sobre la gobernanza de los FRB se deben dar respuestas claras a las siguientes preguntas:

- ¿forma parte el fondo de la regulación prudencial?
- ¿o se concibe más bien como una medida fiscal, destinada a reclamar al sector financiero que contribuya a la recuperación del dinero público gastado?
- ¿o bien es un simple cambio fiscal, destinado a conseguir un mercado más transparente combatiendo la especulación financiera?

Si la Comisión considera los FRB una medida parafiscal que forma parte de un marco de estabilidad financiera debería asegurarse de que esto se entienda bien, porque no se podrá establecer una gobernanza correcta de los FRB mientras no se tenga una idea clara de su naturaleza.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

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 Banco Central Europeo — Regulación de los servicios financieros para un crecimiento sostenible»

[COM(2010) 301 final]

(2011/C 107/04)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

El 2 de junio de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Regulación de los servicios financieros para un crecimiento sostenible»

COM(2010) 301 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 164 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 *«En la cuestión de la supervisión del sector bancario hay muchas más cosas que hacer: se pueden tener las mejores normas del mundo, pero si no se supervisa su aplicación todo resulta inútil»* ⁽¹⁾.

1.2 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y ve en la nueva regulación de los mercados financieros el instrumento indispensable para recuperar una economía sostenible.

1.3 El CESE considera que cada vez se presta menos atención a estos problemas y que la percepción de la necesidad de proceder urgentemente a la adopción de las disposiciones propuestas varía de un Estado a otro y ya no parece ser una prioridad común.

1.4 El CESE subraya y recuerda la importancia de alcanzar un acuerdo internacional redoblando los esfuerzos, aunque considera esencial e imprescindible que el camino emprendido por las instituciones europeas lleve pronto a un buen destino, sin ceder a un marco de acuerdos internacionales que, como ha podido comprobarse recientemente, distan mucho de haberse logrado.

1.5 El CESE valora positivamente las medidas propuestas y espera las que aún están por definir —como la prevista revisión de la Directiva MIF, importante para garantizar la solidez y transparencia de los mercados y la confianza de los inversores— sobre las que deberá pronunciarse a su debido tiempo.

1.6 El CESE, en este asunto, está dispuesto a apoyar activamente los esfuerzos de la Comisión para completar el proceso legislativo. La Comisión podría confiar al CESE la responsabilidad de promover ante las organizaciones socioeconómicas y de usuarios y consumidores de servicios financieros a nivel nacional las propuestas sometidas a debate y los proyectos para nuevas regulaciones.

1.7 Con la promulgación de la ley Dodd-Frank, la ley para la regulación de los mercados financieros estadounidenses, Estados Unidos ha dado un gran impulso al sentar las bases para una mayor convergencia global. Muchas cuestiones se abordan únicamente desde el marco regulador y se deja a las autoridades competentes o a futuras medidas más detalladas la definición de la normativa, mientras que la Comisión Europea, por su parte, propone las distintas medidas ya detalladas. Finalmente, ambas opciones deberán alcanzar los objetivos por caminos paralelos.

1.8 El CESE valora positivamente algunas decisiones innovadoras de la normativa estadounidense y propone a la Comisión elaborar un estudio en profundidad de la propuesta de crear una autoridad para la protección de los consumidores de servicios financieros. Sin embargo, el CESE considera necesario evaluar si dicha autoridad no debería ser más autónoma.

1.9 También son interesantes y valiosas las decisiones tomadas al otro lado del Atlántico sobre cómo afrontar la cuestión del *«demasiado grande para hundirse»*, que puede dar lugar a problemas morales en la gestión de los riesgos. El CESE pide a la Comisión que sopesa cuidadosamente la posibilidad de adoptar medidas análogas y particularmente arriesgadas de algunos directivos de instituciones financieras y que puedan ser útiles para una mejor gestión del riesgo de los institutos financieros.

⁽¹⁾ D. Strauss-Kahn, Agadir, 1 de noviembre de 2010.

1.10 La revisión completa de la normativa debería concluir en 2011 y ser plenamente operativa a partir de 2013, algo que será posible si no surgen problemas y si todos respetan el plan de trabajo. El CESE, sin embargo, expresa su preocupación y sus temores al respecto. La Comisión debería solicitar al Parlamento Europeo y al Consejo una *vía preferente* para todos los actos relacionados con la regulación de los mercados financieros. La crisis financiera comenzó en 2007 y ya entonces se hablaba de la necesidad de regular firmemente los mercados. La vorágine ha hecho desaparecer más de dos billones de dólares, ha provocado numerosas quiebras y la pérdida de al menos 30 millones de puestos de trabajo y se prevén nuevas pérdidas de 400 millones, según el director del FMI. Sólo en el sector financiero al menos 500 000 personas en el mundo han perdido su trabajo. Y otras siguen y seguirán perdiéndolo.

1.11 El CESE aboga por una regulación fuerte, amplia, eficiente y equilibrada. A fin de evitar consecuencias negativas, el CESE recomienda un profundo análisis de todas las iniciativas reguladoras que habrá que emprender para adoptar las medidas necesarias sobre el sistema financiero y el mercado de capital. Un sistema estable y eficiente fomentaría la estabilidad financiera y la liquidez de la economía real.

1.12 A escala europea y nacional, la sociedad civil debe seguir presionando a las autoridades y a los poderes públicos para que se adopten pronto nuevas normas en el ámbito financiero. La Comisión Europea podría encargar al CESE que tome la iniciativa para comunicar a los Estados miembros la necesidad de tomar decisiones rápidas y completas sobre el ordenamiento de los mercados financieros a través de iniciativas públicas y la participación de los interlocutores sociales, las fuerzas económicas y las organizaciones de usuarios y consumidores de servicios financieros.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1 En la Comunicación *Regulación de los servicios financieros para un crecimiento sostenible*, la Comisión presenta los objetivos mercados y un plan de trabajo para las futuras iniciativas legislativas. Además, presenta los cuatro principios en que se basa su actividad: transparencia, supervisión eficaz, más resistencia y estabilidad financiera y protección de los consumidores.

2.2 «La instauración de un sistema financiero más seguro, más sólido, más transparente y más responsable, al servicio de la economía y de la sociedad en su conjunto y capaz de financiar la economía real, es una condición indispensable para un crecimiento sostenible. Es el complemento indispensable de los esfuerzos emprendidos por Europa para sanear las finanzas públicas y acometer las reformas estructurales que posibilitarán una economía dinámica en el futuro.» Estas son las directrices de la actividad legislativa de la Comisión.

2.3 En el documento sometido a examen, la Comisión recuerda las fases que, desde los días de la gran crisis, en septiembre de 2008, han conducido al establecimiento de un nuevo y coherente marco reglamentario.

2.4 Ya en noviembre de 2008 se creó el grupo presidido por Jacques de Larosière y se tomaron algunas medidas urgentes,

como la revisión de las Directivas sobre los requisitos de capital y sobre los sistemas de garantía de depósitos. Asimismo, se adoptó un Reglamento sobre las agencias de calificación crediticia y se presentaron dos Recomendaciones sobre los principios de remuneración.

2.5 A raíz de las propuestas recogidas en el informe del grupo, la Comisión adoptó una serie de propuestas, muchas de las cuales se encuentran aún en fase de debate en las instancias políticas de la Unión: el Consejo y el Parlamento.

2.6 La Comisión aboga por un compromiso legislativo coherente con la necesidad de concluir el procedimiento para todas las disposiciones propuestas y transponerlas antes de que finalice 2012.

3. Observaciones del CESE

3.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha expresado en distintos dictámenes su opinión sobre las disposiciones que la Comisión prevé adoptar, empezando por el paquete propuesto por el grupo de Larosière y deteniéndose en cada una de las disposiciones.

3.2 En varias ocasiones se han atendido muchas sugerencias y observaciones del Comité, y el resultado final parece adecuado y suficiente, pero ¿basta esto para recuperar la confianza en los mercados, en las instituciones supervisoras y en las autoridades públicas, que en cierta manera apoyaron en el pasado un modelo ultraliberal, convencidas de que el mercado podría autorregularse? Además de a la mayoría de los Estados miembros, este espejismo también ha afectado a destacados exponentes de la Comisión Europea. Los mercados son proclives a oscilaciones irracionales y endógenas que les hacen rechazar el riesgo o tender a él. Lo difícil es amortiguar esas oscilaciones sin destruir los mercados.

3.3 Con esta Comunicación, la Comisión reconoce indirectamente los errores del pasado, unos errores que el CESE denunció sin demora, y traza un plan de trabajo capaz y completo en lo esencial para rediseñar la arquitectura reguladora de supervisión, estabilidad y transparencia de los mercados. Es un trabajo importante y el Comité reconoce gustosamente la calidad de lo hecho hasta ahora.

3.4 El Parlamento Europeo ha aportado una gran contribución para reforzar y mejorar los textos propuestos, en ocasiones apoyando las mismas modificaciones propuestas por el Comité, y ha permitido la redacción de unos reglamentos y directivas que parecen eficaces y coherentes.

3.5 En la fase de aplicación, sin embargo, se detectan algunos problemas. Así, por ejemplo, en el caso de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), que supervisa el mercado de los seguros y fondos de pensiones, es fundamental que se reconozcan y protejan las especificidades de ambos sectores. En particular, es esencial que se garantice al sector de las pensiones complementarias la misma dignidad y el mismo respeto que al sector de los seguros.

3.6 De forma inesperada, el Consejo ha desempeñado un papel menos positivo al obligar a la Comisión a revisar algunas propuestas acertadas, como es el caso de la autoridad de supervisión. El acuerdo alcanzado, gracias al trabajo del Parlamento y de la Comisión, ha sido positivo finalmente, aunque el resultado podría haber sido mejor y más rápido, sin los vetos cruzados que se han opuesto a disposiciones concretas.

3.7 Pero, ¿se ha hecho todo lo que había que hacer y se ha hecho a su debido tiempo?

3.8 Con la ley Dodd-Frank⁽²⁾, aprobada el 21 de julio de 2010, los Estados Unidos han dado una respuesta, aparentemente, completa y más rápida a la demanda de regulación y protección que hicieron llegar los consumidores, la parte más débil del mercado. Ciertamente es preciso tener en cuenta que en Europa el proceso decisorio es más lento y que las disposiciones europeas detallan cada aspecto, mientras que la ley estadounidense remite a leyes y regulaciones posteriores. Es importante que los procesos avancen de forma equilibrada unos respecto de otros y en plazos similares, para dar una respuesta global a la nueva reglamentación.

3.9 El CESE, al analizar las propuestas de la Comisión, pretende comparar las dos disciplinas que surgen, evaluar las distintas respuestas dadas a cada asunto y valorar si en algún caso es posible y útil trasladar ejemplos de Estados Unidos a nuestra reglamentación.

3.10 Un ejemplo que merece la pena estudiar es la creación de una autoridad federal de protección de los consumidores (*Bureau of Consumer Financial Protection*). El CESE solicita a la Comisión que se estudie en profundidad la posibilidad de establecer una autoridad análoga en el ordenamiento europeo.

3.10.1 La autoridad que está prevista en Estados Unidos forma parte de la Reserva Federal y está dotada de vastos poderes que reúnen buena parte de las funciones que antes correspondían a otros reguladores conforme a la legislación en materia de protección del consumidor. Esta autoridad será la única competente para verificar que se respeta la normativa en cuanto a las actividades desarrolladas por intermediarios cuyo activo supere los 10000 millones de dólares, mientras que compartirá las competencias con las demás autoridades de supervisión si el activo de los intermediarios es inferior a esa cifra.

3.10.2 El CESE considera que deben analizarse principalmente los siguientes puntos:

- en Estados Unidos, la autoridad está integrada en la Reserva Federal, lo cual puede justificarse por la necesidad de limitar los costes administrativos de la autoridad, pero también podría vulnerar su autonomía e independencia. Por tanto, el CESE considera que es preciso evaluar si esta autoridad no debería gozar de una posición más autónoma;

— los poderes de esta autoridad podrían entrar en conflicto, en determinadas circunstancias, con los de la autoridad encargada del control de los intermediarios financieros. Es necesario establecer previamente un orden de prioridades que contribuirá a resolver las posibles controversias, teniendo presente que, si bien la estabilidad de los intermediarios y de los mercados es una cuestión de la máxima importancia, también lo es la protección de los inversores minoristas. La exigencia de proteger a los inversores no puede supeditarse a ningún otro principio. De hecho, el crecimiento sólo podrá ser sostenible si el núcleo del sistema son las necesidades y la protección de los particulares más débiles;

— es importante que el centro de atención sean los servicios y productos financieros, no únicamente las instituciones financieras. La autoridad debe tener jurisdicción y poder intervenir en todos los casos en los servicios o productos financieros que se ofrecen al público, incluso en el supuesto de que no participen principalmente intermediarios financieros ya sometidos a otras formas de supervisión.

3.11 Otro aspecto importante en el que es preciso detenerse es el conjunto de normas para contrarrestar el riesgo moral del «*demasiado grande para hundirse*». Las decisiones tomadas al respecto por el legislador estadounidense son firmes y de gran alcance: la posibilidad de intervenir de forma preventiva, ordenando la venta de parte de la empresa para evitar riesgos sistémicos; la obligación de elaborar un plan de desmantelamiento de los conglomerados con actividades múltiples o cuyas dimensiones hagan problemática cualquier intervención. También se prevé la imposición de esas mismas medidas a las empresas vinculadas que estén establecidas en otros países, con lo que se influirá en la actividad de ciertas figuras importantes radicadas en la UE.

3.11.1 En esta dirección va la creación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico. Limitar el poder de los grandes grupos es beneficioso desde muchos puntos de vista, pues no sólo se reduce el riesgo sistémico, lo que permite a los bancos mal gestionados declararse en quiebra, sino que también favorecería la competencia, que, a su vez, debería mantener controlados los tipos de interés, de forma que los clientes puedan acceder más fácilmente al crédito. Estas consideraciones ya se hicieron en el pasado y probablemente los reguladores deberían haber profundizado más en ellas, sobre todo teniendo en cuenta las particularidades del sector financiero, que ni siquiera tiene las limitaciones físicas de otros sectores productivos.

3.11.2 Aunque las dimensiones son un aspecto de importancia crucial, es preciso recordar que la relevancia sistémica de un intermediario no depende únicamente de sus dimensiones, sino también de las funciones que se desarrollan en el seno del sistema, de su carácter insustituible y de las interrelaciones existentes en el grupo en el plano nacional e internacional. Algunos intermediarios, independientemente de sus dimensiones excesivas, podrían declararse en quiebra al mismo tiempo porque afrontan los mismos riesgos.

(²) Pub.L. 111-203, H.R. 4173.

3.11.3 Por lo que se refiere a la regulación financiera, el CESE insiste en la necesidad de adoptar un planteamiento equilibrado. El CESE subraya los esenciales beneficios a largo plazo de una regulación más estricta de las instituciones financieras para la estabilidad financiera, el crecimiento económico y la eficiencia de la economía real.

3.12 Un sistema avanzado de alerta para los grandes riesgos sistémicos, la regulación del sistema parabancario, la creación de un consejo para la estabilidad financiera, una legislación eficaz para las agencias de calificación crediticia, medidas de transparencia y garantías de seriedad para los instrumentos poco usuales, incluidos los mercados OTC (mercados *over the counter*), las titulizaciones mediante valores respaldados por activos y los fondos de inversión libre son algunas de las disposiciones que se recogen en la nueva reglamentación financiera de Estados Unidos.

La Unión Europea ha reaccionado antes a la crisis y ha defendido la necesidad de una coordinación internacional, esencial para garantizar condiciones equitativas a escala internacional.

3.13 Hay que preguntarse si las respuestas que llegan de las autoridades de los distintos países son homogéneas y coherentes, visto que uno de los grandes problemas se ha debido a la divergencia reguladora entre los distintos mercados financieros.

3.14 Europa debería completar sin más demora su proceso de reforma –que debería recogerse en los ordenamientos jurídicos nacionales en 2013– para no perjudicar a las empresas ni al sistema financiero europeo, que, a ojos de los inversores internacionales, no logra una gobernanza eficaz a causa de las diferencias entre los Estados miembros y la ineficiencia del modelo legislativo.

3.15 No obstante los esfuerzos de la Comisión por regular uniformemente el mercado interior, unos poderosísimos intereses económicos y políticos dificultan cada vez más la consecución de una supervisión europea eficaz y de gran alcance.

3.16 El CESE ha recordado recientemente la necesidad de reforzar rápidamente el marco normativo y reglamentario, y apoya el trabajo de la Comisión en este sentido. A escala europea y nacional, la sociedad civil debe seguir presionando a las autoridades y a los poderes públicos para que se termine pronto la adopción de nuevas reglas en el ámbito financiero. Corresponde al CESE un papel verdaderamente importante, tanto directamente como a través de las organizaciones de sus propios miembros, que deberían animar un debate serio y responsable en los Estados miembros. El futuro de una nueva economía sostenible, de mercados financieros en pos del desarrollo equilibrado y el crecimiento sostenible, dependerá en buena parte de

la calidad de la regulación financiera. Son precisas unas normas mejores y más estrictas para un mercado que recupere la ética en los negocios como guía de su comportamiento.

4. Observaciones particulares

4.1 La Comunicación no dice nada respecto de la participación de las partes interesadas en el proceso de evaluación de impacto ni de las medidas adoptadas, excepto que está ya hecho. Pero, ¿cuáles son las partes interesadas? Si se refiere a la habitual consulta electrónica –que ciertamente interesa al sector pero no tanto al mundo laboral ni a los consumidores– o a un determinado grupo de expertos, elegidos siempre por el sistema financiero, aún no existe un verdadero equilibrio entre los distintos intereses que han de estar presentes desde el primer momento en el proceso de reforma.

4.2 El CESE pide a la Comisión que preste más atención a las instancias de la sociedad civil y a su verdadera participación y que despliegue sus esfuerzos de forma más eficaz para mejorar la coordinación internacional entre las instituciones democráticas de todos los Estados miembros de la UE. Es preciso un programa riguroso y adecuadamente financiado para contar con la participación de los ciudadanos europeos e informarles sobre ciertos cambios problemáticos pero necesarios.

4.3 No se explica con claridad el efecto acumulado de las distintas iniciativas legislativas, sobre todo porque no todas las medidas se han tomado al mismo tiempo y algunas (Basilea 3, futuras Normas Internacionales de Contabilidad) serán responsabilidad de otros organismos, como el Comité de Basilea y el IASB ⁽³⁾.

4.4 El CESE aboga por una regulación fuerte, amplia, eficiente y equilibrada. A fin de evitar consecuencias negativas, el CESE recomienda un profundo análisis de todas las iniciativas reguladoras que habrá que emprender para adoptar las medidas necesarias sobre el sistema financiero y el mercado de capital. Un sistema estable y eficiente fomentaría la estabilidad financiera y la liquidez de la economía real. En un contexto de revisión exhaustiva de toda la estructura para la regulación de los mercados, la Comisión deberá afrontar la difícil tarea de hallar el equilibrio perfecto entre las medidas prudenciales, el aumento de los requisitos de capital, mayor cobertura y clasificación de los riesgos y desarrollo económico, todo ello en una situación en que la crisis financiera y económica se ha visto profundamente agravada por las medidas de ajuste de los presupuestos públicos.

4.5 El CESE pide a la Comisión que intensifique sus esfuerzos para encontrar, junto con las autoridades de los principales países, especialmente los países del G-20, un camino común.

⁽³⁾ International Accounting Standards Board (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad).

4.6 Hay treinta propuestas legislativas que todavía deben debatirse y aprobarse, según la Comisión, antes de que finalice el próximo año, pero todavía no figuran en el calendario de los trabajos parlamentarios. El CESE señala su gran preocupación y su profunda perplejidad: cree que el programa no podrá cumplirse. Las dos próximas presidencias de la Unión tendrán que cumplir una misión de gran complejidad, pero aún no se ha desarrollado el papel del Presidente de la Unión, que deberá garantizar la continuidad y eficacia de las acciones. La Comisión debería solicitar al Parlamento Europeo y al Consejo una vía preferente para todas las normas para la regulación del mercado que se esperan desde hace demasiado tiempo.

4.7 El CESE está dispuesto a respaldar a la Comisión en este proceso y contribuir a mejorar la regulación mediante sus dictámenes y una consulta continua y directa. La Comisión Europea podría encargar al CESE que tome la iniciativa para comu-

nicar a los Estados miembros la necesidad de tomar decisiones rápidas y completas en la cuestión del ordenamiento de los mercados financieros a través de iniciativas públicas y la participación de los interlocutores sociales, las fuerzas económicas y las organizaciones de usuarios y consumidores de servicios financieros. Junto con las redes de CES nacionales e internacionales, el CESE puede ayudar de forma sustancial a que el proceso progrese positivamente a través de acciones encaminadas a:

- mantener centrada la atención,
- reforzar la coordinación europea e internacional,
- difundir las propuestas que se debaten a escala europea,
- contribuir con su experiencia y competencia.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2000/25/CE en lo que se refiere a las disposiciones relativas a los tractores comercializados con arreglo al sistema flexible»

[COM(2010) 607 final — 2010/0301 (COD)]

(2011/C 107/05)

Ponente único: **Virgilio RANOCCHIARI**

El 10 de noviembre de 2010 el Parlamento Europeo y el 24 de noviembre de 2010 el Consejo decidieron, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2000/25/CE en lo que se refiere a las disposiciones relativas a los tractores comercializados con arreglo al sistema flexible»

COM(2010) 607 final — 2010/0301 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) está convencido de que es indispensable reducir las emisiones nocivas de monóxido de carbono, óxido de nitrógeno, hidrocarburos y partículas de los motores de tractores agrícolas y forestales para contribuir a alcanzar los niveles de calidad del aire establecidos por la UE.

1.2 El CESE considera también que, sobre todo en una época de crisis global en los ámbitos financiero, económico y laboral, es preciso garantizar a la industria europea, como productora de tractores agrícolas y forestales, la flexibilidad necesaria para que desarrolle nuevos tractores sin excesivas cargas económicas, inadmisibles en la coyuntura actual.

1.3 Por tanto, el CESE respalda la propuesta de la Comisión de aumentar hasta el 50 % el porcentaje de flexibilidad, que en un principio se había establecido en el 20 %, e incrementar proporcionalmente la cantidad fija aplicable específicamente a las pequeñas y medianas empresas.

1.4 El CESE considera que el impacto ambiental del aumento de la flexibilidad no depende de la duración del sistema, aunque recomienda establecer una fecha límite para las fases en que aún no se haya previsto. En consecuencia, opina que es necesario establecer una duración fija que sea común a todas las categorías de potencia para la fase III B y fases futuras, y aplicar el plazo más breve (tres años o la duración de la propia fase).

1.5 El CESE considera que los mecanismos flexibles de adecuación y los plazos de realización del paso de unas fases a

otras resultan especialmente onerosos y comprometidos para las pymes, dado que los costes previstos para rediseñar los tractores agrícolas y forestales con nuevos motores, y sobre todo los gastos necesarios en I+DT y en evaluación de conformidad, resultan evidentemente mucho más onerosos para las empresas pequeñas que para los grandes complejos industriales.

1.6 Por ello, el CESE apoya la propuesta de reservar exclusivamente para las pymes una cantidad fija de motores exentos.

1.7 El CESE estima fundamental aunar esfuerzos a nivel europeo e internacional para la elaboración de normas técnicas unívocas y aceptadas por todos con el fin de fomentar los intercambios a nivel global en el sector, armonizando cada vez más los límites de emisión vigentes en la UE con los que se aplican o se prevé aplicar en los terceros países.

1.8 El CESE está convencido de que la sede perfecta para este trabajo de armonización es la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, particularmente en el marco del acuerdo de armonización global de 1998.

1.9 El CESE subraya la necesidad de controlar las emisiones de los tractores agrícolas y forestales en condiciones reales de utilización, no solo de forma teórica en un banco de pruebas, y solicita a la Comisión Europea que presente lo antes posible propuestas para un plan de verificación de la conformidad en funcionamiento.

1.10 El CESE estima que los sistemas electrónicos cumplen un papel fundamental en el control del funcionamiento de los motores y de los sistemas de postratamiento exigidos para alcanzar los objetivos ambientales establecidos.

1.11 Así pues, el CESE propone a la Comisión Europea que adopte disposiciones que impidan la manipulación de los programas de control y que obliguen a adoptar sistemas que reduzcan las prestaciones de los tractores agrícolas cuando los sistemas de postratamiento no se hayan mantenido del modo correcto.

2. Introducción

2.1 La Directiva 2000/25/CE afecta a los motores de encendido por compresión con una potencia comprendida entre 18 kW y 560 kW destinados a la instalación en tractores agrícolas y forestales. Establece los límites para las emisiones de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos y partículas. La Directiva fija valores límites cada vez más reducidos para las distintas fases, que corresponden a distintas fechas, previstas para la adecuación de los niveles máximos de las emisiones procedentes de los gases de escape y las partículas. Las próximas fases ya establecidas se han denominado III B (que comenzará el 1 de enero de 2014) y IV (que comenzará el 1 de enero de 2014). Para los motores de 37 a 56 kW no se han establecido los requisitos correspondientes a la fase IV, mientras que para todos los motores de potencia superior todavía no se ha establecido una fase posterior a la fase IV. Puesto que se considera que la fase comienza en la fecha de aplicación obligatoria de sus requisitos y termina cuando pasan a ser obligatorios los requisitos de la fase siguiente, se puede interpretar que algunas fases (en relación con determinadas categorías de potencia) tienen una duración ilimitada.

2.2 En 2005 se modificó la normativa sobre las emisiones de escape de los tractores agrícolas y forestales para introducir unos sistemas de flexibilidad que permitían establecer en poco tiempo unos límites de emisiones muy ambiciosos similares a los fijados en Estados Unidos. También se establecieron, al menos de forma parcial y simplificada, mecanismos de flexibilidad análogos a los de aquel país para limitar las cargas en recursos humanos y económicos que debían soportar las empresas productoras. Las legislaciones de otros países (como China, India o Brasil) no contemplan estos mecanismos aunque sí disponen de calendarios de aplicación mucho más extensos.

2.3 El sistema adoptado en la UE permite a los fabricantes de tractores agrícolas y forestales comprar a sus proveedores, durante un tiempo determinado, una cantidad limitada de motores conformes a la fase anterior. La cantidad de motores se determina una sola vez, cuando se presenta la solicitud, aplicando dos criterios:

- el porcentaje de las ventas (medias) de tractores en los cinco años anteriores;
- una cantidad fija y reducida que se destina a las pymes.

La cantidad de motores que pueden incluirse en el sistema de flexibilidad no depende, pues, de la duración de este.

2.4 Recientemente, la Directiva 2010/26/UE de la Comisión, de 31 de marzo de 2010, por la que se modifica la Directiva 97/68/CE relativa a las emisiones de motores destinados a máquinas móviles no de carretera, entre otras disposiciones ha permitido agilizar el procedimiento administrativo para las solicitudes y las verificaciones en el marco del sistema de flexibilidad, con miras a una oportuna simplificación de la legislación.

2.5 La presente propuesta de la Comisión Europea toma nota de las excepcionales cargas que supone para los fabricantes la fase III B, que por primera vez impone de forma generalizada la adopción de sistemas de postratamiento de los gases de escape del motor. Estas tecnologías, aunque ya se conocen y aplican en el sector del transporte pesado, deben ser objeto de una exhaustiva revisión, pues deben tenerse en cuenta las difíciles condiciones de funcionamiento de los tractores agrícolas y forestales. El mismo diseño de los tractores debe revisarse por completo para incorporar los sistemas de postratamiento.

2.6 Por otra parte, la industria europea fabricante de tractores agrícolas y forestales sufrió de forma especial en 2009 las repercusiones de la crisis económica y financiera mundial. A pesar de que las estadísticas muestran unos primeros signos de recuperación de la crisis, aún se deja sentir claramente en el ámbito social y sobre todo en el laboral.

2.7 La propuesta de aumentar la flexibilidad se limita únicamente a la fase III B, que coincide con el período más arduo de la crisis mundial.

2.8 La propuesta de la Comisión establece un límite temporal único para la finalización de los sistemas de flexibilidad, contrario al principio de introducción escalonada de las fases en función de las distintas categorías de potencia de los motores.

2.9 Aunque es razonable fijar una fecha de finalización del sistema de flexibilidad para las categorías de potencia de duración ilimitada (véase el punto 2.1) que, por tanto, no tienen fecha límite, no parece oportuno que la duración para las demás categorías de potencia no sea la misma y oscile entre un solo año y tres. Normalmente tal decisión se justifica por la reducción del impacto ambiental. De hecho, la cifra total de motores que se incluyen en un sistema de flexibilidad se establece al comenzar este en función (como porcentaje) de las ventas medias de un fabricante en los años anteriores a la presentación de la solicitud o bien se asigna una cantidad fija que no varía al hacerlo la duración del sistema. El fabricante solicitará habitualmente esta cifra, lo cual permitirá valorar el impacto ambiental de la medida. La duración del sistema de flexibilidad, por tanto, no tiene ninguna repercusión posterior en el medio ambiente, ya que el número de motores exentos se establece a priori.

2.10 Para evitar disparidades no justificadas entre las categorías de potencia es preciso definir una duración uniforme de los sistemas de flexibilidad para todas las categorías de potencia de los motores y, modificando la propuesta de la Comisión, llevar este planteamiento a todas las fases que aún no tienen establecida una fecha límite, como la fase IV.

2.11 Para salvaguardar el desarrollo de la industria en un marco de protección medioambiental es necesario:

- mantener la competitividad de la industria europea de tractores agrícolas y forestales, atenuando las presiones inmediatas de la crisis económica;
- permitir a la industria seguir financiando las actividades de I+DT en todos los tipos de productos durante la fase III B, en particular, los destinados a satisfacer exigencias de nichos de mercado;
- limitar las emisiones del parque de vehículos en funcionamiento, incentivando la sustitución de los tractores agrícolas y forestales obsoletos por otros de bajo impacto medioambiental y mayor seguridad para los operarios. La opción de adoptar dispositivos de montaje retroactivo para las emisiones tiene escasas ventajas en el caso de las emisiones nocivas y no mejora en absoluto la seguridad.

3. La propuesta de modificación de la Directiva

3.1 La propuesta prevé las siguientes modificaciones de la Directiva 2000/25/CE.

3.2 Durante la fase III B se autoriza el aumento del número de motores destinados a tractores agrícolas y forestales comercializados con arreglo al sistema de flexibilidad para todas las categorías de potencia. La cifra de productos exentos se incrementa del 20 % al 50 % o de las ventas anuales de tractores o, como alternativa, se realiza una adaptación proporcional de la cantidad fija de motores que pueden comercializarse, siempre con arreglo al sistema de flexibilidad.

Se establece que estas medidas expirarán el 31 de diciembre de 2013.

3.3 La opción propuesta prevé, por lo tanto, el reforzamiento del sistema de flexibilidad existente. Esta solución se considera la más adecuada por lo que se refiere al equilibrio entre el impacto medioambiental y los beneficios económicos obtenidos mediante una reducción de los costes necesarios para permitir al mercado adaptarse a los nuevos límites de emisión. Es preciso recordar que, en virtud del artículo 4(8) de la mencionada Directiva 2000/25/CE, ya era posible aumentar la flexibilidad.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE respalda el enfoque de la Comisión, destinado a garantizar una mayor flexibilidad en la realización de las distintas fases de aplicación de los valores límite permitidos a los motores diseñados para ser instalados en tractores agrícolas y forestales en lo que se refiere a las emisiones de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos y partículas.

4.2 El CESE comparte las preocupaciones de la Comisión por salvaguardar los niveles competitivos y de empleo de la industria europea de tractores agrícolas y forestales frente a las repercusiones de la crisis financiera y económica internacional, pero al mismo tiempo subraya la necesidad de conseguir niveles elevados de protección del medio ambiente y el bienestar de los ciudadanos europeos.

4.3 Por lo tanto, el CESE respalda la propuesta de la Comisión de llevar hasta el 50 % el porcentaje de flexibilidad para los sectores ya cubiertos por sistemas de flexibilidad previstos en la Directiva de 2000 relativa a las emisiones de escape de los tractores agrícolas y forestales y sus modificaciones sucesivas, únicamente para la fase III B.

4.4 De forma más general, el CESE considera fundamental aunar esfuerzos a nivel europeo e internacional para elaborar normas técnicas unívocas y aceptadas por todos, a fin de fomentar los intercambios globales, con el fin de armonizar cada vez más los límites de emisión vigentes en la UE con los que se aplican o se prevé aplicar en terceros países. Se considera que la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas de Ginebra es el lugar perfecto para ello.

4.5 Es preciso prestar una atención particular a las pymes del sector: el CESE cree que los sistemas flexibles de adecuación, los plazos de realización y los previstos para pasar de una fase a otra resultan especialmente gravosos, dados los costes que supone adecuar la maquinaria y los motores, lógicamente mucho más altos para las empresas pequeñas que para los grandes complejos industriales. De aquí la necesidad de dejar a las pymes la opción de una cantidad fija de motores exentos.

4.6 El CESE señala que para poder cumplir los objetivos no solo es necesario establecer unos valores límite rigurosos, sino también procedimientos de prueba que verifiquen las emisiones en condiciones reales de utilización mediante sistemas de control de las emisiones de los motores aplicados por los fabricantes de los motores o por las autoridades de supervisión en el marco de un plan de verificación de la conformidad en funcionamiento.

4.7 El CESE es consciente de que los niveles más ambiciosos de reducción de las emisiones exigen la adopción de sistemas postratamiento y por eso cree indispensable que esos sistemas no sean susceptibles de manipulación y que los operadores lleven a cabo un mantenimiento correcto para garantizar su eficacia durante toda la vida útil prevista de los tractores. En caso contrario, las emisiones de los motores serían peores que las de los motores correspondientes a fases obsoletas. Actualmente la Directiva prevé normas mínimas para el manteni-

miento, pero ninguna referida a la manipulación de los sistemas y en concreto a los programas de funcionamiento. El CESE recomienda a la Comisión Europea adoptar con la mayor brevedad posible normas que impidan la utilización de tractores agrícolas y forestales cuyo sistema de postratamiento no tenga el mantenimiento adecuado y que impidan el acceso a terceros no autorizados explícitamente por los fabricantes a los programas que gestionan el correcto funcionamiento y el control de las emisiones.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)»

[COM(2010) 537 final — 2010/0266 (COD)]

y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores»

[COM(2010) 539 final — 2010/0267 (COD)]

(2011/C 107/06)

Ponente: **Gilbert BROS**

El 11 de noviembre y el 13 de octubre de 2010, de conformidad con los artículos 42, 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)»

COM(2010) 537 final — 2010/0266(COD).

El 11 de noviembre y el 19 de octubre de 2010, de conformidad con los artículos 42, 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores»

COM(2010) 539 final — 2010/0267(COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 96 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La adaptación de los Reglamentos 73/2009 (pagos directos) y 1698/2005 (desarrollo rural) al Tratado de Lisboa prevé reemplazar el procedimiento de comitología actual por una distinción entre actos delegados y actos de ejecución. El CESE valora particularmente los procesos de consulta a las partes interesadas y a los Estados miembros para la elaboración de los actos comunitarios y desea que se mantengan.

1.2 La línea de separación entre actos delegados y actos de ejecución es objeto de interpretaciones divergentes en el Consejo y en la Comisión. Por ello, el CESE considera que la elección de procedimiento para cada acto debe basarse en criterios claros.

1.3 El CESE estima que los actos delegados deben ser imperativamente objeto de una delegación con un plazo definido.

Además, deberían reservarse a ámbitos en los que sea necesario tomar rápidamente una decisión.

1.4 Los actos de ejecución deberían referirse a actos en los que sea deseable una aplicación armonizada entre los Estados miembros. En determinados ámbitos, esta armonización es especialmente conveniente para evitar distorsiones de la competencia. Por lo tanto, el CESE considera que los actos relativos, por ejemplo, a normas particulares de aplicación de los actos del segundo pilar de la PAC o los ligados a la aplicación de medidas medioambientales deberían clasificarse como actos de ejecución, al contrario de lo que propone la Comisión.

1.5 El CESE acoge favorablemente que la Comisión aproveche la revisión de los reglamentos para añadir alguna simplificación. No obstante, los esfuerzos de simplificación afectan esencialmente a la administración, cuando deberían simplificar sobre todo la actividad de los agricultores.

1.6 El CESE considera apropiado que los Estados miembros rindan cuentas periódicamente de los avances en materia de desarrollo rural. El Comité llama la atención hacia el hecho de que reducir el número de informes que los Estados miembros han de presentar a la Comisión en relación con los avances en la aplicación de los planes estratégicos puede llevar a una disminución de la información al respecto.

1.7 El CESE está a favor de la medida destinada a exonerar a los agricultores más pequeños de la obligación de declarar todas las superficies. Sin embargo, se debería aumentar el umbral mínimo de una hectárea.

1.8 Por lo que se refiere al sistema de asesoramiento a las explotaciones, el CESE está a favor de aumentar la flexibilidad, como propone la Comisión, pues ello permitirá a los Estados miembros poner en marcha un sistema de asesoramiento para los agricultores más adaptado y no limitado únicamente a la condicionalidad.

2. Antecedentes del dictamen

2.1 El Tratado de Lisboa, en sus artículos 290 y 291, prevé modificar el procedimiento de decisión entre la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo en lo relativo a las normas de ejecución de los textos legislativos comunitarios.

2.2 En las propuestas de la Comisión para la modificación de los Reglamentos 73/2009 (pagos directos) y 1698/2005 (desarrollo rural), se prevén dos tipos de modificaciones:

- las modificaciones relativas a la adaptación al Tratado de Lisboa;
- las modificaciones para simplificar los reglamentos existentes en distintos ámbitos.

2.3 En las normas actualmente en vigor, la comitología se basa en el antiguo artículo 202 del Tratado, según el cual el Consejo «atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución».

2.4 Así pues, basándose en la Decisión 1999/468 del Consejo, denominada de comitología, en la actualidad existen cuatro tipos de comités que deben pronunciarse sobre los proyectos de textos de la Comisión:

- los comités consultivos;
- los comités de gestión;
- los comités de reglamentación;
- los comités de reglamentación con control.

2.5 Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el antiguo artículo 202 desaparece y se distinguen dos tipos de actos: los actos delegados y los actos de ejecución.

2.6 Los actos delegados (artículo 290): se trata de una nueva categoría de actos, «cuasi legislativos», que completan o modifican ciertos elementos «no esenciales» de un acto legislativo, al que confiere competencia la autoridad legislativa de la Comisión. Este artículo no prevé ningún modo de aplicación: el Tratado indica que esta delegación revestirá la forma de un mandato de delegación en cada texto legislativo. Si el Parlamento Europeo o el Consejo formulan objeciones a un acto delegado, este no entrará en vigor.

2.7 Los actos de ejecución (artículo 291): se trata de actos adoptados por la Comisión o por el Consejo en casos concretos debidamente justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común para garantizar la armonización de la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

2.8 Así pues, la participación de los Estados miembros en las decisiones de ejecución deberá modificarse profundamente. Por una parte, la comitología clásica, que otorga poder de negociación a los Estados miembros, se limita exclusivamente a casos en los que es indispensable la armonización entre los Estados miembros para la trasposición de un texto. Por otra parte, en el futuro será la Comisión la que trate otros textos que actualmente son competencia de los comités (normalmente los de reglamentación).

3. Observaciones generales sobre las consecuencias de los artículos 290 y 291 para los dos Reglamentos

3.1 Las propuestas de la Comisión modifican considerablemente las competencias respectivas de la Comisión, los Estados miembros y el Parlamento Europeo en la ejecución de los textos europeos.

3.2 El CESE valora positivamente la consulta a las partes interesadas en la elaboración de los textos comunitarios. Así, por ejemplo, en el caso de los actos delegados, es importante consultar a los expertos de los Estados miembros aunque no tengan poder decisorio, pues ello permite conocer mejor las normas desde las primeras fases y estudiar los problemas que pudieran surgir.

3.3 Por otra parte y aunque no tenga que ver con la adaptación al Tratado de Lisboa, el CESE recuerda la importancia de los grupos consultivos como instancias de consulta a las partes interesadas de la sociedad civil. Es indispensable no cuestionar estas instancias de intercambio, porque son esenciales para transmitir a la Comisión conocimientos y posiciones, y porque facilitan también que las partes interesadas hagan suya la legislación que está en fase de elaboración.

3.4 Por lo que se refiere a la duración de la delegación de los actos delegados, el CESE cree que debería precisarse en todos los casos.

3.5 El CESE observa que la línea de separación entre actos delegados y actos de ejecución es objeto de interpretaciones divergentes en el Consejo y en la Comisión. Por ello, el CESE considera que la elección de procedimiento para cada acto debe basarse en criterios claros. En los puntos 3.6, 3.7 y 3.8 se proponen sendos criterios.

3.6 Algunos actos precisan una ejecución armonizada en los Estados miembros, pues las divergencias de aplicación podrían dar lugar a una distorsión de la competencia que sería muy perjudicial para el buen funcionamiento del mercado único de los productos agrícolas. Esta armonización de la aplicación es especialmente aconsejable en ciertos ámbitos. En este sentido cabe preguntarse si, por ejemplo, los actos relativos a las normas particulares de aplicación de los actos del segundo pilar de la PAC (artículos 20 y 36 del Reglamento 1698/2005) o las medidas ligadas a la aplicación de medidas medioambientales (ejemplo: artículo 38 del Reglamento 1698/2005, relativo a las normas de aplicación de los pagos por desventajas ligadas a la aplicación de la Directiva marco sobre el agua) no deberían clasificarse como actos de ejecución, al contrario de lo que propone la Comisión.

3.7 Otras decisiones pueden precisar una consulta previa a los Estados miembros en busca del mutuo entendimiento. Además, ello permite también a la Comisión beneficiarse de la experiencia de los Estados miembros. En este caso está justificada igualmente la clasificación como actos de ejecución.

3.8 En determinados ámbitos es indispensable poder tomar rápidamente una decisión y reaccionar oportunamente. En esos casos es deseable clasificar el acto como acto delegado.

4. Observaciones particulares sobre las propuestas de simplificación en la modificación del Reglamento 1698/2005 (desarrollo rural)

4.1 La Comisión prevé reducir el número de informes que los Estados miembros deben presentarle en relación con el estado de la aplicación de los planes estratégicos. Esta medida puede suponer una considerable simplificación para las administraciones de los Estados miembros. Sin embargo, el CESE llama la atención hacia la importancia de mantener la obligación de que los Estados miembros rindan cuentas periódicamente de los avances en la aplicación.

4.2 Por lo que se refiere a facilitar una utilización más personalizada de los servicios de asesoramiento, la modificación que propone la Comisión constituye a priori una medida de simplificación pertinente, pues flexibiliza las condiciones para

acceder a la ayuda y precisa que el servicio de asesoramiento no debe referirse obligatoriamente a la condicionalidad en conjunto. Efectivamente, uno de los principales frenos al desarrollo en la UE de un sistema eficaz de asesoramiento a las explotaciones es que se limita a verificar la aplicación de la condicionalidad de las ayudas. Por eso es frecuente que los agricultores asimilen este sistema a un controlador.

4.3 En cuanto a la agilización del recurso a los pagos por parte de los Estados miembros para prever zonas «ecológicamente» contiguas entre las zonas Natura 2000, el Comité considera que debería establecerse un vínculo claro entre las medidas específicas propuestas y las necesidades de las especies y los hábitats prioritarios al nivel nacional y europeo.

5. Observaciones particulares sobre las propuestas de simplificación en la modificación del Reglamento 73/2009 (pagos directos)

5.1 El CESE considera que los esfuerzos de simplificación no deberían dirigirse únicamente a la administración, sino que también deberían orientarse a la actividad de los agricultores.

5.2 El Tribunal de Cuentas Europeo criticó la política de condicionalidad de las ayudas en un informe especial publicado en 2008. El Tribunal recomienda particularmente la simplificación del marco jurídico y el CESE apoya esta recomendación.

5.3 La Comisión prevé no exigir la declaración de todas las superficies agrarias a los agricultores cuya explotación tenga una superficie total inferior a una hectárea. El CESE está a favor de esta medida de simplificación que beneficia a las explotaciones muy pequeñas, para las que el coste de los controles puede ser desmesurado. Sin embargo, podría revisarse al alza el umbral mínimo de una hectárea.

5.4 El CESE considera asimismo que los métodos de control en las explotaciones agrarias deberían contemplar cierta flexibilidad: en casos determinados, el momento del control y el tiempo que pasa el controlador en la explotación deberían poder adaptarse a las necesidades del agricultor. Resulta especialmente inaceptable que el agricultor sufra pérdidas económicas a consecuencia de un control fijado para una fecha inadecuada.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (UE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión»

[COM(2010) 498 final]

(2011/C 107/07)

Ponente: **José M^a ESPUNY MOYANO**

El 7 de octubre y el 19 de septiembre de 2010, respectivamente y de conformidad con los artículos 43(2) y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento (UE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión»

COM(2010) 498 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 17 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 182 votos a favor, 9 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité propone que el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se incorpore como base jurídica junto con los artículos 42.1 y 43.2 puesto que la sola referencia a los artículos de la PAC no es suficiente para la adopción de medidas singulares para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (RUP).

1.2 El Comité manifiesta que se debe proceder a la eliminación de la referencia a «los volúmenes» de la letra e) del apartado 2 del artículo 18 y a clarificar la redacción de esa disposición en relación con el apartado 4 del mismo artículo de modo a permitir una adecuada flexibilidad de la programación de las medidas y acciones determinando que a cada medida se le asigne la correspondiente ficha financiera, en lugar de los volúmenes, y se elimine la referencia a los límites en las acciones, dado que estos quedarían fijados a nivel de medida.

1.3 El Comité considera que, en lo que respecta a la conservación del paisaje y de las características tradicionales de las tierras agrícolas, y especialmente la conservación de los muros de piedra de apoyo de las terrazas, se debe extender a otras regiones ultraperiféricas la flexibilidad de que goza Madeira en relación a la duplicación de fondos de los importes máximos anuales subvencionables con cargo a la Unión previstos en el anexo I del Reglamento (CE) n° 1628/2005.

1.4 El Comité estima que en el artículo 22 se debe incluir un nuevo apartado que exima a las grandes empresas establecidas en las regiones ultraperiféricas de la prohibición de recibir ayudas de Estado destinadas a suscribir primas de seguros agrarios.

1.5 El Comité aboga por que se incremente la dotación financiera al sector del plátano en el marco de los Programas POSEI (Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad) con el fin de paliar el impacto negativo que el descreste programado del arancel a las importaciones de esta fruta en la UE está causando en los ingresos de los productores comunitarios.

1.6 El Comité estima que el régimen específico de abastecimiento de cada región debe concebirse en función de la producción agrícola local, cuyo desarrollo no debe quedar limitado por el carácter demasiado elevado de las ayudas al abastecimiento para productos también producidos localmente.

2. Introducción

2.1 Las RUP gozan de un tratamiento específico, tal como se reconoce en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se precisa que, teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de estas regiones, es preciso adoptar medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en aquellas, incluidas las políticas comunes. En la actualidad, el artículo 349 del TFUE cita nueve regiones pertenecientes a tres Estados miembros:

— Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Reunión, San Bartolomé y San Martín (Francia);

— Azores y Madeira (Portugal);

— Canarias (España).

2.2 En cuanto a la Política Agrícola Común (PAC), las regiones ultraperiféricas disponen de medidas específicas incluidas en los Programas POSEI cuyos instrumentos principales son:

- las medidas de apoyo a la producción local;
- el régimen específico de abastecimiento (REA), encaminado a reducir los costes de abastecimiento de determinados productos básicos;
- las medidas complementarias destinadas principalmente a adaptar la PAC a las características específicas de las regiones ultraperiféricas.

2.3 La adopción de medidas específicas para la agricultura de las regiones ultraperiféricas se llevó a cabo por primera vez en 1991, en el caso de los departamentos franceses de ultramar (POSEIDOM), y en 1992, en el de Canarias (POSEICAN), las Azores y Madeira (POSEIMA). En 2001 se reformaron los reglamentos POSEI, modificándose el REA y en particular el modo de cálculo de sus ayudas. Asimismo esta reforma supuso la adopción de nuevas medidas de apoyo a la producción local y la modificación de las vigentes.

2.4 En 2006 el régimen POSEI sufre una importante reforma pues se reúnen los tres POSEI en un solo reglamento: el Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo. En este Reglamento se establece un nuevo método de programación, descentralizándose la concepción y modificación de los programas POSEI así como su gestión y seguimiento, al traspasarse estas funciones a las autoridades competentes de los Estados miembros. El nuevo régimen supuso una gestión más flexible y más adaptada a las necesidades locales, así como una simplificación de los procedimientos de modificación de los programas. En esta adaptación del régimen POSEI se reflejó también la reforma de la PAC de 2003 sobre los regímenes de ayuda directa a los agricultores, pues en esta reforma se tuvieron en cuenta las características específicas de la agricultura de las regiones ultraperiféricas al dejarse fuera del ámbito de aplicación de la modulación y del desacoplamiento de las ayudas.

2.5 Posteriormente, el Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo se ha modificado en varias ocasiones para tener en cuenta las reformas de los sectores del azúcar y del plátano acometidas en 2006, así como el «chequeo médico» de la PAC al transferirse a los programas POSEI el presupuesto correspondiente a las medidas de ayuda directa que se gestionaba anteriormente en virtud del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo así como otras transferencias de ayudas directas realizadas en 2007 y 2008.

2.6 En la actualidad se puede afirmar que los programas POSEI constituyen el equivalente del primer pilar de la PAC para las regiones ultraperiféricas y es necesario mantener sus dispositivos dotándolos de los adecuados medios financieros.

3. Resumen de la Propuesta de la Comisión

3.1 En primer lugar, esta modificación del Reglamento n° 247/2006 del Consejo obedece a la necesidad de adaptarlo a las evoluciones recientes de la legislación y, en particular, a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa con la consiguiente introducción del procedimiento de codecisión en la Política Agrícola Común. Por tanto, se trata de distinguir entre las competencias que se delegan a la Comisión para la adopción de actos no legislativos (actos delegados) de alcance general que completan o modifican aspectos no esenciales de los actos legislativos, enunciadas en el artículo 290, por una parte, y, por otra, las competencias que se atribuyen a la Comisión para la adopción de actos de ejecución, enunciadas en el artículo 291.

3.2 Asimismo, esta modificación del Reglamento está encaminada a proceder a una refundición y remodelación de su estructura por motivos de claridad y transparencia y con vistas a adaptar mejor sus disposiciones a la realidad del régimen POSEI agrícola.

3.3 Este nuevo reglamento señala de forma más explícita los principales objetivos que se persiguen bajo el régimen POSEI y pone de relieve el papel central de los programas POSEI. Se han introducido además, en el texto del Reglamento, ciertas disposiciones relativas a la programación encaminadas a hacer más flexible la adaptación de los programas y poder así adecuarse mejor a las necesidades de las regiones ultraperiféricas.

3.4 Asimismo, se propone una serie de modificaciones muy concretas:

- extensión a los departamentos franceses de ultramar de la posibilidad de reexpedir productos transformados localmente a partir de productos de base que se hayan acogido al régimen específico de abastecimiento, sin reembolso de la ventaja;
- aumento del techo máximo anual del REA en el caso de las regiones ultraperiféricas de Francia y Portugal sin que ello suponga un incremento del sobre presupuestario total;
- en el texto del Reglamento se incorpora la obligatoriedad de incluir en los programas el modo de determinación del importe de las ayudas a las producciones agrícolas locales.

3.5 Además, se precisa que el régimen específico de abastecimiento de cada región debe concebirse en función de la producción agrícola local, cuyo desarrollo no debe quedar limitado por el carácter demasiado elevado de ayudas al abastecimiento para productos también producidos localmente.

3.6 La nueva propuesta de Reglamento no implica cambios en las fuentes de financiación ni en la intensidad de la misma y, en cualquier caso, no implica una reforma importante de fondo, aunque sí de forma.

4. Observaciones generales

4.1 La agricultura de las regiones ultraperiféricas constituye una parte importante de la economía local, en particular en términos de empleo y, también, un importante apoyo de la industria agroalimentaria local que representa la parte más importante de la producción industrial de estas regiones.

4.2 Sin embargo la producción agrícola de las regiones ultraperiféricas se caracteriza por una gran fragilidad debido, principalmente, a las dificultades que derivan de la lejanía, el tamaño de los mercados locales, su fragmentación, las condiciones climáticas adversas, el pequeño tamaño de sus explotaciones o el escaso grado de diversificación de cultivos, factores que contribuyen a reducir considerablemente su competitividad con relación a las producciones continentales. Además, la agricultura local presenta una fuerte dependencia del exterior, tanto en el suministro de insumos como en la comercialización de los productos, en un contexto geográfico muy alejado de las fuentes de suministro y de los mercados.

4.3 En la mayoría de las regiones ultraperiféricas la producción agrícola se caracteriza por una dualidad muy marcada entre una agricultura orientada hacia la exportación y una agricultura de abastecimiento de los mercados locales. Sin embargo, la producción destinada a la exportación debe hacer frente a la competencia de la producción de los países del mercado mundial (Mediterráneo, Latinoamérica, etc.) que también venden su producción en el continente europeo, a niveles de costes menores y en condiciones de acceso cada vez más favorables, como consecuencia de la liberalización progresiva del régimen comercial de los productos agrícolas en la UE.

4.4 El caso del plátano comunitario es un ejemplo de la preocupante desprotección progresiva de los principales productos de exportación de las RUP. Efectivamente, la Unión Europea ha firmado el 15 de Diciembre del 2009 un Acuerdo multilateral en el seno de la Organización Mundial de Comercio sobre el comercio del plátano, en el que se establece un descreste arancelario de 176€/tonelada a 114€/tonelada entre 2017 y 2019. Además, se han suscrito sendos Acuerdos de Asociación con Colombia, Perú y con los países de Centroamérica y previsiblemente en un futuro próximo con Ecuador, en los que se fija una reducción arancelaria aún más importante con un arancel de sólo 75€/tonelada aplicable a partir de 2020.

4.5 La reforma del régimen POSEI de 2006 ha resultado muy positiva para adaptar mejor el régimen a las características específicas de la agricultura de las regiones ultraperiféricas al disponer que las autoridades nacionales y regionales cuenten con mayores competencias en la concepción de los programas para permitir que las partes interesadas puedan participar más directamente en la definición de las medidas de apoyo.

4.6 La modificación que se propone proporciona una mayor adecuación de las disposiciones del Reglamento al funciona-

miento actual del régimen y da una mayor flexibilidad para adaptar los programas a las necesidades de cada región.

4.7 En lo que respecta a la alineación con el Tratado de Lisboa, la Comisión ha hecho un gran esfuerzo para determinar la distribución entre actos delegados y actos de ejecución tratando de no cambiar los dispositivos en vigor para permitir el mantenimiento del funcionamiento actual del sistema, si bien su propuesta es algo precipitada, al no contar con toda la información por desconocerse todavía el contenido del reglamento que establecerá los nuevos procedimientos de comitología.

5. Observaciones particulares

5.1 En la actualidad el Reglamento POSEI cuenta con una doble base jurídica: los dos artículos de la Política Agrícola Común (PAC) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguos artículos 36 y 37) y el artículo específico de las regiones ultraperiféricas (antiguo artículo 299.2). Sin embargo, en la propuesta de reforma del Reglamento, la base jurídica se limita a los nuevos artículos 42 y 43.2 de la PAC y se omite el nuevo artículo 349 de las RUP. La sola referencia a los artículos de la PAC no es suficiente para la adopción de medidas singulares para las RUP, pues el artículo específico constituye el soporte legal para todas aquellas disposiciones relacionadas con la excepcionalidad de la condición ultraperiférica.

5.2 En el artículo 18 se proponen nuevas disposiciones en las que se establece el contenido obligatorio que deben tener los Programas POSEI presentados por las autoridades nacionales competentes. Sin embargo, algunas de estas disposiciones dan lugar a dudas de interpretación. Se debería suprimir la letra e) del artículo 18 porque es una disposición que no es clara y, además, es superflua al repetir lo referido en el apartado 4 del mismo artículo, puesto que, ya en cada acción, se especifican las condiciones de la ayuda y los productos. La inclusión de los volúmenes como contenido obligatorio de las medidas complica más que ayuda; cada medida incluye varias acciones y no tiene utilidad práctica referirse a los mismos cuando se describe la medida. En el apartado 4 del artículo 18, la determinación de un límite máximo por acción no es necesaria y resta flexibilidad a la gestión, pues ya se determina la ayuda unitaria y los beneficiarios de la acción.

5.3 En lo relativo a la conservación del paisaje y de las características tradicionales de las tierras agrícolas, y especialmente la conservación de los muros de piedra de apoyo de las terrazas, en algunas regiones ultraperiféricas existe también la necesidad de incentivar la conservación de estas características, dada su capital importancia para el paisaje tradicional y la buena conservación de las tierras, a causa de la difícil orografía y las características de los suelos. Por ello, en el apartado 1 del artículo 21 se debe extender a otras regiones ultraperiféricas la flexibilidad de que goza Madeira en relación a la duplicación de fondos de los importes máximos anuales que son subvencionables con cargo a la Unión previstos en el anexo I del Reglamento (CE) nº 1628/2005.

5.4 Los seguros colectivos, cuyo requisito es la contratación por parte de un sector en su totalidad, tienen gran importancia para algunas regiones ultraperiféricas. El hecho de que las grandes empresas no puedan acogerse a las ayudas de Estado para la contratación de seguros colectivos encarece la prima a los pequeños y medianos productores y dificulta la sostenibilidad del sistema de aseguramiento. Debe tenerse en cuenta que las regiones ultraperiféricas cuentan con un territorio reducido y que, en algunas de ellas, se aplican líneas de seguro específicas para sus cultivos y es conveniente incentivar que la totalidad de cada subsector se pueda acoger al seguro colectivo correspondiente.

5.5 El descreste arancelario establecido en el Acuerdo multilateral del comercio del plátano en Ginebra ya está teniendo

consecuencias negativas en los precios de venta del plátano y, por consiguiente, en los ingresos de los productores comunitarios. Este impacto negativo se verá acrecentado por la reducción arancelaria adicional fijada en los acuerdos bilaterales suscritos con los países andinos y centroamericanos. Para paliar este fuerte descenso de la competitividad del plátano comunitario producido por esta importante reducción de los aranceles, se hace preciso establecer unas medidas compensatorias que minimicen el impacto negativo de la misma a través de un incremento de la dotación financiera de los programas POSEI, que permita mantener la renta de los productores comunitarios.

Bruselas, 17 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre el tema «Hoja de ruta para un sistema de energía con bajas emisiones de carbono antes de 2050» (Dictamen exploratorio)

(2011/C 107/08)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

El 12 de mayo de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hoja de ruta para un sistema de energía con bajas emisiones de carbono antes de 2050»

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 17 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 193 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera muy importante la definición de una política integrada europea propiamente dicha en el ámbito de la energía y, en este mismo contexto, la presentación de una estrategia comunitaria a medio y largo plazo que permita diseñar, antes de 2050, una hoja de ruta encaminada a reducir de manera competitiva y sostenible el contenido en CO₂ de la energía producida. Todo ello permitiría a su vez responder a los desafíos que plantea el cambio climático en el plano global y satisfacer las necesidades sociales e industriales de la UE.

1.2 Para llevar a cabo una política energética común de ámbito global, el Comité considera necesaria la creación de una comunidad energética integrada, de conformidad con lo previsto en el artículo 194 del Tratado.

1.3 En opinión del Comité, la hoja de ruta (HR) para un sistema de energía con bajas emisiones de carbono antes de 2050 debería ser capaz de:

- reunir diversas pistas posibles de desarrollo, para la producción y utilización de la energía en Europa,
- estudiar vías de consenso para la transición económica,
- definir las modalidades del diálogo permanente sobre la HR a diferentes niveles,
- determinar las acciones necesarias para una mejor comprensión de las decisiones estratégicas,
- concebir sistemas de compatibilidad económica que se ajusten a las normas de competencia y que sean aceptables para la sociedad, y
- poner de relieve los elementos esenciales de la flexibilidad, para permitir una rápida adaptación al cambio climático, las nuevas tecnologías y el desarrollo económico mundial.

1.4 El CESE considera indispensable dotarse de sistemas de combinación de políticas que presenten las siguientes características:

- medidas de eficiencia energética;
- sistemas seguros de captura y almacenamiento del CO₂;
- sólidos mecanismos para el intercambio de emisiones;
- desarrollo competitivo de las fuentes renovables;
- transformación de las centrales eléctricas con vistas a reducir las emisiones de carbono;
- reconversión sostenible de los medios de transporte;
- una normalización técnica internacional adecuada, y
- medidas para el desarrollo de una producción combinada de calor y electricidad de alta eficiencia (*Combined heat and power production* (CHP))

1.5 Según el Comité, a la hora de elaborar la hoja de ruta para 2050 habrá que tener en cuenta cuatro variables clave:

- la gran aceleración de los avances técnicos, científicos y tecnológicos;
- el compromiso, por parte de todos los países y todos los sectores interesados, de asumir claramente sus responsabilidades;
- la sostenibilidad de un marco financiero previsible en el tiempo, y
- la mensurabilidad de los objetivos intermedios y su adaptabilidad a los avances técnicos y científicos.

1.6 En cuanto a los «instrumentos» del mercado energético europeo integrado, el CESE considera imprescindible definir inmediatamente y de manera programada y consensuada inversiones en:

- las redes inteligentes y la mejora de las redes de transporte de energía;
- la investigación y el desarrollo de programas conjuntos en los sectores de la sostenibilidad energética, las nanociencias y nanotecnologías, la informática aplicada a los macrosistemas de redes y los microsistemas de la domótica;
- la capacidad de gestionar sistemas complejos y de asegurar un marco estable de referencia para la industria y para los operadores, ya sean públicos o privados;
- el reforzamiento de un diálogo estructurado e interactivo con los interlocutores sociales, los consumidores y la opinión pública, y
- un marco sólido de concertación y cooperación internacional capaz de asociar, de acuerdo con objetivos consensuados y verificables, a los países de industrialización antigua y reciente.

1.7 Por lo que respecta a los objetivos que deberán perseguirse ya a corto plazo, el CESE cree que se debe prestar una atención inmediata a:

- medidas de eficiencia energética, especialmente en los sectores de la construcción y el transporte, con especial atención a las directivas europeas;
- mejoras rápidas y generalizadas en los mecanismos para el intercambio de los derechos de emisión;
- sistemas concretos para reducir las emisiones de CO₂ procedentes de la energía eléctrica, acelerando y divulgando los proyectos piloto en curso;
- un enérgico apoyo a aquellas experiencias encaminadas a desarrollar una gama de tecnologías con bajas emisiones de dióxido de carbono a un coste razonable;
- el recurso generalizado a las energías alternativas a través de ayudas fiscales y económicas;
- la potenciación de los mecanismos educativos y los sistemas de formación en las disciplinas científicas, de acuerdo con unos modelos multidisciplinares integrados;
- el desarrollo de las infraestructuras energéticas y de las redes transeuropeas, así como la difusión de las redes inteligentes normalizadas, gracias a unos sistemas europeos de normalización, y
- un marco válido de cooperación internacional.

1.8 A medio plazo, el Comité considera que se deberá asegurar:

- un mercado mundial de tecnologías con bajas emisiones de dióxido de carbono, de costes razonables y con unas normas técnicas comunes en el ámbito internacional;
- una comprobación puntual de los objetivos internacionales, de cara a la asunción de responsabilidades en la Unión Europea y en el mercado mundial;
- una actualización de los objetivos en función de los cambios, los descubrimientos científicos y las transformaciones del mapa económico y comercial mundial;
- una eventual redefinición de las estrategias que se necesitan para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 60 % y un 80 %;
- una verdadera difusión de los instrumentos comunes para la gestión de las redes y los nudos de almacenamiento y clasificación de la energía;
- una mejora de los mecanismos de gobernabilidad, consenso y diálogo interactivo entre todas las partes interesadas;
- el desarrollo de la fisión nuclear de tercera y cuarta generación en aquellos Estados miembros que sigan queriendo utilizar esta tecnología y el desarrollo de técnicas de reutilización de la mayoría de los materiales;
- el apoyo a la investigación sobre fusión nuclear con arreglo al Acuerdo Europeo para el Desarrollo de la Fusión (EFDA) y, en particular, la experiencia del JET (Joint European Torus) que, con apoyo de la Comisión Europea, propiciará el lanzamiento del reactor ITER después de 2020, y
- la intensificación de la lucha contra la pobreza energética, que puede excluir a grupos cada vez más amplios de ciudadanos y de países enteros.

1.9 El Comité considera que, ya con carácter preliminar, hay que aspirar a:

- compromisos políticos para crear un sistema integrado de la energía en la Unión Europea con normas comunes;
- marcos normativos armonizados y estables;
- el establecimiento de normas técnicas comunitarias;
- centrales europeas con normas compatibles de interoperatividad;
- sistemas comunitarios para una formación homogénea de los trabajadores del sector;
- mecanismos eficaces para el intercambio de las mejores prácticas y tecnologías disponibles;

- sistemas informáticos interoperativos de control y seguridad, y
- una amplia política cultural de la sostenibilidad energética.

1.10 El Comité considera fundamental desarrollar y potenciar a nivel europeo una política de comunicación coherente y con un mensaje eficaz, creíble y accesible para las diversas categorías interesadas y, ante todo, para el gran público.

2. Introducción

2.1 La existencia del cambio climático está ampliamente reconocida a nivel mundial, pero no en igual medida la naturaleza y dimensiones de sus consecuencias.

2.2 La UE debe decidir qué quiere Europa en 2020 y a partir de entonces. En aras de un crecimiento sostenible, la Comisión propone una Estrategia en el ámbito de la energía para 2011-2020, junto con una hoja de ruta para un sistema de energía con bajas emisiones de carbono antes de 2050.

2.3 La Comisión ha solicitado al CESE la elaboración de dos dictámenes exploratorios distintos sobre las perspectivas de desarrollo a medio y largo plazo: uno hasta 2020 y el otro hasta 2050. El presente Dictamen exploratorio del Comité se centra en esta última propuesta.

2.4 La Hoja de ruta (HR) para un sistema de energía con bajas emisiones de carbono antes de 2050 debería ser capaz de:

- **reunir diversas pistas** posibles de desarrollo competitivo, para la producción y utilización de la energía en Europa, con arreglo a objetivos climáticos a largo plazo a nivel mundial y a las necesidades sociales e industriales de la UE;
- **estudiar vías de consenso** para la transición económica sobre las decisiones en materia de política energética de hoy y de mañana, aceptadas por los interlocutores sociales y la sociedad civil mediante un diálogo interactivo permanente;
- **definir las modalidades del diálogo permanente** sobre la HR a diferentes niveles, entre los responsables políticos, las autoridades públicas, los operadores y distribuidores de energía, la industria, los sindicatos, las asociaciones ecologistas, el comercio y los servicios, los usuarios de los sectores eléctrico, residencial, terciario y de los transportes, las comunidades científica y tecnológica y las instituciones educativas, el sistema financiero y crediticio, los agricultores, los consumidores y los ciudadanos;
- **determinar las acciones necesarias** para una mejor comprensión de las decisiones estratégicas necesarias para conseguir los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 60-80 %, especialmente mediante la introducción a gran escala de nuevas tecnologías energéticas, a fin de estabilizar a largo plazo la concentración atmosférica de CO₂ por debajo de 450 ppmv (ppmv: partes por millón en volumen);

- **concebir sistemas de compatibilidad económica** que se ajusten a las normas de competencia y que sean aceptables para la sociedad, para financiaciones públicas y privadas, para la imposición fiscal y para la planificación presupuestaria, y
- **poner de relieve los elementos esenciales de la flexibilidad** que resultan necesarios en vista de los cambios, a veces repentinos, que se producen en la investigación científica, en las tendencias económicas y en la evolución de la cultura social.

2.5 Entre todas las posibles opciones actualmente disponibles en relación con la reducción del 80 % de las emisiones antes de 2050, el CESE estima que deberían asumir un papel central los sistemas de combinación de políticas que presenten las siguientes características:

- medidas de eficiencia energética;
- implantación en todo el territorio de sistemas de captura y almacenamiento del CO₂, y fortalecimiento de los mecanismos de regulación del comercio de derechos de emisión;
- importante aumento de la cuota de energía procedente de fuentes renovables;
- desarrollo de la fisión nuclear de la tercera a la cuarta generación, y apoyo a la investigación en materia de fusión nuclear;
- importante incremento de la proporción de energía eléctrica producida mediante sistemas con bajas emisiones de carbono;
- importantes inversiones para impulsar la reconversión del transporte por carretera, aéreo y marítimo y reducir el consumo energético de los sectores de la construcción de viviendas y los servicios;
- inversiones en IDT+D y transferencia, en el ámbito de la innovación comercial;
- aceleración de los trabajos de normalización técnica a nivel europeo e internacional, y
- medidas para el desarrollo de una producción combinada de calor y energía de alta eficiencia (*Combined heat and power production* (CHP)).

2.6 En cuanto a los «instrumentos» del mercado energético europeo integrado, que se requerirán con independencia de la combinación de políticas adoptada y de los descubrimientos realizados, el CESE considera que se debe invertir con el fin de:

- desarrollar redes inteligentes y redes con una configuración capaz de desarrollar las tecnologías de almacenamiento de electricidad y calor;
- integrar funcionalmente, en el Espacio energético europeo de investigación e innovación, los diferentes programas de IDT+D y de innovación tecnológica;
- crear un contexto político sólido y estable, en el que puedan operar todas las partes interesadas, con un nivel de certidumbre razonable;

- adoptar medidas enérgicas de aumento de la capacidad para crear un sistema de niveles de gobernanza eficaces y precisos, y
- determinar cauces de cooperación internacional estables y adecuados.

2.7 A nivel mundial, tanto el informe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) como diversos organismos internacionales presentan una serie de hipótesis según las cuales el mantenimiento a medio plazo de la gestión energética actual resultaría insostenible desde numerosos puntos de vista como el medioambiental, el económico y el social.

2.8 Los países de todo el mundo deberían comprometerse a adoptar estrategias de desarrollo hipocarbónico para los sectores más contaminantes antes de 2011. De lo contrario, se correría el peligro de que las industrias europeas con alto consumo de energía no puedan seguir compitiendo en el mercado mundial y, por este motivo, deslocalicen su producción (fuga de las emisiones de carbono) a terceros países fuera de Europa sin ninguna reducción de las emisiones de CO₂. Estas estrategias también deberían prever, por ejemplo, una rápida reducción de las actividades de deforestación tropical.

2.9 El G-20 ha determinado las áreas estratégicas de intervención mundial subdivididas en dos grupos, uno con las miras puestas en los resultados a corto plazo y el otro en los resultados a largo plazo.

2.9.1 El primer grupo abarca medidas destinadas a fomentar la demanda y sostener las rentas, como:

- aumentar la eficiencia energética;
- mejorar las infraestructuras para limitar sus emisiones de carbono;
- apoyar a los mercados mediante el uso de tecnologías limpias.

2.9.2 Sin embargo, a medio y largo plazo, las medidas tienen por objeto «fidelizar» a los inversores y empresarios privados en sectores llamados a ser los pilares de un desarrollo ecológico. Cabe citar las siguientes:

- poner en marcha proyectos piloto, especialmente de captura y almacenamiento de CO₂;
- incentivar la investigación a nivel internacional;
- incentivar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas.

2.10 Según algunas hipótesis, las emisiones podrían reducirse a nivel mundial en un 50 % de aquí a 2050 con la contribución predominante de cuatro factores:

- la eficiencia energética, en más de la mitad,
- las fuentes renovables, en aproximadamente una quinta parte,

- la tecnología de captura y almacenamiento de CO₂, en otra quinta parte, y

- las fuentes nucleares para el resto.

Cabe señalar que algunas de las tecnologías contempladas en esta hipótesis aún no están disponibles o deben ser objeto de importantes mejoras y reducciones de costes.

2.11 Se sugiere la utilización de tecnologías como, por ejemplo, la captura y almacenamiento de CO₂ y el desarrollo de vehículos eléctricos.

2.11.1 En cuanto a los vehículos eléctricos, se esperan avances tecnológicos considerables en:

- la capacidad de recarga de las baterías;
- la recarga con la aportación de fuentes renovables, conectadas en redes inteligentes;
- la tecnología de rodamientos para solventar la discontinuidad de algunas energías renovables y el almacenamiento y conservación de la energía, y
- los procesos de normalización para garantizar un rápido recambio de las baterías de los vehículos en centros de suministro equipados.

2.12 También se esperan avances notables, probablemente después de 2020, en el desarrollo de los vehículos con pilas de combustible de hidrógeno.

2.13 Por el momento, los vehículos eléctricos carecen de un marco jurídico europeo apropiado. La Comisión tiene previsto abordar esta cuestión en breve plazo (COM(2010) 186 final).

2.14 En opinión del CESE, una producción de electricidad con bajas emisiones de carbono brindaría importantes oportunidades de reducción de las emisiones en los sectores finales (por ejemplo, pasando de la calefacción con combustibles fósiles a la utilización de eficientes bombas de calor accionadas por gas).

2.15 Para alcanzar la situación «virtuosa» de una fuerte reducción de las emisiones atmosféricas, se requiere una combinación de diferentes medidas (como una combinación productiva de fuentes renovables y energía nuclear, eficiencia energética, inversiones en nuevas tecnologías y captura y almacenamiento del CO₂). Además, se calcula (informe ETP 2010, AIE - Escenarios y estrategias 2050) que, para reducir a la mitad las emisiones, la financiación gubernamental para ID+D «de tecnologías con bajas emisiones de carbono necesitará ser del doble al quintuple de los niveles actuales» y será necesario adoptar «las prácticas más eficientes en cuanto a diseño e implementación».

2.15.1 El informe de 2010 de la AIE «Prospectivas sobre tecnología energética 2010» analiza y compara diversas hipótesis, exponiendo las principales opciones para un futuro energético más seguro y sostenible.

2.16 En opinión del CESE, es esencial tener presente que muchos de los problemas relacionados con la energía tienen un impacto enorme en las comunidades locales, que desean encontrar soluciones adaptadas a sus circunstancias específicas y temen que su nivel de vida y desarrollo se vea reducido o limitado.

2.17 Los avances que deberán realizarse o programarse con arreglo a la HR 2050 en aras de una verdadera revolución energética, basada en las tecnologías con bajas emisiones de carbono, implicarán numerosas opciones que dependerán de cinco variables clave:

- la aceleración de los avances técnicos (científicos y tecnológicos);
- el compromiso, por parte de todos los países y todos los sectores interesados, de asumir responsabilidades específicas;
- la sostenibilidad de un marco financiero previsible en el tiempo;
- la mensurabilidad de los objetivos intermedios y su adaptabilidad a los avances técnicos y científicos;
- el comportamiento de las diferentes partes interesadas respecto de la «política anunciada» y el riesgo de una información inexacta por ser de carácter excesivamente optimista o catastrofista.

3. Hipótesis y opciones

3.1 Ya existen diversas hipótesis y opciones, propuestas por organismos internacionales públicos y privados y por organizaciones sin ánimo de lucro, destinadas a «sentar» las bases para estrategias, políticas e instrumentos operativos.

3.2 La hipótesis de base de estos ejercicios casi siempre supone que los gobiernos no introducirán ninguna nueva política energética y climática.

3.3 La principal diferencia entre las **hipótesis adaptadas a los objetivos** reside más bien en el momento en que se producen los impactos que en su magnitud final. Estas hipótesis fijan el objetivo de reducir las emisiones de CO₂ relacionadas con el consumo de energía en un 30 % de aquí a 2030 y en un 50 % de aquí a 2050 (respecto de 2005), y examinan los medios menos costosos y más rápidos para alcanzar este objetivo mediante la utilización de tecnologías asequibles y con bajas emisiones de carbono:

- las inversiones superarían en 36 000 millardos de euros (1 euro = 1,28 USD) (+ 17 %) el importe previsto en la hipótesis de base, si bien el ahorro realizado en relación con el coste del combustible se elevaría a 87 000 millardos de euros más que en dicha hipótesis;
- la tecnología de captura y almacenamiento de dióxido de carbono se utilizaría para capturar 9,4 Gt del CO₂ procedente de instalaciones de producción de electricidad (55 %), de instalaciones industriales (21 %) y de instalaciones de transformación de combustibles (24 %);
- las emisiones de CO₂ de los sectores residencial y terciario se reducirían en dos tercios gracias a la utilización de electricidad con bajas emisiones de carbono, la eficiencia energética y la transición de tecnologías con bajas emisiones a tecnologías con cero emisiones;

— casi el 80 % de las ventas de vehículos ligeros sería en concepto de vehículos híbridos con batería recargable, vehículos eléctricos o vehículos con pilas de combustible de hidrógeno;

— las emisiones de CO₂ derivadas de la producción de electricidad se reducirían en un 76 % y su intensidad de carbono descendería a 67 g /CO₂/kWh;

— las emisiones de CO₂ de la industria se reducirían en aproximadamente un 25 %, sobre todo gracias a una mayor eficiencia energética, la sustitución de combustibles, el reciclado, los sistemas de valorización energética y la captura y almacenamiento del dióxido de carbono.

3.3.1 Para alcanzar estos objetivos será necesaria una gama de tecnologías con bajas emisiones de dióxido de carbono y a un coste razonable. No existe ninguna tecnología ni ningún grupo reducido de tecnologías que pueda por sí solo facilitar un cambio de la magnitud requerida.

3.4 La reducción de las emisiones de carbono del sector eléctrico es de vital importancia y debe implicar un considerable aumento de la cuota de las energías renovables, incluida la nuclear en aquellos Estados miembros que han optado por utilizarla, así como la utilización de sistemas de captura y almacenamiento de CO₂ y el desarrollo de la producción combinada de electricidad y calor en las centrales termoeléctricas de combustibles fósiles.

3.5 La apuesta por la investigación, la demostración y la comercialización en el ámbito tecnológico es fundamental a la hora de garantizar que la aplicación de las tecnologías evoluciona al mismo ritmo que los objetivos de reducción de las emisiones de carbono propuestos.

3.6 Contexto en el que se inscribe el desarrollo de la fusión nuclear

La fusión es la fuente de energía del sol y las estrellas. En la Tierra, nos ofrece una opción energética duradera, segura y respetuosa con el medio ambiente, que permitiría satisfacer las necesidades energéticas de una creciente población mundial. Con arreglo al Acuerdo Europeo para el Desarrollo de la Fusión (EFDA), los científicos especializados en la materia ya están manipulando plasmas de cientos de millones de grados, en dispositivos de fusión a escala industrial, de los cuales el más importante es el JET (Joint European Torus). Gracias a estos logros y a otros realizados en otras partes del mundo, el reactor experimental ITER –el proyecto de investigación energética más importante del mundo, que se encuentra actualmente en construcción en Francia–, generará por fusión una cantidad de energía equivalente a la que produce un reactor de dimensiones medias (500/700 MW). El ITER servirá de puente a la creación de una primera central eléctrica de demostración y, posteriormente, de un reactor comercial con una producción media de aproximadamente 1,5 GW (una central eléctrica de fusión nuclear consume poco combustible; el funcionamiento de una central de 1GW requiere al año aproximadamente 100 kg de deuterio y 3 toneladas de litio para generar cerca de 7 000 millones de kWh, mientras que, para generar esa misma cantidad de energía, una central de carbón necesitaría aproximadamente un millón y medio de toneladas de combustible fósil (fuente: <http://fusionforenergy.europa.eu>)).

3.6.1 La reacción primaria, la base de la fusión, no produce ni emisiones contaminantes ni residuos nucleares (cabe señalar aquí que, aunque las paredes de las cámaras de reacción se vuelvan radioactivas, en el curso de la vida del reactor, una elección adecuada de los materiales consigue que esta radiactividad disminuya en pocas décadas. Una vez transcurridos cien años, todos los materiales pueden reciclarse en un nuevo reactor (fuente: www.jet.efda.org) sin emisiones contaminantes. La reacción se produce mediante la fusión de átomos muy frecuentes en la naturaleza, sobre todo en el agua de mar. Además, este proceso es intrínsecamente seguro.

3.6.2 En esta reacción primaria actúan los átomos del deuterio, el tritio, el litio y el helio. El proceso de fusión de estos átomos desencadena una gran cantidad de energía, en forma de calor, en un intercambiador a una temperatura de 550/650 °C (un reactor nuclear medio de fisión genera una temperatura media de 700 °C). El desarrollo de materiales avanzados permitiría alcanzar temperaturas de 1 000 °C. El vapor producido alimenta la turbina (rotor), que genera corriente inducida (estátor).

3.6.3 Un núcleo de deuterio (1 protón + 1 neutrón) se fusiona con un átomo de tritio (1 protón + 2 neutrones). De esta fusión nace un núcleo de helio (2 protones + 2 neutrones) y se libera un neutrón. Este neutrón se fusiona con un átomo de litio (3 protones + 3 neutrones) y genera un átomo de helio (2 protones + 2 neutrones) y un átomo de tritio (1 protón + 2 neutrones). En el interior de la cámara de reacción (Torus), la materia se halla en un estado particular, el denominado plasma, que alcanza temperaturas medias de 200 millones °C.

3.6.3.1 En el reactor ITER, la energía necesaria para calentar el plasma ronda los 50 MW. Así pues, la energía obtenida del proceso de fusión supera en diez veces la energía necesaria para desencadenar el proceso: $Q > 10$.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE hace hincapié en las siguientes cuestiones que plantea la HR 2050:

- **costes y rentabilidad de las inversiones:** pasar de una media anual de alrededor de 130 millardos de euros, durante los tres últimos años, a una media anual de 600 millardos;
- **proporcionar financiación para las inversiones:** garantizar un marco estable para los inversores, sistemas apropiados de recuperación de las inversiones, apoyo financiero y ayudas fiscales;
- **reducción de las emisiones de carbono del sector eléctrico:** se requiere un cambio radical de la política energética, así como importantes inversiones, para acabar con la actual dependencia de los combustibles fósiles;
- **diseño, funcionamiento e implantación de las redes eléctricas:** se ha de garantizar la flexibilidad de la red inteligente y las centrales de transformación, lo que permitirá

mejorar la gestión de los períodos de máximo consumo y racionalizar la aportación y redistribución de las diferentes formas de energía (el sistema de suministro de energía se verá modificado por la aportación de las fuentes de energía renovables y el uso de contadores inteligentes),

- **programas de eficiencia energética:** especialmente para reducir las emisiones de CO₂ de la industria (22 % del total);
- **reducción de las emisiones mundiales** directas e indirectas **de los edificios** (40 % del total), prestando atención a todos los aspectos estructurales;
- en cuanto al sector del **transporte** (38 % del total), sobre el que el CESE está elaborando un dictamen específico, la realización de un profundo recorte de las emisiones de CO₂ antes de 2050 dependerá de una menor utilización de los carburantes tradicionales, de un aumento de la cuota de etanol y biodiésel, de mejores combustibles gaseosos (GLP, GNC –incluido el gas natural–, biogás) y de descubrimientos e innovaciones tecnológicas, y
- **coordinación internacional:** Europa, Estados Unidos, Japón, China, India y Brasil deberían establecer objetivos comunes para 2030-2050, respetando debidamente las particularidades de cada zona en cuanto a los niveles de desarrollo económico y los recursos naturales disponibles.

4.2 Ya se han establecido los objetivos de reducción de las emisiones de CO₂ en un 20 % antes de 2020: el CESE está preparando un dictamen al respecto.

4.3 En cuanto a las perspectivas de la HR 2050, el CESE hace hincapié en los siguientes aspectos fundamentales:

- la aceleración de los avances técnicos, científicos y tecnológicos: es preciso aumentar la dotación de los programas, no sólo para el clima y las fuentes de energía, sino también, y sobre todo, para el uso y la conservación de los recursos naturales y estratégicos;
- el compromiso, por parte de todos los países, sectores y partes interesadas, de determinar y asumir responsabilidades específicas en la UE;
- la sostenibilidad de un marco financiero fiable en el tiempo, en relación con el presupuesto de la UE, el Pacto de estabilidad y las políticas fiscales de los Estados miembros;
- la mensurabilidad de los objetivos intermedios y su adaptabilidad a los avances técnicos y científicos;
- el comportamiento de las diferentes partes interesadas respecto de la «política prevista y anunciada» y el riesgo de desinformación;
- el apoyo a la cultura científica y técnica y la creación de incentivos culturales y financieros con el fin de aumentar el número de estudiantes que cursan estudios superiores de tecnología;

- una mayor coherencia, por parte de los Estados miembros, en el cumplimiento y la aplicación de las Directivas de la UE en materia de eficiencia y ahorro energéticos (por ejemplo, el retraso en la transposición de la Directiva 2002/91/CE relativa a la eficiencia energética de los edificios);
- el fortalecimiento de los mecanismos de educación y formación en ámbitos científicos como la ingeniería, la física, los fundamentos de la química, la arquitectura, el urbanismo y la creación de infraestructuras, prestando especial atención a la creación de modelos sistémicos integrados -especialmente en el ámbito de la nanociencia y las nanotecnologías de los sistemas energéticos- capaces de producir energía con bajas emisiones de carbono;
- un compromiso político con la creación de un sistema energético integrado de la UE con normas comunes; un marco normativo armonizado y estable; normas técnicas comunitarias; centrales eléctricas europeas normalizadas; sistemas comunitarios para una formación homogénea de los trabajadores del sector; intercambio de las mejores prácticas e información sobre las mejores tecnologías disponibles; sistemas informáticos interoperativos de control y seguridad.

4.4 A las cuatro iniciativas industriales emprendidas en junio de 2010 (energía eólica, energía solar, captura y almacenamiento de CO₂ y redes inteligentes), deben sumarse la bioenergía y la fisión nuclear, además de la Iniciativa Tecnológica Conjunta Pilas de Combustible e Hidrógeno y el ITER, para la fisión nuclear.

4.5 El CESE considera esencial fomentar un uso más eficiente no sólo de la energía, sino también de todos los recursos naturales y, en particular, de los recursos hídricos.

4.6 El CESE insiste en que «debe darse prioridad al desarrollo de tecnologías y combustibles alternativos para el transporte, la electricidad, la calefacción y la luz». La mejor estrategia para afrontar el cambio climático consiste en desarrollar opciones energéticas por lo que respecta a los combustibles fósiles (véase CESE 766/2010).

4.7 El CESE pide que se refuercen las medidas destinadas a luchar contra la indigencia energética, que amenaza con excluir

a grupos de población cada vez más importantes (las opciones ecológicas pueden resultar onerosas con tarifas más elevadas o cargas fiscales, especialmente para los estratos más vulnerables de la sociedad), y afirma que es necesaria una puesta en común de las experiencias europeas para crear nuevos empleos «verdes» -eficaces, perdurables y competitivos- y reducir las desigualdades ⁽¹⁾, garantizando el acceso de los ciudadanos y consumidores «a los servicios energéticos y al empleo generado por la economía de bajo contenido de carbono» ⁽²⁾.

4.8 Según el CESE, la producción de energía eléctrica constituye un ámbito de acción prioritario para el desarrollo de la proporción de fuentes de energía renovable y de la producción mediante fisión nuclear de la tercera a la cuarta generación (con la mínima cantidad de residuos), invirtiendo en tecnologías para el tratamiento de los residuos y estudiando su posible reutilización, en el ámbito de las nanociencias.

4.9 El CESE opina que los sistemas de captura y almacenamiento de CO₂ son sumamente importantes a la hora de reducir las emisiones, por lo que «es conveniente intentar desarrollar con rapidez -y costes asequibles y competitivos- esta técnica a fin de que pueda utilizarse lo antes posible ⁽³⁾» y no únicamente en los cinco proyectos piloto.

4.10 El CESE considera fundamental galvanizar el mercado interior de la energía «en todo lo concerniente a sus infraestructuras, al régimen de contratación pública, al correcto funcionamiento del mercado y a la protección de los consumidores. Lo fundamental es el necesario desarrollo de las infraestructuras energéticas y de las redes transeuropeas para la constitución del mercado interior de la energía» ⁽⁴⁾.

4.11 El CESE considera indispensable una comunidad energética integrada, en aplicación del artículo 1 del Tratado (TFUE) ⁽⁵⁾, en un marco de referencia europeo integrado, de competitividad, bienestar y nuevo empleo para los ciudadanos europeos.

Bruselas, 17 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 65.

⁽²⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 81.

⁽³⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 75.

⁽⁴⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 8.

⁽⁵⁾ DO C 83 de 30.3.2010, p. 47.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción sobre aplicaciones basadas en el sistema mundial de navegación por satélite (GNSS)»

(2011/C 107/09)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

El 14 de junio de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de acción sobre aplicaciones basadas en el sistema mundial de navegación por satélite (GNSS)»

COM(2010) 308 final.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión relativa al «Plan de acción sobre aplicaciones basadas en el Sistema Mundial de Navegación por Satélite (GNSS)». Consideramos que el éxito del programa de GNSS europeo es de vital importancia para la futura prosperidad y seguridad de la UE. Pedimos al Consejo, al Parlamento, a la Comisión y a los Estados miembros que reconozcan debidamente el potencial de esta infraestructura crítica, y la respalden con fondos y recursos suficientes para que pueda llevarse a cabo con éxito.

1.2 El GNSS europeo resulta clave para hacer realidad la visión de la Estrategia Europa 2020 de crear un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁽¹⁾. El éxito del programa repercutirá en el crecimiento europeo, la innovación y la creación de riqueza. Junto a los sustanciales beneficios para los sistemas de transporte, el GNSS resulta esencial para la Agenda Digital⁽²⁾, en particular, para aplicaciones como la informática contextual, las redes inteligentes y la Internet de los objetos.

1.3 El Comité lamenta que el retraso en la conclusión del proyecto Galileo impidiera a Europa aprovechar la ocasión para posicionar al GNSS europeo como tecnología dominante en Europa y fuera de sus fronteras. Actualmente, el sistema GPS de los EE.UU. es claramente el líder tecnológico mundial en materia de soluciones de GNSS. Indudablemente, este retraso sigue suponiendo un importante coste para Europa no solo por la pérdida de ingresos procedentes de la venta de tecnología

y servicios sino también en términos de utilidad pública— sistemas de transporte y energéticos más inteligentes así como mejores servicios de búsqueda y rescate.

1.4 Europa necesita proveer servicios europeos de GNSS basados en su propia infraestructura, cuya fiabilidad no dependa de las prioridades militares de los EE.UU., Rusia o China.

1.5 Dada la proliferación del GPS, el Comité solicita al sector industrial de la UE que se centre en la interoperabilidad entre Galileo y GPS, en la medida que la mayor precisión y disponibilidad de las señales representará una ventaja para las aplicaciones que emplean ambas constelaciones de satélites.

1.6 EGNOS lleva ya más de un año en funcionamiento, pero lamentablemente la UE ya lleva retraso en su agenda de comercialización e innovación. La Comisión debe acelerar el ritmo de desarrollo del mercado e innovación, sobre todo a la vista del coste del retraso acumulado por Galileo (hasta 3 000 millones de euros anuales) y la competencia creciente de EE.UU., Rusia, China y Japón.

1.7 El lento desarrollo de las aplicaciones posteriores de GNSS implica que se desperdician oportunidades de innovación y creación de riqueza y de ocupar una posición en el mercado. Un mercado próspero de las aplicaciones europeas de GNSS aportaría beneficios económicos, sociales y medioambientales sustanciales en todas las fases de la cadena del GNSS.

⁽¹⁾ EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM(2010) 2020.

⁽²⁾ Una Agenda Digital para Europa, COM(2010) 245 final.

1.8 El Comité felicita a la Comisión y a la Autoridad de Supervisión del GNSS Europeo (GSA) por la labor que han realizado hasta la fecha con recursos muy limitados. Dados estos recursos, la priorización de ámbitos que se hace en la Comunicación es lógica, y las estrategias esbozadas en cada caso también son fruto de la reflexión.

1.9 Hoy por hoy, el GNSS europeo tiene una pequeña cuota del mercado global de productos y servicios de GNSS. El Comité pide que se elabore un plan de negocio detallado con el objetivo de aumentar esta cuota de mercado de manera radical y se designe a un equipo de primera clase de profesionales competentes del mundo de los negocios que se encarguen de que se alcancen los objetivos. El Comité recomienda que se confíe a una consultora especializada, bajo la dirección de la Comisión y de la GSA, la comercialización del GNSS europeo.

1.10 En cuanto a la competitividad, la Comunicación identifica adecuadamente dos elementos diferenciadores importantes de EGNOS/Galileo, a saber, la precisión y la integridad, pero esta fuente de diferenciación va disminuyendo rápidamente a medida que los competidores invierten en sus sistemas y los mejoran. El Comité considera necesario seguir invirtiendo continuamente en la mejora de los sistemas EGNOS y Galileo para mantener la superioridad técnica. El Comité pide a la Comisión que encuentre fuentes adicionales de diferenciación estratégica e invierta en el desarrollo de ventajas competitivas sostenibles.

1.11 A juicio del Comité, el hecho de que, sorprendentemente, Galileo no se mencione en la Agenda Digital deja ver una falta de reflexión común a nivel político en la Comisión. El Comité subraya la necesidad de que la Comisión encuentre sinergias entre los programas europeos de GNSS, la Agenda Digital y las iniciativas emblemáticas de la Unión por la Innovación, en particular en lo relativo a la innovación, la interoperabilidad de las aplicaciones, la comercialización y los presupuestos. La colaboración para desarrollar aplicaciones y servicios inteligentes y alcanzar objetivos comunes con un mínimo gasto podría conllevar beneficios sustanciales.

1.12 El Comité pide al Consejo que afronte urgentemente el reto de la financiación de EGNOS/Galileo. La situación actual socava los esfuerzos que se están haciendo por crear una sólida plataforma europea de GNSS comercial.

1.13 El Comité está firmemente convencido de que Europa debería aprovechar la posición única de Galileo como primer GNSS civil no militar para adquirir cuotas de mercado en los países no alineados, especialmente en África y América del Sur. A tal fin, la Comisión debería asumir un liderazgo muy activo en el Comité Internacional de las Naciones Unidas sobre los GNSS ⁽³⁾.

1.14 El Comité destaca la importancia de adoptar una estrategia de marca y una marca de calidad ⁽⁴⁾ para la tecnología y los servicios EGNOS/Galileo. El Comité pide a la Comisión que desarrolle estos dos instrumentos esenciales para el éxito en el mercado. Se desperdiciarán recursos y esfuerzos si no se dispone de una clara estrategia de marca que respalde los esfuerzos de comercialización. Además, el daño para su reputación será irreparable si se difunde una tecnología EGNOS/Galileo mal diseñada o aplicada.

1.15 El Comité remite a la Comisión a sus dictámenes anteriores sobre Galileo, EGNOS, Europa 2020 y la Agenda Digital ⁽⁵⁾.

2. Antecedentes

2.1 Nuestra vida diaria ha llegado a depender en tal grado de los servicios facilitados por la navegación por satélite que, si se limitara o desactivara alguno de ellos, el trastorno que esto podría ocasionar a los negocios, los servicios bancarios, el transporte, la aviación o la comunicación, por mencionar sólo algunos ejemplos, tendría un coste muy elevado (en términos de ingresos para las empresas, seguridad vial, etc.).

2.2 GPS (EE.UU.), Glonass (Rusia) y los demás sistemas regionales desarrollados por Japón y China son sistemas militares bajo control militar; es cierto que facilitan un servicio civil, pero este podría desactivarse o hacerse menos preciso cuando resultase conveniente, por ejemplo en caso de conflicto.

2.3 A mediados de la década de 1990 se pusieron en marcha los programas EGNOS (Sistema Europeo de Navegación por Complemento Geostacionario) y Galileo, con el objetivo de crear un sistema mundial de navegación por satélite (GNSS) europeo e independiente. EGNOS es un sistema regional de aumento por satélite para Europa que mejora las señales procedentes de sistemas de navegación por satélite existentes, como el GPS. Galileo se encuentra actualmente en fase de desarrollo como el sistema mundial de navegación por satélite de Europa.

2.4 La Empresa Común Galileo (ECG) —una asociación público privada (APP) creada en 2003 y desmantelada en 2006— tenía por misión la supervisión de las actividades de desarrollo tecnológico de Galileo pero, a juicio del Tribunal de Cuentas Europeo, la ECG «se vio gravemente limitada por cuestiones de gobernanza, un presupuesto incompleto, retrasos y la organización industrial de la fase de desarrollo y validación».

⁽⁴⁾ Por «marca de calidad» el Comité entiende un sistema de marcas que permita a proveedores autorizados de EGNOS/vender tecnología y soluciones que cumplan rigurosos requisitos técnicos de excelencia. Por ejemplo, dicho sistema de marcas fue empleado con mucho éxito en la Alianza Wifi de ámbito mundial para acelerar la implantación en el mercado de la tecnología LAN. Véase http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi_Alliance

⁽⁵⁾ DO C 221 de 8.9.2005, p. 28; DO C 317 de 23.12.2009, pp. 103 y 104 y DO C 54 de 19/02/2011, p. 58.

2.5 A raíz del fracaso de la APP, en 2008 la UE aprobó un Reglamento para asumir el pleno control y la plena responsabilidad de los programas EGNOS y Galileo. En virtud de este Reglamento, la Comisión es responsable de la gestión de los programas, todas las cuestiones relativas a la seguridad de los sistemas y la gestión de los fondos asignados a estos programas. La Autoridad de Supervisión del GNSS Europeo (GSA) se encarga de la seguridad de los programas, contribuye a la preparación de la comercialización de los sistemas y lleva a cabo otras tareas que le encarga la Comisión en relación con estos programas.

2.6 El presupuesto para la aplicación de los programas entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013 asciende a 3 405 millones de euros. Sin embargo, esta financiación *ad hoc* es inadecuada, y no se ha presentado ningún compromiso detallado respecto de la futura financiación de los programas. Este problema de financiación ha obstaculizado gravemente los esfuerzos de desarrollo del sistema.

2.7 El objetivo del Plan de acción sobre aplicaciones basadas en el sistema mundial de navegación por satélite (GNSS) es situar a la industria europea en una posición de liderazgo para aprovechar al máximo el mercado mundial de aplicaciones posteriores de GNSS, cuyo valor asciende a aproximadamente 100 000 millones de euros, gracias a la utilización de Galileo y EGNOS. La Comisión considera que la industria europea debería obtener el máximo beneficio de las inversiones que se han hecho en estos programas. La acción coordinada por la Comisión Europea entre los Estados miembros deberá prestar la mayor atención posible a la necesidad de invertir en investigación, garantizar la mayor difusión posible de la información esencial y optimizar las acciones de sensibilización. De esta manera se evitarán los conflictos entre normas y los esfuerzos por duplicado que podrían tener lugar si los Estados miembros actuaran por separado.

2.8 Asimismo, el Plan de acción sobre aplicaciones de GNSS resulta importante para aprovechar al máximo el valor creado en Europa por la «Agenda Digital para Europa», una iniciativa emblemática de Europa 2020. Por ejemplo, el GNSS europeo podría desplazar la tecnología estadounidense, rusa o china que podría utilizarse para la Internet de los objetos.

2.9 Gracias a Galileo, la Unión Europea podrá también explotar en un grado mucho mayor las oportunidades que brinda la navegación por satélite. Galileo ayudará a la Unión Europea a mantener y desarrollar su pericia en los sectores del espacio, los receptores y las aplicaciones, garantizando ingresos económicos y empleo. Varios estudios y previsiones de mercado independientes señalan que su valor, junto con sus externalidades en términos de utilidad pública (nuevas aplicaciones para aumentar la eficacia del transporte, mejorar la gestión vial, reducir la contaminación del tráfico, incrementar la eficacia de las operaciones de rescate, etc.) ascendería a 90 000 millones de euros en los primeros veinte años.

2.10 No obstante, el GNSS europeo intenta establecerse en una industria que ya está dominada por el sistema GPS estadounidense. Además, el sistema ruso Glonass está desarrollando y actualizando rápidamente sus servicios públicos, y se espera que el chino Compass empiece a ofrecer servicios a partir del próximo año.

2.11 China está extendiendo su sistema regional de navegación Beidou al sistema mundial Compass, con la intención explícita de ofrecer unos servicios civiles competitivos en el mundo entero. Para satisfacer esta ambición, se ha arrojado parte del espectro radioeléctrico asignado a Galileo, argumentando que como Europa no lo usa, tiene derecho a utilizarlo. La UE está intentando resolver esta cuestión al más alto nivel diplomático.

3. Observaciones generales

3.1 Para garantizar el potencial económico y de calidad de servicio del GNSS europeo, Galileo y EGNOS deben convertirse en el GNSS estándar en Europa, interoperativo con GPS, y evitar que otros (China, Rusia, etc.) se hagan un hueco.

3.2 La interoperabilidad entre Galileo y GPS es una ventaja que ha de aprovechar la industria de la UE, en la medida que la mayor precisión y disponibilidad de las señales representará una ventaja para las aplicaciones que emplean ambas constelaciones de satélites.

3.3 Los programas EGNOS y Galileo requieren un liderazgo claro y el respaldo pleno e inequívoco de la UE para reparar la pérdida de confianza del mercado causada por el fracaso de la APP ECG.

3.4 La creación de ventajas competitivas y su explotación son fundamentales para que el GNSS europeo tenga éxito. La UE puede favorecerlo gracias a la reglamentación y otras medidas de mercado.

3.5 Una estrategia de mercado eficaz debe prestar atención a las características del producto/el mercado/la cadena de valor en cada uno de los sectores que abarca la industria europea de GNSS: electrónica, *software*, móviles, radio, *hardware*, satélites y servicios.

3.6 Aunque respetando siempre las normas internacionales de competencia, la UE debería también intentar identificar los sectores en los que se podrían adoptar nuevas normas para aprovechar las ventajas del GNSS, en particular de EGNOS y Galileo. Quizás la UE podría regular determinados ámbitos restringidos, por ejemplo los sistemas de navegación aeronáutica, para los que sea obligatorio el uso de receptores Galileo en las aplicaciones y productos (como se ha hecho ya en Rusia con Glonass). O también podría fijar unas normas mínimas de precisión e integridad para determinadas aplicaciones que aprovechen los beneficios de Galileo y pusieran en desventaja a la competencia.

3.7 Dada la importancia que tienen los *chipsets* (juegos de chips)⁽⁶⁾ de los receptores para una estrategia de penetración del mercado y de desarrollo de las aplicaciones, resulta esencial desarrollar, a bajo coste, *chipsets* duales (GPS-Galileo) para receptores. Deberían asignarse fondos de I+D específicamente a este objetivo.

⁽⁶⁾ Un «*chipset*» o juego de chips consiste en un grupo de circuitos integrados diseñados para funcionar juntos. Generalmente se comercializan como producto único. Los juegos de chips se suelen diseñar para emplearlos junto con una familia determinada de microprocesadores. Dado que controlan las comunicaciones entre el procesador y las herramientas externas, los juegos de chips desempeñan un papel esencial en la determinación de los resultados del sistema.

3.8 Los efectos de la curva de experiencia de la producción en grandes cantidades son cruciales para la fabricación a bajo coste de los *chipsets* para receptores. Debería llevarse a cabo un examen específico de cómo la UE puede asegurar que la fabricación de los componentes de los receptores Galileo alcance volúmenes suficientemente elevados como para competir con los receptores GPS.

3.9 Al examinar cómo desarrollar la industria de las aplicaciones del GNSS europeo, la Comisión debería mostrar su liderazgo en la creación y el desarrollo de clústeres de innovación.

3.10 La Comisión podría contribuir a impulsar el desarrollo de aplicaciones, productos y servicios de GNSS contratando a grandes empresas como promotores de proyectos. En su calidad de promotores, estas empresas quizá podrían dirigir el desarrollo de clústeres de pymes para ámbitos de aplicación específicos o para determinados espacios de productos o de mercado.

3.11 Animar y respaldar el espíritu empresarial y la innovación será esencial para conseguir la participación de las pymes en el desarrollo del mercado para las aplicaciones de GNSS. Debería utilizarse el Programa para la iniciativa empresarial y la innovación a fin de impulsar la participación de las pymes.

4. Observaciones específicas

4.1 Estrategia

4.1.1 Galileo y EGNOS deben convertirse en el GNSS estándar en Europa.

4.1.2 La UE debería urgentemente aprovechar la oportunidad de ampliar EGNOS para cubrir todos los aeropuertos importantes de África. Sería una táctica inteligente a largo plazo, y convendría adoptarla antes de cualquier actuación de nuestros competidores, en particular, China.

4.1.3 EGNOS lleva ya más de un año en funcionamiento. Sin embargo, deberían abordarse con mayor urgencia los programas de comercialización e innovación.

4.1.4 La Comisión y la GSA han realizado una excelente labor partiendo de una tarea difícil y de recursos muy limitados. Quizás se podría concluir rápidamente un contrato con una consultora especializada para confiarle la comercialización del GNSS europeo. El desarrollo comercial de EGNOS y Galileo es clave para su éxito a largo plazo. Hasta la fecha muy poco se ha hecho para afrontar este reto esencial y complejo.

4.1.5 La UE necesita una estrategia agresiva de desarrollo del mercado, con objetivos claros y cuantificables, dirigida por un equipo altamente cualificado.

4.1.6 Se necesita un liderazgo claro y el pleno respaldo de la UE para eliminar toda incertidumbre en torno al GNSS.

4.1.7 La confianza en el liderazgo y la gestión de los programas GNSS resulta esencial para conseguir respaldo en la UE y en el mercado. Deberían examinarse las estructuras actuales de liderazgo y gestión para evaluar si se requieren cambios.

4.1.8 Debería encontrarse una financiación adicional para los programas de comercialización e innovación mediante una colaboración creativa y la creación de sinergias con otras iniciativas, como la Agenda Digital y la Unión por la Innovación.

4.1.9 Se necesita una estrategia de comercialización e innovación basada en los segmentos de la cadena de valor, los productos y el mercado en las diferentes industrias transformadoras: electrónica, *software*, móviles, radio, *hardware* y servicios.

4.1.10 La Comisión debería estudiar en qué sectores se podrían introducir nuevas normas para aprovechar las ventajas de las aplicaciones y tecnologías del GNSS europeo.

4.1.11 Deberían encontrarse medidas reguladoras que favorezcan la elección de las tecnologías EGNOS/Galileo respecto de otras tecnologías inferiores, especialmente para aquellas aplicaciones que requieran una confianza en la continuidad del servicio o niveles elevados de precisión e integridad, o también por motivos de seguridad.

4.1.12 La UE debería actuar enérgicamente en los foros industriales europeos de normalización (transporte, aviación, agricultura, etc.) para lograr que se prefiera la tecnología EGNOS/Galileo y para fomentar la interoperabilidad existente entre Galileo y GPS.

4.1.13 Conseguir que el coste de los *chipsets* de los receptores EGNOS/Galileo sea menor que el de los *chipsets* que sean únicamente para GPS debería ser una prioridad estratégica de primer orden. Los efectos de la curva de experiencia de la producción en grandes cantidades son cruciales para la fabricación a bajo coste de chips para receptores, y por tanto para que los proveedores los adopten.

4.1.14 Deberían realizarse grandes esfuerzos para encontrar sinergias entre los programas conjuntos de innovación y comercialización y las iniciativas de la Agenda Digital y la Unión por la Innovación.

4.1.15 Debería prestarse especial atención a fomentar y respaldar el espíritu empresarial en las pymes, de modo que se movilicen para ofrecer aplicaciones de GNSS.

4.1.16 Debería adoptarse un programa específico de desarrollo de clústeres de innovación para cubrir todas las oportunidades de productos y mercados que se brindan a EGNOS y Galileo.

4.1.17 Convendría elaborar un mapa de valoración en el que figuren todas las empresas y organizaciones que podrían o deberían participar en la creación de tecnologías, aplicaciones y servicios para EGNOS/Galileo. Este mapa mostraría las relaciones existentes y potenciales entre las numerosas partes. Sería una poderosa herramienta estratégica para determinar las oportunidades, analizar los posibles problemas y desarrollar los planes oportunos.

4.1.18 Debería seleccionarse y contratarse a grandes empresas para promover y dirigir el desarrollo de aplicaciones de GNSS en Europa.

4.2 Innovación

4.2.1 La calidad de la tecnología y los servicios EGNOS/Galileo introducidos en el mercado deberá ser siempre del más alto nivel. Deberá mantenerse un estricto control de calidad del desarrollo tecnológico y la aplicación a nivel de los usuarios finales.

4.2.2 Además de la precisión y la integridad, deberían encontrarse nuevas fuentes de diferenciación, quizás por medio de una innovación de los modelos comerciales, a fin de crear nuevas ofertas mejoradas que combinen diferentes tecnologías y servicios.

4.2.3 Deberían impulsarse los productos y servicios inteligentes, que utilicen tecnologías y componentes de servicios integrados, en colaboración con los programas de la Agenda Digital y la Unión por la Innovación.

4.2.4 El Foro para las aplicaciones debería contar con participantes que no pertenecieran al ámbito de la tecnología y los servicios. Este tipo de participación estimularía la innovación y la creatividad más allá de las fuentes habituales.

4.2.5 El desarrollo de *chipsets* duales (GPS/EGNOS/Galileo) de bajo coste debería ser una prioridad.

4.2.6 Se necesita una estrategia para aprovechar de manera suficiente los efectos de la curva de experiencia de la producción en grandes cantidades, que es crucial para la fabricación a bajo

coste de los *chipsets*, de modo que los *chipsets* para EGNOS/Galileo puedan competir por su precio con los *chipsets* que sean únicamente para GPS.

4.3 Comercialización

4.3.1 La tarea de desarrollar el mercado de las aplicaciones de GNSS debería recaer en manos de un profesional de mercadotecnia. Teniendo en cuenta esta necesidad, las estructuras y los recursos humanos actuales deberían revisarse. Quizás sea necesario contratar a una consultora especializada para que realice esta tarea, bajo la dirección de la Comisión y de la GSA.

4.3.2 Para que el Plan de acción se lleve a cabo con éxito, resulta esencial contar con un plan de comercialización detallado, bien planteado y plenamente financiado.

4.3.3 Deberían fijarse objetivos inteligentes para aumentar la cuota global de los ingresos procedentes de las aplicaciones de GNSS. Deberían fijarse objetivos por segmento de mercado o de la cadena de valor.

4.3.4 Convendría desarrollar una estrategia de marca a escala mundial para EGNOS/Galileo, que permita alinear objetivos, poner de relieve el valor de la marca, simplificar las comunicaciones en el mercado y determinar con mayor claridad las prioridades en el ámbito de la comercialización.

4.3.5 Se debería lanzar una campaña correctamente financiada y orientada para promover EGNOS/Galileo entre los ciudadanos. Esto sólo debería realizarse en el contexto de una adecuada estrategia de marca.

4.3.6 Convendría desarrollar una marca de calidad para toda la tecnología autorizada EGNOS/Galileo, a fin de proteger la marca EGNOS/Galileo contra cualquier daño para su reputación.

4.3.7 Deberían contratarse promotores que se encarguen de «evangelizar» a las pymes y convencerlas de que aprovechen esta oportunidad de desarrollo.

4.3.8 Convendría encontrar y ganarse a promotores y entidades con influencia, en particular entre las grandes empresas, en todos los mercados destinatarios.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el uso de escáneres de protección en los aeropuertos de la UE»

[COM(2010) 311 final]

(2011/C 107/10)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 15 de junio de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el uso de escáneres de protección en los aeropuertos de la UE»

COM(2010) 311 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero 2011 (sesión del 16 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones. el presente Dictamen.

1. Conclusiones:

1.1 El CESE está de acuerdo con la necesidad de que la seguridad aérea sea un bien jurídico que hay que proteger, pero considera que la Comisión debería darle un enfoque más holístico basado en que pasen a ser elementos esenciales del sistema el «intercambio de información policial y el análisis del factor humano», y no solamente en la utilización de tecnologías que suscitan serias dudas y riesgos que, a fecha de hoy, todavía no están debidamente despejados.

1.2 La protección de los derechos fundamentales podría verse especialmente afectada por la utilización de este tipo de escáner, en lo que concierne a la dignidad humana, la intimidad personal y la protección de datos, a causa del almacenamiento, impresión, transmisión o guarda de las imágenes de forma indebida, que posteriormente pueden ser difundidas. El CESE considera que, en el resto de circunstancias, debería dejarse al pasajero el derecho de opción para someterse a este tipo de control (opt-out), y ante cualquier opción que elija, mantener el derecho a poder volar. En todo caso, deben establecerse firmes garantías normativas de que, en el supuesto de ejercer esta opción, las personas no deberán sufrir ninguna carga adicional como retrasos enojosos en las colas de los controles o ser sometidas a técnicas exhaustivas de registro.

1.3 Respecto a la protección de la salud, el CESE solicita a la Comisión que aporte estudios concluyentes sobre las posibles repercusiones de tales dispositivos sobre la salud de los pasajeros y del personal que se somete a los mismos frecuentemente por razón de su trabajo, ya que, en caso de duda, mejor sería la utilización de otro tipo de instrumentos.

1.4 El CESE recuerda a la Comisión que la Comunicación no dice nada sobre la tutela judicial efectiva que debe garantizarse a la parte más débil, es decir, el pasajero usuario de aerolíneas y aeropuertos, ya que sin garantías procesales suficientes la garantía de los derechos individuales no está garantizada.

1.5 En opinión del Comité, es preciso tomar seriamente en consideración las alternativas al empleo de escáneres de seguridad o escáneres corporales. Una alternativa puede ser el empleo de sistemas técnicos de localización esquemática y reconocimiento de las fuentes de peligro, que pueden determinarse con mayor precisión con un control manual posterior.

2. Introducción y contenido de la Comunicación

2.1 La Comunicación de la Comisión aborda el tema de los escáneres de protección, cuyo uso, regulado a nivel nacional, comienza hoy a aumentar en los aeropuertos de la Unión Europea.

2.2 Según la Comisión sólo las normas comunes europeas de protección de la aviación pueden aportar el marco necesario para garantizar un enfoque armonizado del uso de los escáneres de protección en los aeropuertos.

2.3 La protección de la aviación, según la Comisión, se enfrenta hoy a nuevos tipos de amenazas a los que las tecnologías tradicionales empleadas en los aeropuertos no pueden dar ya una respuesta adecuada ni eficaz. En vista de ello, algunos Estados miembros han comenzado a ensayar e instalar en sus aeropuertos escáneres de protección y el resultado es que hoy se están aplicando en la Unión normas divergentes.

2.3.1 Escáner de protección es el término genérico que se emplea para designar una tecnología capaz de detectar objetos ocultos en la ropa. Esta tecnología utiliza varias formas de radiación, diferentes por longitud de onda y la energía emitida con el fin de detectar cualquier material distinto de la piel humana.

2.4 De conformidad con el Derecho de la Unión, los Estados miembros pueden introducir en sus aeropuertos el uso de escáneres de protección: i) ejerciendo su derecho a aplicar medidas de seguridad más estrictas que los requisitos vigentes en el conjunto de la Unión o ii) ejerciendo de forma temporal - durante un periodo máximo de 30 meses - su derecho a realizar pruebas con nuevos métodos o procedimientos técnicos.

2.5 En lo que atañe a la salud y, más concretamente, al uso de radiaciones ionizantes, la normativa europea enmarcada en el Tratado Euratom no sólo sujeta a unos umbrales las dosis de radiaciones permitidas (ad hoc y al año), sino que exige además una justificación legítima para la exposición humana a ellas y requiere la adopción de medidas de protección que garanticen que esa exposición sea lo más débil posible.

2.6 Señala la Comisión que el principio fundamental de las normas tanto europeas como internacionales es impedir que puedan introducirse a bordo de los aviones artículos peligrosos, tales como armas, cuchillos o explosivos (los llamados «artículos prohibidos»).

2.6.1 Este marco normativo común contempla el denominado «control de seguridad único» implantado ya en algunos Estados de la Unión Europea pero aún no completamente, y en el futuro constituirá el factor de facilitación más importante para el sector como para los propios pasajeros.

2.7 El actual marco normativo de la UE en materia de protección de la aviación establece una lista de métodos y tecnologías de inspección y control dentro de la cual los Estados miembros y/o los aeropuertos han de elegir los elementos necesarios para ejercer con efectividad y eficiencia las tareas que les incumben en esta materia.

2.7.1 Señala la Comisión que la normativa actual no permite que los aeropuertos sustituyan sistemáticamente por escáneres de protección los métodos o tecnologías de inspección que se encuentran reconocidos actualmente. Para que esos escáneres pudieran autorizarse como un método más de protección de la aviación sería necesaria una decisión de la Comisión sujeta al procedimiento de comitología apoyada por los Estados miembros y por el Parlamento Europeo.

3. Observaciones

3.1 El CESE emite serias e importantes reservas al enfoque de la Comunicación de la Comisión. En principio, está en contra de la hipotética adopción e implementación de un futuro Reglamento que pueda suponer cargas onerosas para los particulares que afectan al ejercicio de sus Derechos Fundamentales. Ahora bien, como estamos ante tecnologías muy evolutivas, solamente

ante un sistema completamente fiable que no afectase a los Derechos Fundamentales ni causase riesgo a la salud de las personas, el Comité podría estar a favor de un dispositivo de control de seguridad que utilizase unas tecnologías menos intrusivas.

3.1.1 Más concretamente, se aprecian al menos aspectos de la Comunicación que adolecen de serias deficiencias jurídicas.

3.1.2 Se trata, primero, de las dudas sobre la adecuación del objetivo principal del acto normativo en cuestión (la introducción generalizada en todos los aeropuertos de la UE de los denominados «escáneres de seguridad») a la consecución de las máximas cotas posibles de seguridad aérea. Aunque, según la Comisión, esta introducción sería opcional respecto a los escáneres, pero no opcional para la elección de los pasajeros de someterse o no a dicho control. Previamente a la adopción de una medida de esta índole, debe aplicarse el «test de proporcionalidad» entre la necesidad de su adopción y otras cuestiones, entre ellas la de los costes que puede suponer la implantación del uso de estos escáneres de seguridad. Resulta excesivamente oneroso, para el erario público, la implantación actual de estos sistemas (coste de adquisición de un equipo básico, más el soporte lógico complementario) en todos los aeropuertos de la UE, ante las serias dudas existentes sobre su fiabilidad, salud de las personas y afectación a Derechos Fundamentales. El CESE considera que resulta más lógico, ante un mercado tan evolutivo, esperar a la existencia de otras tecnologías más perfeccionadas, menos intrusivas y que cumplan mejor el objetivo a conseguir: la seguridad aérea. En opinión del Comité, es preciso tomar seriamente en consideración las alternativas al empleo de escáneres de seguridad o escáneres corporales. Una alternativa puede ser el empleo de sistemas técnicos de localización esquemática y reconocimiento de las fuentes de peligro, que pueden determinarse con mayor precisión con un control manual posterior.

3.1.3 Asimismo, no queda tampoco bien ponderada la rigurosa limitación de los Derechos Fundamentales como consecuencia de la futura aplicación del Reglamento. Lamentablemente, en Florida, en un juzgado que utiliza la tecnología de onda milimétrica, los agentes han guardado 35 000 imágenes, que han sido difundidas en Internet, habiéndose violado los derechos fundamentales de miles de personas

3.1.4 Finalmente, la propia necesidad de la elección de la tipología del acto por la Comisión puede ser puesta en entredicho tanto como su procedimiento de adopción.

3.2 En suma, a la luz de los criterios largamente establecidos en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, y en la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no parece que la Comunicación de la Comisión se adecue escrupulosamente a los tres criterios, necesidad, proporcionalidad y legalidad, que deben concurrir en todas las medidas adoptadas por los poderes públicos de una Unión (o Estado) de Derecho para que no cercenen o limiten el ejercicio de los Derechos y Libertades de las personas.

3.2.1 En relación al primer aspecto mencionado, la difusa relación entre la medida propuesta -la introducción de los «escáneres de seguridad»- y la consecución de mayores estándares de seguridad aérea cabe manifestar serias reservas.

3.2.2 La propia Comisión reconoce expresamente en la misma Comunicación, al evaluar el impacto de la introducción de nuevos métodos y tecnologías tras diversos incidentes acaecidos contra la seguridad aérea en años recientes, que ésta «ha demostrado ser cada vez más ineficaz», abogando «a contrario», por «un enfoque más holístico en el que pasen a ser elementos esenciales del sistema el intercambio de información policial y el análisis del factor humano».

3.2.3 Esta apreciación coincide, no por casualidad, con la posición del Supervisor Europeo de Protección de Datos quien, recabado por la Comisión Europea, elaboró un Informe «ad hoc» sobre la normativa controvertida, y que ha defendido asimismo este enfoque en todos sus dictámenes relativos a la aplicación de medidas de seguridad europeas frente a las amenazas terroristas.

3.2.4 Se debe alcanzar un punto de equilibrio entre la necesidad de abordar un planteamiento europeo, sin discriminación alguna, del problema de la seguridad aérea, y de la implantación definitiva del «control de seguridad único», con el respeto de los Derechos Fundamentales, en especial en lo relativo a la prestación del consentimiento para someterse voluntariamente a controles con estas tecnologías.

3.2.5 Más contundente si cabe resulta la posición del Grupo de trabajo del artículo 29 de la Directiva 95/46 CE, que en su consulta, adoptada el 11 de febrero de 2009, afirmó que estos escáneres no son alternativa a otros métodos ya aplicados de detección de elementos que amenazan la seguridad aérea, llegando incluso a la conclusión de que no existen elementos que, hasta la fecha, demuestren la necesidad de sustituir las vigentes medidas de control en los aeropuertos por estos escáneres.

3.3 En segundo término, el Comité manifiesta también su discrepancia con relación al duro impacto que la aplicación de la propuesta derivada de la Comunicación pueda tener en el ejercicio de los Derechos Fundamentales.

3.3.1 Los Derechos Fundamentales afectados contrastan con el amplio análisis dedicado a la evaluación del coste económico de la instalación de los escáneres en los aeropuertos para justificar fundadamente los beneficios de ellos.

3.3.2 Se trata aquí de ponderar adecuadamente el equilibrio entre libertad y seguridad que exige una celosa interpretación normativa por diversas razones.

3.3.3 De un lado, los Derechos y Libertades más afectados, son, casi en su totalidad, los comprendidos dentro de lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara como núcleo duro intangible del orden público instaurado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

3.3.4 Consiguientemente, cualquier restricción a los mismos deberá aplicarse con carácter excepcional, cuando no haya margen de maniobra para otras alternativas jurídicamente menos lacerantes, estar sujeta a controles supranacionales y resultar compatible con los hábitos de una sociedad democrática avanzada. En cualquier caso, para resolver las eventuales violaciones de los Derechos Fundamentales, la Comisión deberá prever en el futuro Reglamento unos procedimientos sumarios y preferentes, o remitirse a los ya existentes en los Estados miembros.

3.3.5 Por otro lado, tal y como recuerda la Abogada General Sharpston en sus Conclusiones del Asunto C-345/06 (Heinrich), relativo también a la adopción de un acto normativo de la Comisión Europea sobre seguridad aérea, en la UE no tienen cabida argumentos que justifiquen la suspensión o la limitación de las garantías de derechos fundamentales para prevenir riesgos para la seguridad pública en tiempos o circunstancias difíciles que los hagan extraordinariamente elevados.

3.4 En cuanto a la salud de los pasajeros y del personal que se somete a su uso por razón de su trabajo, el CESE muestra una especial preocupación. En ese contexto, en lo que concierne a la protección de la salud derivada de la garantía que pueda existir por la utilización reiterada de aparatos sofisticados, el Comité pide que sean manejados por personal convenientemente cualificado. Para ello es esencial prever unas condiciones de trabajo y de salario adecuadas. La contratación de personal cualificado contribuiría a reducir el número de controles reiterados y perjudiciales para la salud que se efectúan a través de detectores de metales.

3.5 El CESE espera que la propuesta de la Comisión fije un elevado nivel de protección de la salud, basándose en investigaciones y dictámenes científicos, debidamente contrastados, concluyentes y fiables que resulten satisfactorios para los pasajeros, y en base al principio de mínima exposición posible a los eventuales efectos perniciosos. Además, deberá preverse una regulación especial para los pasajeros especialmente sensibles y/o vulnerables, como las mujeres embarazadas, los niños, los discapacitados o personas que sufran determinadas enfermedades que hagan desaconsejable este tipo de control.

3.6 Finalmente, porque no resulta concluyente ninguna prueba sobre la inocuidad para la salud de las personas del uso de los escáneres, ni se ha adoptado aún -para el caso de que se generalizara su instalación- un código de buenas prácticas conforme a las exigencias del derecho a la protección de los datos personales. En este sentido, la Comisión debe profundizar en el contenido de los protocolos elaborados para que contengan respuestas adecuadas a las preocupaciones que atañen al respeto de los derechos fundamentales y difundirlos adecuadamente para general conocimiento de los pasajeros, en especial que el uso de los escáneres sea de carácter estrictamente voluntario y nunca obligatorio.

3.6.1 En todo caso, debe ofrecerse la opción de no ser sometido al control mediante escáneres y establecerse firmes garantías normativas de que, en el supuesto de ejercer ésta, las personas no deberán sufrir ninguna carga adicional tales como retrasos enojosos en las colas de los controles o ser sometidos a técnicas exhaustivas de registro, previsiones ambas que no figuran en la Comunicación de la Comisión.

3.7 Otro aspecto que genera cierta perplejidad es el enfoque terminológico y la presentación temática de la Propuesta de la Comisión.

3.7.1 La Comisión utiliza «ex novo» el término de «escáneres de protección», que sustituye al de «escáneres corporales» que había sido utilizado anteriormente en la consulta pública que, sobre la misma materia, realizó la Comisión por imperativo de la Resolución del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2008.

3.7.2 El cambio terminológico responde a una técnica de hacer políticamente más atractiva la Comunicación en cuestión a efectos de su aprobación, como lo demuestra la toma de posición de la Comisión a favor de la introducción de estos aparatos entre las medidas de seguridad aérea que habrán de aplicarse en los aeropuertos de los Estados miembros de la UE.

3.7.3 Así, por ejemplo, en el Punto 34 de la Comunicación de la Comisión, se afirma que los escáneres pueden sustituir plenamente al resto de las técnicas que se utilizan en la protección de la aviación.

3.7.4 Similarmente, se da por sentado en el Punto 45 de la Comunicación que, a la vista de la tecnología hoy disponible, «está claro» que estos aparatos «pueden maximizar» las posibilidades de detectar amenazas y ofrecer una capacidad de prevención «considerablemente mayor».

3.7.5 Reiterando, en el Punto 82, que la generalización de su uso ofrecería a los grandes aeropuertos «una mayor flexibilidad y un mayor potencial en el fortalecimiento de la protección de la aviación».

3.7.6 Habida cuenta de las incertidumbres de diversa índole que plantea el uso de estos aparatos así como de su innegable impacto en la esfera de los Derechos y Libertades Públicas de las personas, resultaría más apropiado un texto ecléctico que presentara el estado de la cuestión y las alternativas posibles de una forma más objetiva.

3.7.7 Estas peculiaridades relativas a la técnica de redacción utilizada por la Comisión en la Comunicación inciden en el último de los aspectos, anteriormente reseñados, que se refiere tanto a la elección de la tipología del acto (un Reglamento) como a la adecuación del procedimiento elegido para su adopción (un procedimiento de comitología).

3.8 En suma, la Comunicación levanta serias suspicacias no ya sobre su legalidad, sino sobre su legitimidad.

3.8.1 Ciertamente, la Comisión puede actuar en este ámbito con base en las competencias atribuidas por el artículo 4.2 del Reglamento nº 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo.

3.8.2 No obstante, la Comisión debería haber extremado las cautelas a la hora de elaborar una propuesta tan controvertida, máxime a la luz de experiencias recientes que, tras la correspondiente impugnación jurídica, la han obligado a modificar actos propios dentro del mismo ámbito.

3.8.3 En estas circunstancias, parece más adecuado elegir una Decisión dirigida a todos los Estados Miembros o, incluso, para ofrecer un margen de maniobra más amplio a las autoridades competentes y facilitar un tiempo mayor de experimentación (voluntaria) del uso de los escáneres, una Recomendación.

3.8.4 Similarmente, debe subrayarse que el procedimiento de comitología seguido por la Comisión para adoptar la futura propuesta normativa, aun teniendo validez jurídica, resulta demasiado estrecho y oscuro para elaborar un acto tan singular.

3.8.5 Máxime, porque el Tratado de Lisboa, en el nuevo artículo 290 TFUE, sienta las bases de un nuevo mecanismo para el ejercicio por la Comisión de las competencias delegadas por el Consejo y el Parlamento, habilitando a éstos a revocar la delegación sin necesidad de otras justificaciones (letra a) del apartado segundo del citado artículo 290). En este contexto, la Comisión debería ponderar si la afectación sustancial al patrimonio jurídico de los particulares que supondrá la entrada en vigor de la propuesta de Reglamento debería elaborarse dentro de un marco institucional más amplio y abierto al debate público de todos los interesados y a la propia competencia ideológica entre partidos políticos representativos que supone la democracia parlamentaria, y en el que el Parlamento Europeo, en los debates sobre Derechos Fundamentales, debe jugar un papel protagonista que desde luego no se corresponde con el procedimiento de comitología.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un primer programa de política del espectro radioeléctrico

[COM(2010) 471 final — 2010/0252 (COD)]

y sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital

[COM(2010) 472 final]

(2011/C 107/11)

Ponente: **Thomas MCDONOGH**

El 7 de octubre de 2010, el Parlamento Europeo y Consejo decidieron, conforme a los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un primer programa de política del espectro radioeléctrico»

COM(2010) 471 final — 2010/0252(COD).

El 20 de septiembre de 2010, la Comisión Europea decidió, conforme al artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 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 – Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital»

COM(2010) 472 final.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité felicita a la Comisión por los tres documentos de este «paquete de medidas en materia de banda ancha». Son oportunos, están bien planteados y son de alcance general.

1.2 El Comité apoya decididamente los objetivos de la Agenda Digital de obtener los beneficios económicos y sociales sostenibles que pueden derivar de un mercado único digital basado en una Internet rápida y ultrarrápida, y respalda decididamente el ambicioso objetivo de banda ancha que se recoge en esa iniciativa emblemática ⁽¹⁾. Sin embargo, el Comité considera

que es posible que de aquí a unos cuantos años se necesiten unos objetivos de conectividad aún más ambiciosos para que Europa pueda seguir siendo competitiva a nivel mundial ⁽²⁾.

1.3 El Comité comprueba alarmado que el paro sigue aumentando en toda la Unión Europea, especialmente entre los jóvenes (menores de 25 años) ⁽³⁾. El Comité considera que el éxito de la aplicación del «paquete de banda ancha» es esencial para atajar el desempleo mediante un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en Europa, tal como prevé la Estrategia Europa 2020.

⁽¹⁾ Véase el documento COM(2010) 245 final/2. Para 2020, todos los europeos deben tener acceso a Internet a velocidades por encima de los 30 megabits por segundo (Mbps) o superiores y el 50 % o más de los hogares europeos deben estar abonados a conexiones de Internet por encima de los 100 Mbps. La Agenda Digital también reafirmó el objetivo aprobado por el Consejo Europeo de poner la banda ancha básica a disposición de todos los europeos a más tardar en 2013.

⁽²⁾ Corea del Sur ha previsto un plan nacional para lograr que las conexiones a 1000 Mbps sean corrientes a finales de 2012. El gobierno está animando a la empresa privada para que pague los 34 billones de Won (23000 millones de euros) necesarios para completar este sistema. A título ilustrativo, esta cifra es aproximadamente la misma que el presupuesto anual del Estado en educación (http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/click_online/9093991.stm).

⁽³⁾ Véase el Comunicado de prensa de Eurostat nº 5/2011, de 7 de enero de 2011: en noviembre de 2010, la tasa de desempleo entre los jóvenes (menores de 25 años) era del 20,7 % en la **zona del euro** y del 21 % en la **UE-27**. En noviembre de 2009 era del 20,1 % y del 20,5 %, respectivamente.

1.4 El Comité advierte con satisfacción que los principios reguladores que se recogen en el «paquete de banda ancha» son congruentes con el marco legislativo revisado sobre comunicaciones electrónicas (4).

1.5 El Comité considera que el principio de neutralidad de la red (5) es de vital importancia para el futuro de los servicios de Internet en Europa. Toma nota del informe de la Comisión sobre el resultado de la consulta pública sobre la Internet abierta y la neutralidad de la red (6), y celebra el apoyo al principio por parte de la Vicepresidenta Kroes (7). Sin embargo, al Comité le preocupa que los proveedores de servicios que tienen un peso significativo en el mercado dispongan de fuertes incentivos comerciales que les impulsan a no respetar el principio de neutralidad de la red y a actuar de forma contraria a los intereses de los ciudadanos. El Comité considera que el marco regulador de las telecomunicaciones (8) podría necesitar de nuevas enmiendas para reforzar las facultades de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) con el fin de garantizar que Internet se mantenga abierta en toda Europa y que los proveedores de servicios respeten totalmente el principio de neutralidad de la red.

1.6 El Comité quiere llamar la atención de la Comisión sobre muchos dictámenes anteriores del CESE que subrayan su apoyo a la sociedad de la información, a la Estrategia Europa 2020 y a la Agenda Digital, y sobre los dictámenes que señalan la necesidad de poner a disposición de los ciudadanos de toda la UE una conexión a Internet de alta calidad y alta velocidad, así como de crear un marco regulador equilibrado en el que los proveedores de servicios de comunicaciones puedan prestar servicios de alta calidad a precios asequibles (9).

1.7 Estrategia de banda ancha

1.7.1 El Comité está convencido de que la aplicación efectiva de la estrategia de banda ancha de la UE es vital para el bie-

(4) Directiva 2009/140/CE y Directiva 2009/136/CE.

(5) El principio de neutralidad de la red aboga por que no existan restricciones por parte de los proveedores de servicios de Internet o de los gobiernos sobre contenidos, sitios, plataformas, el tipo de equipos que pueden conectarse y los modos de comunicación permitidos. Si un usuario determinado paga por un cierto nivel de acceso a Internet, y otro usuario paga por ese mismo nivel de acceso, entonces los dos usuarios deberían poder conectarse el uno con el otro al nivel de acceso contratado. Se han planteado ciertas preocupaciones sobre la capacidad de ciertos proveedores de banda ancha de usar su infraestructura local para bloquear determinadas aplicaciones y contenidos de Internet (como sitios Web, servicios, protocolos, etc.), en particular de sus competidores, o para cambiar sus modelos de negocio para reducir la calidad y el alcance del acceso del que disfrutaran usuarios diferentes. La posibilidad de elaborar una normativa que imponga la neutralidad obligatoria de Internet ha sido objeto de feroz debate.

(6) http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/net_neutrality/report.pdf

(7) SPEECH/10/643 en la cumbre de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo sobre «La Internet abierta y la neutralidad de la red en Europa».

(8) Directiva 2009/140/CE y Directiva 2009/136/CE.

(9) Véanse los dictámenes publicados en el DO C 120, de 20.5.2005, p. 22; en el DO C 28, de 3.2.2006, p. 88; en el DO C 318, de 23.12.2006, p. 222; en el DO C 97, de 28.4.2007, p. 27; en el DO C 324, de 30.12.2006, p. 42; en el DO C 151, de 17.6.2008 p. 25; en el DO C 44, de 16.2.2008, p. 50; en el DO C 224, de 30.8.2008, p. 50; en el DO C 77, de 31.3.2009, p. 60; en el DO C 175, de 28.7.2009, p. 87; en el DO C 175, de 28.7.2009, p. 8; en el DO C 182, de 4.8.2009, p. 56; en el DO C 218, de 11.9.2009, p. 41; en el DO C 317, de 23.12.2009, p. 103; en el DO C 255, de 22.9.2010, p. 116; en el DO C 44, 11.2.2011, p. 178 y DO C 54, 19.2.2011, p. 58.

nestar económico y social de todos los ciudadanos; sin embargo, debido a que la situación económica será difícil en los próximos años, el Comité es consciente de que el logro de los objetivos de banda ancha será un reto importante para Europa. El Comité pide al Consejo, a la Comisión y a los entes locales y regionales que hagan cuanto esté a su alcance para apoyar la puesta en práctica de los objetivos de banda ancha de la Agenda Digital.

1.7.2 El Comité cree que el acceso universal a la banda ancha de alta velocidad es clave para la promoción de la cohesión social y territorial (10). Celebra los planes para extender el uso de los fondos estructurales y de desarrollo rural para complementar la ampliación de las infraestructuras de banda ancha comercialmente viables. Sin embargo, es también crítico el que los beneficios de esta inversión fluyan hacia los ciudadanos mediante la prestación de servicios de alta calidad y la reducción significativa de costes para los usuarios finales. El Comité pide también a los Estados miembros y a los entes locales y regionales que proporcionen puntos de acceso WiFi gratuitos en lugares públicos en apoyo de la Agenda Digital.

1.7.3 El Comité llama la atención de la Comisión sobre el efecto multiplicador sobre la economía y la calidad de vida de las reducciones de los costes del suministro de infraestructuras de banda ancha por toda Europa. Pedimos a la Comisión, a los Estados miembros y a los entes locales y regionales que hagan todo lo posible para reducir dichos costes.

1.7.4 Al tiempo que celebra las medidas para estimular y apoyar las inversiones en infraestructuras de banda ancha, el Comité querría que todas las inversiones se realizasen de forma que se refuerce la competencia. Para el Comité sería preocupante que los apoyos se aplicasen de una forma desproporcionadamente ventajosa para los proveedores de servicios que tienen un peso significativo en el mercado.

1.7.5 Sin embargo, el Comité está decepcionado por la lenta absorción hasta la fecha de los fondos destinados a apoyar los proyectos de banda ancha por parte de los Estados miembros (11). Se valoran positivamente los planes para orientar a los Estados miembros sobre cómo acelerar los programas y realizar los pagos con cargo a los fondos disponibles.

1.8 Política del Espectro Radioeléctrico (PER)

1.8.1 El Comité se congratula por el hecho de que el Programa de Política del Espectro Radioeléctrico (PPER) legisle para garantizar que, para lograr el objetivo fijado para 2020, se designe y se ponga a disposición espectro suficiente y adecuado tanto para la cobertura como para las necesidades de capacidad de las tecnologías de banda ancha inalámbrica. Y ese desarrollo de la banda ancha seguirá impulsándose mediante medidas que favorezcan la competencia, como la introducción del comercio de espectro y medidas para evitar distorsiones potenciales cuando se modifiquen las actuales licencias.

(10) DO C 175, de 28.7.2009, p. 8.

(11) Hasta septiembre de 2009 sólo se había comprometido el 18 % de los gastos previstos para el período 2007-2013.

1.8.2 El Comité se felicita también por el hecho de que el Programa de Política del Espectro Radioeléctrico se refiera expresamente a la liberación de la banda de los 800 MHz del dividendo digital para prestar cobertura de banda ancha, especialmente en las áreas rurales, de aquí a 2013. El Comité pide a los Estados miembros que hagan que este espectro esté disponible sin más demora.

1.8.3 El Comité también toma nota de los planes de utilizar un acceso asequible de banda ancha por satélite para alcanzar áreas remotas que no puedan ser cubiertas por medios terrestres.

1.8.4 El Comité se suma a la Comisión para pedir a los Estados miembros que ayuden a alcanzar los objetivos de cobertura de banda ancha lo más rápidamente posible mediante la adopción inmediata de políticas para:

- poner a disposición bandas de espectro suficientemente amplias ⁽¹²⁾;
- conceder rápidamente derechos de uso;
- aumentar la flexibilidad y la competencia;
- permitir al comercio secundario del espectro adaptarse a la evolución del mercado.

1.9 Redes de acceso de nueva generación (NGA)

1.9.1 El suministro de redes de NGA es sumamente costoso, y conlleva riesgos importantes para los inversores. Constatamos que las propuestas tienen en cuenta estos riesgos y permiten la inclusión de primas de riesgo en los costes de los accesos regulados.

1.9.2 El Comité valora positivamente el enfoque creativo adoptado por la Comisión para prestar un apoyo sólido a los acuerdos de inversión conjunta, que pueden reducir el nivel de riesgo asumido individualmente por cada una de las compañías.

1.9.3 El Comité reconoce que el éxito en el cumplimiento de la normativa de acceso a las redes de NGA dependerá en gran medida de su ejecución por parte de las ANR en cada Estado miembro. El Comité pide a la Comisión y a los Estados miembros que presten todo su apoyo a las ANR y al Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), de modo que puedan tener éxito en su difícil tarea.

2. Recomendaciones

2.1 Para garantizar la continuación de la Internet abierta y la protección de la neutralidad de la red, la Comisión y las ANR deber supervisar cuidadosamente las técnicas utilizadas por los

operadores para gestionar los flujos de datos que circulan por sus redes, y el impacto potencial que pueden tener en la experiencia de los usuarios de Internet.

2.2 A la vista de la experiencia, la Comisión debería estudiar si el marco regulador de las telecomunicaciones es adecuado para hacer frente a los desafíos de la amenaza planteada por los proveedores de servicios a la Internet abierta y a la neutralidad de la red.

2.3 Los planes nacionales de banda ancha deberían actualizarse pronto para incluir planes de proyectos para la prestación de servicios de banda ancha rápidos y ultrarrápidos.

2.4 Los planes nacionales de banda ancha deberían ajustarse a unas normas de buenas prácticas para planes de proyectos, con datos sobre los recursos necesarios en relación con los objetivos y sobre las fechas de las distintas etapas.

2.5 La UE debería revisar periódicamente los planes nacionales de banda ancha para plantear las carencias de recursos y otras cuestiones que afecten a los planes.

2.6 Los planes nacionales de banda ancha deberían incluir datos de todas las intervenciones directas públicas y de las inversiones en infraestructuras y en obra civil que puedan facilitar la realización de los objetivos de la Agenda Digital.

2.7 El Comité pide a la Comisión que preste especial atención a los efectos sobre la competencia en los Estados miembros, al objeto de controlar la forma en que se aplican las reducciones de costes en la red de banda ancha.

2.8 Mediante los mecanismos que puedan ser apropiados, la Comisión debería garantizar que la fijación de precios en el espectro radioeléctrico esté siempre en un nivel adecuado, de modo que la prestación de servicios competitivos sea siempre económicamente viable.

2.9 Para estimular la economía digital, los Estados miembros y los entes regionales deberían promover puntos de acceso WiFi gratuito en lugares públicos.

2.10 Cuando se emprendan proyectos de infraestructuras en régimen de inversión conjunta o de colaboración público-privada (CPP), los Estados miembros y los entes regionales deberán tener cuidado para no perjudicar una sana competencia en el mercado ⁽¹³⁾.

2.11 A medida que se desarrollen los servicios y las tecnologías radioeléctricas, es importante que las preocupaciones de salud pública en relación con los efectos potencialmente dañinos de los campos electromagnéticos sean prioritarias y que se tranquilice al público con las medidas adoptadas para vigilar estos efectos.

⁽¹²⁾ Es esencial que el espectro designado se ponga *efectivamente* a disposición; para ello, deberá abrirse un nuevo espectro (como 2,6 GHz y 800 MHz) y liberalizarse el uso del espectro existente (por ejemplo la banda 900/1 800 MHz —véase la Directiva GSM revisada y la Decisión «900/1 800 MHz»).

⁽¹³⁾ DO C 48, 15.2.2011, p. 72.

2.12 El Comité considera que a la hora de autorizar el despliegue de redes inalámbricas, los entes locales tienen que hacer cumplir las normas sanitarias y medioambientales de forma eficaz, de modo que los servicios, en pleno cumplimiento de la normativa, puedan prestarse de forma rápida y al mejor precio.

2.13 Para garantizar que la normativa de las NGA se aplica de modo uniforme en toda la UE, y para determinar cualquier posible problema de recursos, la Comisión podría proponer que las ANR se sometieran periódicamente a auditoría. Quizá esta auditoría podría ser una forma de revisión por iguales, bajo el auspicio del ORECE.

2.14 La UE debería contemplar la posibilidad de proveer de fondos al ORECE respecto de las siguientes finalidades:

- crear un grupo de expertos que puedan completar los conocimientos y la experiencia de las ANR sobre una base ad hoc;
- financiar un programa de desarrollo profesional para el personal de las ANR; y
- financiar una función de auditoría y una unidad de mejores prácticas que podría ayudar a garantizar un nivel de excelencia uniforme en la aplicación de la normativa en toda Europa.

3. Antecedentes

3.1 El desarrollo de las redes de comunicación de alta velocidad tiene hoy el mismo impacto revolucionario que tuvo hace un siglo el desarrollo de las redes eléctricas y de transporte. Aunque Europa es una de las regiones del mundo con un mayor nivel de interconexión⁽¹⁴⁾, muchas zonas de la Unión siguen sin tener los servicios básicos de Internet e incluso en zonas urbanas las conexiones de alta velocidad siguen aún siendo raras.

3.2 Los ciudadanos y las empresas de todo el mundo demandan cada vez en mayor medida unas redes NGA mucho más rápidas. En lo que a esto se refiere, Europa sigue a la zaga de algunos de nuestros principales socios internacionales: el 30 % de los europeos no ha utilizado aún nunca Internet y la penetración de las redes de alta velocidad basadas en fibra óptica es de solo un 1 % en Europa, frente al 12 % en Japón y al 15 % en Corea del Sur.

3.3 La Agenda Digital⁽¹⁵⁾ –una de las iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020⁽¹⁶⁾– ha fijado unos objetivos de conectividad de banda ancha para Europa muy ambiciosos: de aquí a 2020, todos los europeos deben tener acceso a Internet a velocidades de 30 megabits por segundo (Mbps) o superiores y al menos un 50 % de los hogares europeos deben contar con abonos por encima de los 100 Mbps. La Agenda Digital también reafirmó el objetivo aprobado por el Consejo Europeo de poner la banda ancha básica a disposición de todos los europeos a más tardar en 2013. Para alcanzar estas ambi-

ciosas metas es necesario elaborar una política global, basada en una combinación de tecnologías, y seguir de cerca los avances que se vayan registrando⁽¹⁷⁾.

3.4 El «paquete de banda ancha» contemplado en este dictamen comprende una serie de documentos de la Comisión que han sido elaborados para materializar los objetivos de conectividad de la Agenda Digital. Son los siguientes:

- una serie de propuestas relativas a los requisitos de planificación y financiación necesarios para alcanzar los objetivos de conectividad – COM(2010) 472 «Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital»;
- una propuesta legislativa para crear el primer programa de política del espectro radioeléctrico, necesario para regular y armonizar la infraestructura inalámbrica requerida para apoyar los objetivos de Europa 2020 – COM(2010) 471 «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un primer programa de política del espectro radioeléctrico»;
- un proyecto de recomendación de la Comisión sobre cómo las ANR de toda la UE pueden regular el acceso a las NGA necesario para proporcionar la conectividad de banda ancha rápida y ultrarrápida prevista por la Agenda Digital – C(2010) 6223/3.

4. Observaciones

4.1 Estrategia de banda ancha

4.1.1 Las ambiciones de la Estrategia Europa 2020 y los objetivos de la Agenda Digital sólo podrán realizarse si los Estados miembros desarrollan y aplican de forma eficaz los planes nacionales de banda ancha. Aunque todos los Estados miembros tienen ya estrategias de banda ancha, éstas tendrán que ser actualizadas pronto para incluir la planificación de las redes de velocidad ultrarrápida, con unos objetivos concretos y la determinación de las medidas de aplicación.

4.1.2 La planificación y ejecución de las estrategias nacionales de banda ancha son esenciales para el éxito. También es importante que los Estados miembros desarrollen las NGA de forma que ninguna región de la UE se quede atrás, ya que de otro modo se volvería a abrir la brecha digital con el consiguiente retraso en el desarrollo de las regiones desfavorecidas, que no podrían participar en la economía digital emergente.

4.1.3 El que se determinasen los recursos necesarios para su ejecución (humanos y de otro tipo), así como las etapas fundamentales de los proyectos, serviría también para ayudar a evaluar la viabilidad de los planes nacionales de banda ancha. Es necesario supervisar estos planes de proyecto para seguir la pista de su ejecución y mantenerlos actualizados.

⁽¹⁴⁾ Foro Económico Mundial – Global Information Technology Report (Informe mundial sobre la tecnología de la información) 2009-2010, <http://www.networkedreadiness.com/gitr/>.

⁽¹⁵⁾ Una Agenda Digital para Europa, COM(2010) 245 final/2.

⁽¹⁶⁾ Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM(2010) 2020 final.

⁽¹⁷⁾ Por ejemplo, para avanzar a un ritmo adecuado hacia el objetivo de los 100 Mbps, en 2015 alrededor del 15 % de los hogares europeos debería contar con abonos para dichas velocidades.

4.1.4 La calidad de las redes, el coste de su suministro, y unos precios competitivos para los usuarios finales son importantes criterios de gestión para los programas de actuación. Puesto que las obras de ingeniería civil pueden representar hasta un 80 % del coste de las infraestructuras de red, es crucial que las autoridades nacionales y locales trabajen para reducir costes de forma significativa mediante una coordinación eficaz de los proyectos de infraestructuras.

4.1.5 Una buena información facilita una buena planificación y gestión. Los planes nacionales de banda ancha deberían incluir datos de todas las intervenciones directas de las autoridades públicas y de las inversiones planificadas, incluida la obra civil, que puedan facilitar la construcción de infraestructuras.

4.1.6 Salvo que las ANR gestionen el problema con habilidad, la posición dominante de los proveedores de servicios con un peso significativo en el mercado podría perjudicar al desarrollo de la competencia y al despliegue de las infraestructuras.

4.1.7 La cooperación y el uso compartido por parte de los proveedores de infraestructuras privados son esenciales para la eficacia, la rapidez de su ejecución, la sostenibilidad medioambiental y la disponibilidad de precios competitivos para los usuarios finales.

4.1.8 Desgraciadamente, a los competidores les resulta difícil cooperar cuando no están obligados a hacerlo. El Comité expresa su satisfacción por el hecho de que el «paquete de banda ancha» exija a los proveedores de infraestructuras privados que publiquen información relevante sobre las infraestructuras existentes y planificadas, de forma que se facilite la buena planificación y la utilización eficaz de los recursos.

4.1.9 La transparencia de los precios y costes de los servicios de comunicación son cruciales para asegurar que los ciudadanos se beneficien de las inversiones en infraestructuras de banda ancha realizadas por la UE, los Estados miembros y los entes regionales.

4.1.10 Ha causado una buena impresión al Comité conocer el alcance y la variedad de apoyos a la financiación disponibles para ayudar a conseguir los objetivos universales de banda ancha de la Agenda Digital. El Comité también acoge favorablemente los planes de creación de nuevos instrumentos financieros que serán incluidos en el próximo marco financiero plurianual.

4.2 Política del Espectro Radioeléctrico (PER)

4.2.1 El Programa de Política del Espectro Radioeléctrico es muy importante, debido al papel omnipresente que desempeña-

rán las comunicaciones inalámbricas en la economía inteligente, sostenible e integradora prevista por la Estrategia Europa 2020. Además de las comunicaciones humanas y del uso de Internet, la inalámbrica es una tecnología fundamental para permitir las futuras aplicaciones en el conjunto de la sociedad – desde los sistemas de medición de energía inteligentes hasta los sistemas de transporte inteligentes y la Internet de los objetos.

4.2.2 En particular, el Comité toma nota de la importancia del Programa de Política del Espectro Radioeléctrico para la aplicación de redes inteligentes en toda Europa, lo que será esencial para lograr el crecimiento sostenible.

4.2.3 El Comité advierte que la tasa de crecimiento más alta en el mercado de la banda ancha de la UE se registra en la banda ancha móvil, cuya penetración se duplicó con creces el año pasado. Las tecnologías inalámbricas son por tanto cada vez más importantes para satisfacer la necesidad de servicios de comunicaciones de banda ancha.

4.2.4 Los campos electromagnéticos son potencialmente perjudiciales para el bienestar de los ciudadanos. El Comité valora positivamente que el Programa de Política del Espectro Radioeléctrico reconozca la necesidad de un seguimiento constante de los efectos del uso del espectro radiológico sobre la salud.

4.3 Redes de acceso de nueva generación (NGA)

4.3.1 Las propuestas sobre la regulación del acceso a las NGA reflejan años de aprendizaje por parte de la Comisión sobre cómo alcanzar un equilibrio correcto entre el fomento de la inversión en redes y la protección de un entorno competitivo. Las propuestas también aportan al sector de las comunicaciones la muy necesaria claridad sobre la normativa que tendrá repercusiones sobre sus decisiones de inversión y sobre sus planes relativos a las redes de acceso de nueva generación.

4.3.2 Puede que algunas ANR no tengan la capacidad o la experiencia necesarias para hacer frente al trabajo que tienen que realizar. Quizá sería posible apoyar a las ANR en sus complejas tareas mediante un grupo de expertos centralizado, en su caso organizado y gestionado por el ORECE.

4.3.3 Las capacidades y experiencia de las ANR podrían verse reforzadas mediante el ORECE si la organización pudiese proporcionar un programa de desarrollo profesional para sus miembros y apoyo en relación con la aplicación de buenas prácticas.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)»

[COM(2010) 521 final]

(2011/C 107/12)

Ponente: **Peter MORGAN**

El 19 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)»

COM(2010) 521 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 17 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 173 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE es muy consciente del actual grado de dependencia de la sociedad civil respecto de los servicios prestados a través de Internet. También le preocupa la relativa ignorancia de la sociedad civil acerca de su propia seguridad informática. A su juicio, la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA) es la agencia responsable de asesorar a los Estados miembros y a los prestadores de servicios para mejorar sus normas generales de seguridad al objeto de que todos los usuarios de Internet adopten las medidas necesarias para garantizar su propia seguridad informática.

1.2 En consecuencia, el CESE apoya la propuesta de desarrollar la ENISA con el objetivo de contribuir a un nivel elevado de seguridad de las redes y de la información en la Unión y a fin de sensibilizar a la sociedad y desarrollar en ella una cultura de la seguridad de las redes y de la información en beneficio de los ciudadanos, los consumidores, las empresas y las organizaciones del sector público de la Unión, contribuyendo así al correcto funcionamiento del mercado interior.

1.3 La misión de la ENISA es de vital importancia para la evolución segura de la infraestructura de las redes en el gobierno, la industria, el comercio y la sociedad civil de la UE. El CESE espera que la Comisión Europea establezca las normas de funcionamiento más eficaces para la ENISA y supervise su operatividad en el contexto de la evolución de las amenazas a la seguridad cibernética y del surgimiento de otras nuevas.

1.4 Las estrategias informáticas esbozadas por la OTAN, Europol y la Comisión Europea dependen todas ellas de una cooperación eficaz con los Estados miembros, en los que también existe una multitud de organismos internos que se ocupan de cuestiones de seguridad informática. Las estrategias de la OTAN y de Europol pretenden ser proactivas y operativas. Dentro de la estrategia de la Comisión Europea, la ENISA es claramente una

parte importante del complejo conglomerado de agencias y misiones de protección de las infraestructuras críticas de información (PICI). Si bien el nuevo Reglamento no propone una función operativa para la ENISA, el CESE considera que esta agencia es la principal responsable de la PICI en la sociedad civil de la UE.

1.5 La responsabilidad operativa de la seguridad informática a nivel nacional incumbe a los Estados miembros, pero las normas de la PICI en los 27 Estados miembros son claramente heterogéneas. Corresponde a la ENISA lograr que los Estados miembros peor equipados alcancen un nivel de normas aceptable. La ENISA debe garantizar la cooperación entre los Estados miembros y ayudarles en la aplicación de las mejores prácticas disponibles. En el contexto de las amenazas transfronterizas, su papel ha de ser de advertencia y prevención.

1.6 La ENISA también tendrá que participar en la cooperación internacional con autoridades exteriores a la UE. Esta cooperación tendrá un marcado carácter político, implicando a muchos sectores de la UE, pero el CESE considera que la ENISA debe encontrar su lugar en el ámbito internacional.

1.7 El Comité considera que la ENISA puede desempeñar un papel muy valioso iniciando y contribuyendo a proyectos de investigación en el ámbito de la seguridad.

1.8 En el contexto de la evaluación de impacto, el CESE no apoyará de momento la plena aplicación de las opciones 4 y 5 que harían de la ENISA una agencia operativa. La seguridad informática es un problema tan grave, con amenazas en aumento constante, que los Estados miembros deben conservar la capacidad para combatir estas amenazas de manera proactiva.

Generalmente, el desarrollo de agencias operativas a escala de la UE acaba restando cualificaciones a los Estados miembros. En el ámbito de la seguridad informática ocurre lo contrario: los Estados miembros deben aumentar sus capacidades.

1.9 El CESE entiende que la Comisión considere que la ENISA debería tener una misión definida y bien controlada con los correspondientes recursos. Aun así, al Comité le preocupa que el mandato limitado a cinco años de la ENISA pueda restringir los proyectos a largo plazo y poner en peligro el desarrollo del capital humano y de los conocimientos en la Agencia. En realidad se trata de una Agencia muy pequeña que ha de abordar un serio y creciente problema. El alcance y la magnitud de la misión de la ENISA implican que ha de emplear equipos de especialistas. Tendrá que realizar distintos tipos de trabajos: tanto tareas a corto plazo como proyectos a largo plazo. En consecuencia, el Comité preferiría que el mandato de la ENISA fuera dinámico y abierto, y se fuera confirmando de forma continua a través de evaluaciones periódicas. De esta forma, los recursos podrían asignarse de manera progresiva, siempre y cuando estuvieran justificados.

2. Introducción

2.1 El presente dictamen tiene por objeto un Reglamento cuyo fin es desarrollar más la ENISA.

2.2 La Comisión elaboró su primera propuesta para un enfoque político de la seguridad de las redes y de la información en una Comunicación de 2001 (COM(2001) 298 final). El Sr. Rétureau elaboró a la sazón un dictamen exhaustivo ⁽¹⁾ en respuesta a dicha Comunicación.

2.3 Más adelante, la Comisión propuso un Reglamento por el que se creaba la ENISA, (COM(2003) 63 final). El dictamen ⁽²⁾ del CESE sobre este Reglamento fue elaborado por el Sr. Lagerholm. El acto por el que se crea efectivamente la Agencia es el Reglamento (CE) n° 460/2004.

2.4 A medida que el uso de Internet iba aumentando de modo exponencial, la seguridad de la información se fue convirtiendo en una preocupación cada vez mayor. En 2006, la Comisión publicó una Comunicación en la que presentaba una estrategia para una sociedad de la información segura (COM(2006) 251 final). El Sr. Pezzini redactó el dictamen ⁽³⁾ del CESE al respecto.

2.5 Al aumentar la preocupación por la seguridad de la información, la Comisión presentó en 2009 una propuesta sobre protección de infraestructuras críticas de información (COM(2009) 149 final). El Sr. McDonogh elaboró el dictamen ⁽⁴⁾ al respecto, que se aprobó en el pleno del CESE de diciembre de 2009.

2.6 Lo que se propone ahora es reforzar y mejorar la ENISA con el objetivo de contribuir a un nivel elevado de seguridad de las redes y de la información en la Unión y a fin de sensibilizar a la sociedad y desarrollar en ella una cultura de la seguridad de las redes y de la información en beneficio de los ciudadanos, los consumidores, las empresas y las organizaciones del sector público de la Unión, contribuyendo así al correcto funcionamiento del mercado interior.

2.7 Sin embargo, la ENISA no es el único organismo de seguridad previsto para proteger el ciberespacio de la UE. La respuesta a la guerra cibernética y al ciberterrorismo es responsabilidad de los militares. La OTAN es el principal organismo en este ámbito. En aplicación de su nuevo concepto estratégico, publicado en Lisboa en noviembre de 2010 (disponible en: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>), la OTAN *desarrollará en mayor medida su capacidad para prevenir, detectar, defenderse y recuperarse de los ataques cibernéticos, en particular, utilizando el proceso de planificación de la OTAN para aumentar y coordinar las capacidades nacionales de defensa cibernética, reuniendo todas las instancias de la OTAN bajo una protección cibernética centralizada, e integrando en mayor medida las medidas de concienciación, alerta y respuesta cibernética de la OTAN con las de los países miembros.*

2.8 Tras el ciberataque dirigido contra Estonia en 2007, el 14 de mayo de 2008 se creó formalmente el Centro de Excelencia para la Ciberdefensa Cooperativa (CCD COE en sus siglas en inglés), con el objetivo de aumentar la capacidad de defensa cibernética de la OTAN. Situado en Tallin (Estonia), este centro es una iniciativa internacional en la que participan actualmente y que financian Estonia, Letonia, Lituania, Alemania, Hungría, Italia, Eslovaquia, y España.

2.9 La ciberdelincuencia a nivel de la UE es responsabilidad de Europol. El texto siguiente es un extracto de pruebas documentales presentadas por Europol a la Cámara de los Lores (véase <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/lddeucom/68/68we05.htm>):

Está claro que los organismos encargados de hacer cumplir la ley necesitan adaptarse al desarrollo tecnológico de los delincuentes para asegurarse de que los delitos perpetrados por estos últimos puedan prevenirse o detectarse eficazmente. Además, dada la naturaleza transfronteriza de la alta tecnología, el nivel de capacidad debe ser similar en toda la UE para no permitir el desarrollo de «puntos débiles» en los que pueda prosperar impunemente la delincuencia de alta tecnología. Esta capacidad dista mucho de ser homogénea en la UE. De hecho, el desarrollo es claramente asimétrico: algunos Estados miembros están avanzando a pasos agigantados en ciertos ámbitos, mientras que otros van a la zaga en cuestiones tecnológicas. De ahí la necesidad de disponer de un servicio centralizado para ayudar a todos los Estados miembros a coordinar actividades conjuntas, promover la normalización de planteamientos y normas de calidad, y detectar y compartir buenas prácticas. Solamente así podrá garantizarse un esfuerzo homogéneo de aplicación de la legislación de la UE para luchar contra la delincuencia de alta tecnología.

⁽¹⁾ DO C 48 de 21.2.2002, p. 33.

⁽²⁾ DO C 220, de 16.9.2003, p. 33.

⁽³⁾ DO C 97, de 28.4.2007, p. 21.

⁽⁴⁾ DO C 255, de 22.9.2010, p. 98.

2.10 En 2002, Europol creó en su seno el Centro contra la delincuencia de alta tecnología (HTCC, en sus siglas en inglés). Se trata de una unidad relativamente pequeña, pero se espera que crezca en el futuro y se convierta en el elemento central del trabajo de Europol en este campo. Este centro desempeña un papel importante de coordinación, apoyo operativo, análisis estratégico y formación. La función de formación es particularmente importante. Europol también ha creado la Plataforma europea sobre ciberdelincuencia (ECCP, en sus siglas en inglés), cuyo trabajo se centra en los siguientes elementos:

- el sistema de comunicación en línea de delitos cometidos en Internet (*Internet Crime Reporting Online System*) (I-CROS);
- el fichero de trabajo de análisis (Cyborg), y
- *The Internet and Forensic Expertise recipient* (I-FOREX) (sistema de comunicación de conocimientos especializados en el ámbito forense y de Internet).

2.11 La Agenda Digital para Europa, en su capítulo sobre «Confianza y seguridad» describe la estrategia de seguridad informática de la UE. Los desafíos que se presentan son los siguientes:

Hasta el momento, Internet ha demostrado ser notoriamente segura, resistente y estable, pero las redes de TI y los terminales de los usuarios

finales siguen siendo vulnerables a una amplia gama de amenazas cambiantes: en los últimos años, el correo no deseado se ha multiplicado hasta el punto de congestionar gravemente el tráfico de mensajes electrónicos en Internet –algunas estimaciones sugieren que constituye entre el 80 % y el 98 % de todos los mensajes que circulan –, y además contribuye a propagar una amplia gama de virus y programas dañinos. Se intensifica la lacra de los robos de identidad y los fraudes en línea. Los ataques se hacen cada vez más sofisticados (troyanos, botnets, etc.) y a menudo persiguen objetivos financieros. También pueden tener una motivación política, como demuestran los recientes ciberataques dirigidos contra Estonia, Lituania y Georgia.

2.12 Las medidas previstas en la Agenda son las siguientes:

Acción clave 6: Presentará en 2010 medidas encaminadas a conseguir una **política de seguridad de las redes y de la información reforzada y de alto nivel**, incluyendo iniciativas legislativas tales como una ENISA renovada y medidas que permitan reaccionar con más rapidez en caso de ciberataque, incluyendo un Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas (CERT) para las instituciones de la UE.

Acción clave 7: Presentará medidas, incluyendo iniciativas legislativas, para **combatir los ciberataques contra los sistemas de información** a más tardar en 2010, y una normativa conexa sobre la jurisdicción en el ciberespacio a nivel europeo e internacional a más tardar en 2013.

2.13 En una Comunicación de noviembre de 2010 (COM(2010) 673 final), la Comisión prosigue en la línea de la Agenda, presentando la Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Esta Estrategia, que recoge cinco objetivos, pretende con el tercero aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio. Se prevén tres programas de acción y los detalles de las acciones figuran en el cuadro siguiente (tomado de la Comunicación, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:ES:pdf>)

OBJETIVOS Y ACCIONES	RESPONSABLE	CALENDARIO
OBJETIVO 3: Aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio		
<i>Acción 1: Reforzar la acción represiva y el poder judicial</i>		
Creación de un centro de la UE sobre la ciberdelincuencia	Sujeto a estudio de viabilidad de la COM de 2011	2013
Desarrollar capacidades de investigación y persecución de la ciberdelincuencia	EM con CEPOL, Europol y Eurojust	2013
<i>Acción 2: Trabajar con la industria para capacitar y proteger a los ciudadanos</i>		
Crear modalidades de comunicación de incidentes relacionados con la ciberdelincuencia e impartir directrices a los ciudadanos sobre la seguridad y la delincuencia informáticas	EM, COM, Europol, ENISA y el sector privado	<i>En curso</i>
Directrices sobre cooperación en el tratamiento de los contenidos ilegales en línea	COM con EM y el sector privado	2011
<i>Acción 3: Mejorar la capacidad para tratar los ataques informáticos</i>		
Crear una red de equipos de reacción ante emergencias informáticas en cada uno de los EM y uno para las instituciones de la UE, planes nacionales de urgencia y ejercicios de respuesta y recuperación regulares	EM e instituciones de la UE con ENISA	2012
Creación del sistema europeo de intercambio de información y alerta (EISAS)	EM con COM y ENISA	2013

2.14 Todas las estrategias cibernéticas elaboradas por la OTAN, Europol y la Comisión Europea dependen de una cooperación eficaz con los Estados miembros que disponen también de una multitud de organismos internos que se ocupan de cuestiones de seguridad cibernética. Las estrategias de la OTAN y de Europol pretenden ser proactivas y operacionales. En cuanto a la estrategia de la Comisión Europea, la ENISA es claramente una parte importante del complejo conglomerado de agencias y misiones de protección de infraestructuras críticas de información (PICI). Si bien el nuevo Reglamento no propone una función operativa para la ENISA, el CESE considera que esta agencia es la principal responsable de la PICI en la sociedad civil de la UE.

3. La propuesta ENISA

3.1 Los problemas que deberá afrontar la ENISA se derivan de siete factores:

- (1) la fragmentación y la diversidad de los planteamientos nacionales;
- (2) la limitada capacidad de respuesta y de alerta precoz en Europa;
- (3) la falta de datos fiables y la limitación de los conocimientos sobre los problemas cambiantes;
- (4) la falta de sensibilización sobre los riesgos y retos ligados a la SRI (seguridad de las redes y la información);
- (5) la dimensión internacional de los problemas ligados a la SRI;
- (6) la necesidad de modelos de cooperación para garantizar una aplicación adecuada de la política;
- (7) la necesidad de medidas más eficaces para combatir la ciberdelincuencia.

3.2 La propuesta ENISA ofrece un punto de convergencia entre las disposiciones ya en vigor y las nuevas iniciativas esbozadas en la Agenda Digital para Europa.

3.3 Entre las políticas existentes que serán respaldadas por la ENISA figuran las siguientes:

- (i) un foro europeo para los Estados miembros (EFMS) pensado para fomentar el debate y el intercambio en materia de buenas prácticas con el objetivo de compartir objetivos y prioridades políticas en materia de seguridad y resistencia de la infraestructura de TIC;
- (ii) una asociación público-privada europea en materia de resistencia (EP3R), marco flexible de gobernanza europea en relación con la infraestructura de TIC, que opera fomentando la cooperación entre los sectores público y privado sobre temas de seguridad y resistencia;

(iii) el Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo Europeo el 11 de diciembre de 2009, que promueve las políticas que garanticen la seguridad de las redes y permitan reaccionar con más rapidez en caso de producirse ciberataques en la Unión.

3.4 Entre las novedades que serán respaldadas por la ENISA pueden mencionarse las siguientes:

- (i) intensificación de las actividades en el foro europeo de Estados miembros (EFMS);
- (ii) respaldo a la asociación europea público-privada en materia de resistencia (EP3R) debatiendo medidas e instrumentos innovadores que permitan mejorar la seguridad y la resistencia;
- (iii) puesta en práctica de los requisitos de seguridad del conjunto de medidas reguladoras de las comunicaciones electrónicas;
- (iv) facilitación de ejercicios de preparación sobre ciberseguridad a escala de la UE;
- (v) establecimiento de un CERT para las instituciones de la UE;
- (vi) movilización de los Estados miembros y apoyo para que concluyan, o en su caso inicien, la creación de CERT nacionales o gubernamentales a fin de establecer una red de CERT que funcione correctamente y cubra toda Europa;
- (vii) sensibilización sobre los retos en materia de SRI.

3.5 Antes de poner a punto la propuesta, se examinaron cinco opciones políticas diferentes, cada una con su misión y sus recursos correspondientes. Se optó por la tercera opción, que implica la ampliación de las funciones actuales de la ENISA y la incorporación como partes interesadas de las autoridades encargadas de hacer respetar la ley y proteger la intimidad.

3.6 Según la opción 3, una ENISA modernizada contribuiría a:

- reducir la fragmentación de los planteamientos nacionales (factor 1), llevar a cabo una política y adoptar decisiones sobre la base de datos y conocimientos/información mejorados (factor 3) y aumentar la sensibilización sobre los riesgos y retos ligados a la SRI (factor 4) contribuyendo a:
 - una recopilación más eficaz de la información pertinente sobre los riesgos, las amenazas y los puntos vulnerables por cada Estado miembro;
 - mayor disponibilidad de información sobre los retos y los riesgos para la SRI, actuales y futuros;
 - mayor calidad de las disposiciones sobre política de SRI en los Estados miembros;

— mejorar la capacidad europea de alerta temprana y respuesta a los incidentes (factor 2):

— ayudando a la Comisión y a los Estados miembros a establecer ejercicios paneuropeos, consiguiendo así economías de escala al responder a los incidentes a nivel de la UE;

— facilitando el funcionamiento de la EP3R, que en última instancia podría conllevar un aumento de la inversión, gracias a la existencia de unos objetivos políticos y normas comunes en materia de seguridad y resistencia en toda la UE;

— fomentar un planteamiento común mundial en relación con la SRI (factor 5):

— aumentando los intercambios de información y conocimientos con países no pertenecientes a la UE;

— combatir la ciberdelincuencia de manera más eficaz y eficiente (factor 7):

— participando en tareas no operativas relacionadas con aspectos asociados a la SRI en el marco de la aplicación de la ley y la cooperación judicial, como puede ser el intercambio recíproco de información y formación (por ejemplo en colaboración con la Escuela Europea de Policía (CEPOL)).

3.7 La opción 3 posibilitaría que la ENISA disponga de todos los recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades de manera detallada y satisfactoria, lo que debe traducirse en un impacto efectivo de sus acciones. Al disponer de mayores recursos ⁽⁵⁾, la ENISA puede desempeñar un papel mucho más proactivo y adoptar más iniciativas para impulsar la participación activa de las partes interesadas. Además, esta nueva situación ofrecería más flexibilidad para reaccionar rápidamente a los cambios en el entorno de la SRI, en constante evolución.

3.8 La opción 4 incluye funciones operativas para combatir los ciberataques y responder a los ciberincidentes. Además de las competencias señaladas antes, la Agencia tendría funciones operativas, desempeñando un papel más activo en la PICI europea, por ejemplo en materia de prevención y respuesta a los incidentes, ya que concretamente actuaría como un CERT de la UE en el ámbito de la SRI y coordinaría a los CERT nacionales en calidad de núcleo central europeo para la SRI, llevando a cabo actividades diarias de gestión y proporcionando servicios de emergencia.

3.9 La opción 4 tendría un mayor impacto a nivel operativo, adicional al alcanzado con la opción 3. Al actuar como un CERT de la UE en el ámbito de la SRI, y coordinar los CERT nacionales, la Agencia permitiría conseguir importantes economías de escala en la respuesta dada a los incidentes a nivel de la UE y disminuir los riesgos operativos de las empresas gracias a niveles más elevados de seguridad y resistencia, entre otras co-

sas. La opción 4 requeriría un incremento sustancial del presupuesto de la Agencia y de sus recursos humanos, lo que constituye un motivo de preocupación por lo que se refiere a su capacidad de absorción y el uso eficaz del presupuesto en relación con los beneficios que se esperan.

3.10 La opción 5 incluye funciones operativas para respaldar a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y a las autoridades judiciales en la lucha contra la ciberdelincuencia. Además de las actividades enumeradas en la opción 4, esta opción permitiría a la ENISA:

— ofrecer respaldo en materia de derecho procesal (véase el Convenio sobre la Ciberdelincuencia); por ejemplo, recogida de datos de tráfico, interceptación de datos sobre contenidos, gestión de flujos en caso de ataques de denegación de servicio;

— servir de centro de conocimientos técnicos para las investigaciones penales, incluidos los aspectos relacionados con la SRI.

3.11 La opción 5 sería más eficaz para combatir la ciberdelincuencia que las opciones 3 y 4, al añadir las funciones operativas de apoyo a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y a las autoridades judiciales.

3.12 La opción 5 requeriría un aumento sustancial de los recursos de la Agencia y, también en este caso, se plantean dudas en relación con su capacidad de absorción y el uso eficaz del presupuesto.

3.13 Aun cuando las opciones 4 y 5 tendrían repercusiones positivas más importantes que la opción 3, la Comisión considera que debe descartarlas, por una serie de motivos:

— serían opciones políticamente delicadas para los Estados miembros por lo que respecta a sus competencias en materia de PICI (es decir, algunos Estados miembros no estarían a favor de centralizar las funciones operativas);

— la ampliación del mandato de la Agencia según las opciones 4 y 5 podría ponerla en una posición ambigua;

— añadir al mandato de la Agencia tareas operativas nuevas y completamente diferentes podría ser un reto muy grande a corto plazo, y existe un riesgo importante de que la Agencia no fuera capaz de llevar a cabo adecuadamente esta labor en un plazo razonable;

— un último aspecto, pero no por ello menos importante, es que el coste de aplicación de las opciones 4 y 5 es prohibitivo —el presupuesto necesario sería cuatro o cinco veces superior al presupuesto actual de la ENISA—.

⁽⁵⁾ La referencia al aumento de los recursos está condicionada a que la propuesta ENISA se apruebe en su presente forma.

4. Disposiciones del Reglamento

4.1 La Agencia ayudará a la Comisión y a los Estados miembros a cumplir los requisitos legales y reglamentarios relativos a la seguridad de las redes y de la información.

4.2 El Consejo de Administración definirá la orientación general del funcionamiento de la Agencia.

4.3 El Consejo de Administración estará formado por un representante de cada Estado miembro, tres representantes nombrados por la Comisión, y tres representantes, uno por grupo, del sector de las TIC, las asociaciones de consumidores y las instancias académicas de TI.

4.4 La gestión de la Agencia correrá a cargo de un Director Ejecutivo independiente que será responsable de preparar el programa de trabajo de la Agencia, que deberá ser aprobado por el Consejo de Administración.

4.5 El Director Ejecutivo se encargará también de elaborar un presupuesto anual que respalde el programa de trabajo. El Consejo de Administración presentará el presupuesto y el programa de trabajo a la Comisión y a los Estados miembros, para su aprobación.

4.6 El Consejo de Administración creará, asesorado por el Director Ejecutivo, un Grupo permanente de agentes interesados en el que participarán expertos del sector de las TIC, agrupaciones de consumidores, universidades y autoridades encargadas de hacer respetar la ley y proteger la intimidad.

4.7 Dado que el Reglamento aún se encuentra en fase de propuesta, hay cierta incertidumbre en cuanto a las cifras. La plantilla actual de la Agencia asciende a 44-50 personas y su presupuesto a 8 millones de euros. Teóricamente, la opción 3 podría implicar una plantilla de 99 personas y un presupuesto de 17 millones de euros.

4.8 El Reglamento propone un mandato fijo de cinco años.

Bruselas, 17 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada»

[COM(2010) 494 final — 2010/0257 (COD)]

(2011/C 107/13)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 20 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada»

COM(2010) 494 final — 2010/0257 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité considera que la propuesta objeto de examen es una continuación lógica para lograr finalmente una Política Marítima Integrada y la suscribe en líneas generales.

1.2 En cuanto a la división de competencias, el Comité observa con satisfacción que en la propuesta la Comisión indica que se trata de responsabilidades compartidas, con la excepción de las cuestiones relativas a los recursos biológicos del mar, sobre las que la Comisión tiene competencia exclusiva.

1.3 El Comité agradecería que la Comisión aclarase los fundamentos jurídicos utilizados. Se pregunta en qué medida los artículos 74 y 77 del Tratado FUE utilizados, que no siguen el procedimiento legislativo normal, son compatibles con los demás fundamentos jurídicos, que sí siguen el procedimiento legislativo ordinario.

1.4 El carácter intersectorial y transnacional de las actividades marítimas y las sinergias entre políticas sectoriales justifican de forma suficiente, según el Comité, que se adopten medidas para contribuir a una Política Marítima Integrada. Por consiguiente, a juicio del Comité, la propuesta satisface el criterio de subsidiariedad.

1.5 Lo mismo opina el Comité en lo que se refiere al respeto del principio de proporcionalidad por parte de la presente propuesta. En efecto, los fondos disponibles para financiar las acciones requeridas en el período restante 2011-2013 son insuficientes.

1.6 El Comité considera que, dada la difícil situación financiera en la que se encuentra la Unión, la evaluación ex-ante que incluye la Comisión en la propuesta es insuficiente. El Comité

desearía que la Comisión presentase unos fundamentos más sólidos, en particular con respecto a la selección de temas y acciones concretos.

1.7 El Comité señala que en la propuesta en sí no está claro qué subvenciones de funcionamiento, contempladas en la primera frase del apartado 2 del artículo 5, se plantean o están previstas. También convendría precisar en los considerandos que la intención no es financiar la infraestructura marítima, en particular los puertos.

1.8 Como se sabe, el Comité defiende un enfoque intersectorial de la gobernanza marítima. Aunque la propuesta objeto de examen no aborda el contenido de las cuestiones políticas, el Comité, al igual que en anteriores dictámenes, llama la atención en el apartado «Observaciones particulares» sobre los temas que reclaman una atención especial en una Política Marítima Integrada.

2. Introducción

2.1 El 29 de septiembre de 2010, la Comisión publicó su «Propuesta de Reglamento por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada» (COM (2010) 494 final), y, en virtud del artículo 304 del Tratado FUE, pidió al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen.

2.2 El Comité responde con satisfacción a esta solicitud, puesto que considera que la propuesta objeto de examen es un paso lógico en el desarrollo de una Política Marítima Integrada, que tuvo su origen en la publicación del denominado «Libro Azul», una Comunicación de la Comisión de 10 de octubre de 2007.

2.3 En esa Comunicación se abogaba por el desarrollo y la aplicación de un proceso de toma de decisiones integrado, coherente y compartido con respecto a los mares, océanos, regiones costeras y sectores marítimos.

2.4 El enfoque intersectorial de la gobernanza marítima es el punto clave de la Política Marítima Integrada, en el que tienen prioridad las sinergias de las políticas medioambiental, de transporte marítimo, energética, de investigación, de industria, de pesca y regional.

2.5 El «Libro Azul» iba acompañado de un plan de acción en el que la Comisión propuso una serie de medidas para llenar de contenido la Política Marítima Integrada.

2.6 El Consejo Europeo, en su reunión del 14 de diciembre de 2007, respaldó la idea de una Política Marítima Integrada de la UE, y la Comisión adoptó el 15 de octubre de 2009 un informe intermedio al respecto.

2.7 En ese informe intermedio se indicaban las medidas adoptadas en el Plan de acción de 2007 y se fijaban orientaciones para la siguiente fase de ejecución.

2.8 En sus conclusiones de 16 de noviembre de 2009, el Consejo de Asuntos Generales subrayó la importancia de asegurar la financiación para el desarrollo ulterior y la aplicación de la Política Marítima Integrada e invitó a la Comisión a presentar propuestas para la financiación necesaria, dentro de las perspectivas financieras, de las medidas de política marítima integrada, para que pudieran entrar en vigor en 2011.

2.9 La Comisión concluye ahora que tanto el desarrollo como la aplicación de la Política Marítima Integrada están en riesgo debido a la insuficiencia de recursos financieros para poder financiar las acciones requeridas para el resto del período 2011-2013. Según la Comisión, estos fondos son necesarios para cumplir los objetivos estipulados en el «Libro Azul», que fueron confirmados en las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 16 de noviembre de 2009.

2.10 Puesto que no todas las prioridades y objetivos de la Política Marítima Integrada pueden ser integrados en los demás fondos de la Unión, es preciso establecer un programa que sustente el desarrollo ulterior de la Política Marítima Integrada.

2.11 La Comisión considera que la realización del programa en terceros países también debe contribuir a los objetivos de desarrollo del país en cuestión, y esto debe llevarse a cabo de conformidad con los demás instrumentos de cooperación de la Unión y con los objetivos y prioridades de las políticas sectoriales afectadas de la UE.

2.12 Según la Comisión, los Estados miembros por separado no pueden alcanzar de manera suficiente los objetivos de la propuesta de Reglamento objeto de examen debido a la escala y al impacto de las acciones que habrá que financiar en el programa. A escala de la UE será más fácil lograrlo con la adopción de medidas compatibles con el principio de subsidia-

riedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.13 En lo que respecta al principio de proporcionalidad, según la Comisión, la propuesta de Reglamento objeto de examen no va más allá de lo necesario para alcanzar estos objetivos.

2.14 El objeto de la propuesta de Reglamento objeto de examen es establecer un programa de apoyo a la consolidación de la Política Marítima Integrada.

3. Observaciones generales

3.1 En dictámenes anteriores ⁽¹⁾, el Comité ha acogido con satisfacción la forma en que la Comisión pretende establecer una Política Marítima Integrada. La propuesta actual es el siguiente paso lógico en este proceso.

3.2 En efecto, el reglamento propuesto presenta, entre otros, los objetivos generales y específicos del programa, las acciones que pueden optar a una financiación y las posibles formas de financiación. Además, la propuesta prevé una revisión que deberá realizarse, a más tardar, para finales de 2014, y propone la creación de un comité consultivo que asistirá a la Comisión en el establecimiento de programas de trabajo anuales. Para la aplicación del programa 2011-2013, la Comisión considera que se necesitará un importe de 50 millones de euros. El Comité también considera necesarias estas disposiciones.

3.3 La propuesta de la Comisión pretende ser una propuesta marco que incluye una serie de instrumentos técnicos y que expresamente no ha sido concebida como una propuesta con instrumentos políticos. Por otra parte, no pretende facilitar la financiación de infraestructuras marítimas, incluidos los puertos. Según el Comité, esta recomendación merece figurar también en la propuesta, por ejemplo en los considerandos.

3.3.1 En la primera frase del apartado 2 del artículo 5 de la propuesta se ofrece la posibilidad de conceder tanto subvenciones para la realización de acciones como subvenciones de funcionamiento en el marco del programa. El Comité señala que, si bien los recursos que figuran en el anexo de la propuesta indican cuál es el marco del programa, en la propuesta en sí no está claro qué subvenciones de funcionamiento se plantean o están previstas.

3.3.2 El Comité recomienda indicarlo también en la propia propuesta, a fin de evitar que la propia Comisión pueda infringir las normas sobre competencia contenidas en el espíritu del Tratado, ahora que en el ámbito marítimo se produce la competencia transfronteriza en el sentido más amplio. Para ello también debería velarse por que las ayudas al transporte marítimo de los respectivos Estados miembros de la UE sigan manteniéndose en la medida de lo posible.

⁽¹⁾ DO C 44 de 11.2.2011, p. 173.
DO C 255 de 22.9.2010, p. 103.
DO C 306 de 16.12.2009, p. 46.
DO C 277 de 17.11.2009, p. 20.
DO C 211 de 19.8.2008, p. 31.
DO C 168 de 20.7.2007, p. 50.

3.4 El Comité toma nota con satisfacción de que la propuesta está basada en el principio de competencias compartidas, salvo en lo que respecta a las cuestiones relativas a la conservación de los recursos marinos biológicos, que son competencia exclusiva de la Comisión.

3.5 El Comité agradecería que la Comisión aclarara los fundamentos jurídicos utilizados. Los artículos 74 y 77 del Tratado FUE no siguen el procedimiento legislativo ordinario. El Comité se pregunta en qué medida los fundamentos jurídicos utilizados por la Comisión son compatibles con los demás fundamentos jurídicos que siguen el procedimiento legislativo ordinario. Asimismo, cabe recordar al respecto que los procedimientos señalados en los artículos 74 y 77 del Tratado FUE no son procedimientos legislativos a efectos del artículo 289 del TFUE.

3.6 A juicio del Comité, el carácter transnacional de las actividades marítimas y las sinergias entre las políticas sectoriales justifican la adopción de medidas a escala de la UE en el ámbito de la Política Marítima Integrada, como la investigación, la contribución a proyectos piloto, la promoción y la facilitación de una política marítima integrada en los Estados miembros.

3.7 El Comité estima que la base de la evaluación ex-ante de la Comisión no es la parte más sólida de la propuesta. La justificación de la elección de la opción 2, que supone una modesta contribución financiera de la UE, con el fin de investigar más a fondo las opciones y aplicar la Política Marítima Integrada de forma continuada, se puede calificar de endeble, también a la luz de las opciones alternativas. El Comité recomienda a la Comisión que aporte una base más sólida, sobre todo en la selección de temas y puntos de acción específicos.

3.8 El Comité considera que las acciones propuestas por la Comisión, tal como se especifica en el artículo 4, constituyen una libre interpretación de los objetivos formulados en los artículos anteriores. Allí donde surja la necesidad de una mayor coordinación y una mayor claridad sobre las responsabilidades y competencias, la Comisión podrá proponer, con arreglo al principio de subsidiariedad, unas directrices más claras.

3.9 La Comisión propone presentar un informe de evaluación ex-post al Parlamento Europeo y al Consejo antes del 31 de diciembre de 2014. El Comité apoya esta propuesta, pero también señala la necesidad de una evaluación ex-ante más sólida con el fin de poder verificar ex-post que se han alcanzado los objetivos previstos.

4. Observaciones particulares

4.1 Como se sabe, el Comité defiende un enfoque intersectorial de la gobernanza marítima. En este contexto, es esencial a su juicio la cooperación de todas las partes interesadas. El Comité considera que la participación activa de tales partes interesadas en las acciones previstas constituye la clave del éxito. Si se quiere alcanzar los objetivos fijados, es fundamental impulsar esta participación e informar sobre los resultados de una política marítima integrada en los Estados miembros y entre ellos.

4.2 Aunque la propuesta objeto de examen no aborda el contenido de las políticas, en este punto el Comité señala de nuevo, como ha hecho en anteriores dictámenes, los siguientes aspectos que merecen especial atención en una Política Marítima Integrada:

4.2.1 Será necesaria una ponderación equilibrada entre las preocupaciones ambientales de las regiones costeras de la Unión Europea y las necesidades del comercio internacional, que se reflejan en un aumento del transporte marítimo.

4.2.2 A raíz de dos importantes accidentes marítimos que fueron objeto de gran publicidad, el del Erika en 1999 y el del Prestige en 2002, el Comité considera que hay que estar preparados para la peor hipótesis. Sin embargo, a pesar de la magnitud del paquete legislativo, con aproximadamente quince nuevos reglamentos y directivas, el esfuerzo realizado por los Estados miembros sigue siendo deficiente en dos aspectos principales:

- la creación de instalaciones portuarias suficientemente equipadas para recibir los residuos de petróleo generados por los buques, puesto que se siguen produciendo vertidos de petróleo en el mar;
- la creación de puertos de refugio adecuados para los buques en peligro y la falta de claridad sobre las responsabilidades y atribuciones en caso de emergencia.

En la lista de los objetivos que pueden beneficiarse de las ayudas deberían incluirse medidas para hacer frente a estas dificultades.

4.2.3 Tras la ratificación de la Convención UNCLOS (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar), realizada por todos los Estados miembros de la UE, es necesario supervisar su aplicación. En particular, en aquellos mares situados entre Estados miembros de la UE y Estados no miembros de la UE de los que algunos, pertenecientes a esta última categoría, han firmado acuerdos de asociación con la UE, o están en negociaciones de adhesión con la UE, el Comité propone que se les solicite que ratifiquen la Convención y a continuación que la pongan en práctica, puesto que forma parte del acervo comunitario.

4.2.4 Para garantizar el buen funcionamiento del proceso, el Comité propone organizar una reunión, al menos una vez al año, sobre una política marítima integrada al nivel de los ministros de la Unión por el Mediterráneo. El Comité espera que en un futuro próximo esta práctica se extienda a las demás cuencas marítimas, como el Mar Báltico, el Atlántico Norte y el Mar Negro.

4.2.5 A fin de reforzar la dimensión internacional de la política marítima integrada, la Comisión, a juicio del Comité, debería prestar más atención a la mejora de las condiciones de trabajo en el mar, a la seguridad y al comportamiento medioambiental de los buques.

4.2.6 El Comité recuerda que para que exista un mercado marítimo integrado eficaz será necesario que los servicios de inspección nacionales, la guardia costera y las armadas de los Estados miembros colaboren entre sí de manera más estrecha, preferentemente a través de la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

4.2.7 Esto exige también que exista una estructura de intercambio de información común para la zona marítima y un

sistema de vigilancia marítima integrada. En su dictamen sobre este asunto ⁽²⁾, el Comité señala que este sistema debería concebirse de tal modo que proporcionara de manera sostenible datos exactos, actualizados, poco costosos y de calidad.

4.2.8 El Comité recuerda que en un dictamen anterior ⁽³⁾ ya indicó que puede desempeñar un papel en la aplicación de la política marítima, incluidas las medidas relativas a la ordenación del territorio. El Comité reitera aquí este compromiso.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo,
Staffan NILSSON

⁽²⁾ DO C 44 de 11.2.2011, p. 173.

⁽³⁾ DO C 211 de 19.8.2008, p. 31.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (UE) nº [.../....] del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima»

[COM(2010) 611 final — 2010/0303 (COD)]

(2011/C 107/14)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 22 y el 10 de noviembre de 2010, de conformidad con el apartado 2 del artículo 100 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento (UE) nº [.../....] del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima»

COM(2010) 611 final — 2010/0303 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité valora positivamente el papel que desempeña la EMSA en la mejora de la seguridad marítima en los Estados miembros. El Comité considera sumamente importante que, de cara al futuro, las tareas y competencias de la EMSA se amplíen de manera responsable.

1.2 Con la expresión «de manera responsable», el Comité quiere recalcar la necesidad de formular y establecer con mayor claridad que hasta ahora las tareas, responsabilidades y competencias de la EMSA, con el fin de que no haya malentendidos con respecto a la división de tareas entre la EMSA, la Comisión y los Estados miembros.

1.3 Con respecto al principio de proporcionalidad, el Comité desea señalar que, en su propuesta, la Comisión anticipa en algunos aspectos el papel que podría desempeñar la EMSA en el futuro. Primero habrá que tomar las decisiones oportunas al respecto en la UE.

1.4 El Comité se sorprende de que, de improviso, en la letra d) del apartado 2 del artículo 2 se mencionen las «vías navegables», puesto que estas no se contemplan ni en reglamento vigente –que, como su título indica, guarda relación únicamente con el ámbito marítimo– ni en la exposición de motivos, la evaluación de impacto o los considerandos de la actual propuesta de modificación. No se indica en ningún momento el motivo, la necesidad, el alcance, la ejecución técnica o la gestión de la política marítima y la fluvial, diferentes una de otra, o de las instituciones de administración y gestión nacionales e internacionales totalmente diferentes. Sólo por este motivo ya debería suprimirse la mención, aparte del argumento de fondo de que las características muy diferentes de ambas modalidades de transporte ya han dado lugar al establecimiento de sistemas de organización del tráfico separados.

1.5 El Comité parte de la base de que deberá establecerse lo antes posible un fundamento jurídico y, por consiguiente, también una cobertura presupuestaria que permita a la Agencia apoyar a la Comisión con conocimientos relevantes y bien definidos, derivados de las actividades de la EMSA en el ámbito marítimo; ahora bien, esto no sólo se aplica a todos los modos de transporte, sino también a políticas ajenas al ámbito del transporte.

1.6 Por otra parte, el Comité aprueba la propuesta de adaptar mejor el reglamento constituyente a la normativa europea del tercer paquete de seguridad marítima

1.7 El Comité recomienda que se aclaren los cometidos de la EMSA, la Comisión, los Estados miembros y el Consejo de Administración, concretamente en el ámbito de la organización de las inspecciones.

1.8 Por ello, el Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de seguir el ejemplo de la Agencia Europea de Seguridad Aérea para establecer los métodos de trabajo operativos de la Agencia en el ámbito de las inspecciones.

1.9 El Comité considera necesario que, dado que ya ha demostrado que genera un valor añadido, la EMSA cuente con el personal y los recursos económicos necesarios para seguir desempeñando su cometido de manera responsable. El Comité estima asimismo que una parte de dicho cometido consiste en continuar realizando auditorías externas regulares.

2. Introducción

2.1 El 28 de octubre de 2010, la Comisión publicó la «Propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima» (COM(2010) 611 final) y solicitó el dictamen del Comité Económico y Social Europeo de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.2 El Comité ha atendido complacido esta solicitud, puesto que considera que esta propuesta de modificación del Reglamento n° 1406/2002 es un importante paso adelante para aumentar la seguridad marítima.

2.3 Es preciso constatar que la atención política por la seguridad marítima solo aumentó realmente a raíz del accidente del petrolero «Erika», que provocó una gravísima contaminación causada por el derrame de petróleo.

2.4 A finales de 2000, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento por el que se creaba la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA). Dicha Agencia debía funcionar como un organismo técnico destinado a garantizar en la UE un nivel elevado, uniforme y eficaz de seguridad marítima y de prevención de la contaminación por los buques.

2.5 El Reglamento entró en vigor en agosto de 2002 y la EMSA inició sus actividades en marzo de 2003. Desde entonces, el Reglamento ha sido modificado tres veces.

2.6 La primera modificación, introducida mediante el Reglamento n° 1644/2003, tenía que ver sobre todo con los procedimientos presupuestarios y financieros, al tiempo que pretendía garantizar una mayor transparencia.

2.7 La segunda modificación, introducida mediante el Reglamento n° 724/2004, tuvo su origen en el accidente del «Prestige» en 2002 y encomendó a la Agencia un número considerable de nuevas tareas, especialmente en materia de preparación y lucha contra la contaminación. Esta segunda revisión también tuvo en cuenta la evolución de las competencias de la UE en materia de seguridad marítima.

2.8 En esta revisión se solicitó de la Agencia que facilitara asistencia técnica para las inspecciones de la Comisión en el marco del Reglamento (CE) n° 725/2004 relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias.

2.9 Además, se pidió a la EMSA que asistiera a la Comisión en la evaluación de los procedimientos de certificación de los marineros y de los establecimientos de formación, tanto en los países de la UE como en los terceros países. Se trata de normas relativas a la formación, la titulación y el servicio de guardia establecidas en el Convenio STCW de la Organización Marítima Internacional (OMI).

2.10 La tercera modificación tuvo lugar en 2006 mediante el Reglamento n° 2038/2006 y concedió a la EMSA un marco financiero plurianual de 154 millones de euros para las actividades de lucha contra la contaminación en el período 2007-2013.

2.11 No obstante, el proceso no se detiene. La propuesta actual –la cuarta– de modificación del Reglamento n° 1406/2002 es necesaria para que la EMSA pueda seguir funcionando de forma dinámica y eficiente.

2.12 El objetivo de la propuesta de modificación de la Comisión es, por un lado, aclarar el cometido y las tareas actuales de la EMSA y, por otro, ampliar estas tareas a nuevos ámbitos de desarrollo a escala de la UE o internacional.

2.13 En lo que respecta a las actividades actuales, la EMSA facilita a los Estados miembros y a la Comisión asistencia científica y técnica para ayudar a los Estados miembros a aplicar de forma correcta la legislación comunitaria en el ámbito de la seguridad marítima, la protección marítima y la prevención de la contaminación por los buques, a supervisar su ejecución y a evaluar la eficacia de las medidas vigentes, así como a asistirlos en la elaboración de nuevas medidas.

2.14 En su Comunicación «Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018», la Comisión declaró su intención de revisar el mandato y el funcionamiento de la Agencia Europea de Seguridad Marítima para potenciar más la asistencia técnica y científica que puede brindar a los Estados miembros y a la Comisión.

2.15 En sus conclusiones de 30 de marzo de 2009, el Consejo invitó a la Comisión a elaborar medidas para, «en vista de los desafíos que nos esperan, mejorar la labor de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en lo que respecta a la prestación de asistencia técnica y científica a los Estados miembros y a la Comisión».

2.16 A instancias del Parlamento Europeo y del Consejo, la Comisión ha investigado y ha llegado a la conclusión de que las sinergias a escala de la UE sobre determinadas operaciones de guardacostas podrían reforzarse por medio de las actividades de la EMSA. Todo ello podría realizarse ampliando las tareas de la EMSA en determinados ámbitos, especialmente en materia de vigilancia del tráfico marítimo y de las vías marítimas, así como de asistencia a los Estados miembros en el seguimiento de posibles contaminadores.

2.17 Según lo previsto en el Reglamento n° 1406/2002, el Consejo de Administración de la EMSA encargó a finales de 2007 una evaluación externa independiente sobre la aplicación del Reglamento. Aunque el informe subraya la posibilidad de mejoras y puntualizaciones en algunos ámbitos, la conclusión general es que la Agencia aporta un valor añadido al sector en general y, en particular, a sus dos principales partes, los Estados miembros y la Comisión.

3. Observaciones generales

3.1 En sus anteriores dictámenes ⁽¹⁾ ⁽²⁾ el Comité adoptó una actitud favorable con respecto al papel crucial que desempeña la EMSA para la mejora de la seguridad marítima en los Estados miembros. Dada la continua evolución de la seguridad marítima y la correspondiente necesidad de realizar inspecciones y luchar contra la contaminación, el Comité considera de suma importancia que se amplíen las tareas y competencias de la EMSA.

3.2 La ampliación propuesta guarda relación, entre otros, con los siguientes elementos: el apoyo prestado por la ESMA a organizaciones internacionales como la OMI; el papel de servicios operativos como SafeSEANET a favor de una política marítima integrada y para la interoperabilidad de los sistemas; la lucha contra la contaminación marina causada por las operaciones de extracción de petróleo en alta mar; la cooperación técnica con terceros países y la asistencia a la Comisión para la realización de inspecciones en el ámbito de la seguridad.

3.3 La adaptación del Reglamento está motivada sobre todo por el tercer paquete de seguridad marítima, los nuevos temas incluidos en la estrategia plurianual 2010-2014 de la EMSA y las recomendaciones del Consejo de Administración de la EMSA con motivo de la evaluación de externa de la Agencia.

3.4 Es preciso describir de forma más clara y fijar con mayor precisión las tareas de la EMSA en relación con la asistencia que la Agencia ha de prestar a la Comisión y a los Estados miembros, sobre todo a la luz de nuevos avances como el tercer paquete de seguridad marítima, la política marítima integrada de la Unión, la vigilancia marítima, las posibilidades de un servicio europeo de guardacostas, etc.

3.4.1 El Comité se sorprende de que, de improviso, en la letra d) del apartado 2 del artículo 2 se mencionen las «vías navegables», puesto que éstas no se abordan ni en la normativa vigente -que, como su título indica, guarda relación únicamente con el ámbito marítimo- ni en la exposición de motivos, la evaluación de impacto o los considerandos de la actual propuesta de modificación. No se indica el motivo, la necesidad, el alcance, la ejecución técnica ni la gestión de las diferencias entre la política marítima y la fluvial o de las instituciones de administración y gestión nacionales e internacionales totalmente diferentes. Sólo por este motivo ya debe suprimirse la mención, aparte del argumento de fondo de que las características muy diferentes de ambas modalidades de transporte ya han dado lugar al establecimiento de sistemas de organización del tráfico separados.

3.4.2 En cambio, el Comité considera que debería establecerse lo antes posible un fundamento jurídico y, por consiguiente, también una cobertura presupuestaria que permita a

la Agencia apoyar a la Comisión con conocimientos relevantes y bien definidos, derivados de las actividades de la EMSA en el ámbito marítimo; ahora bien, esto no sólo se aplica a todos los modos de transporte, sino también a políticas ajenas al ámbito del transporte.

3.4.3 El apartado 1 del artículo 2 indica los ámbitos en los que la Agencia asiste a la Comisión. Los añadidos en el apartado 2, que en algunos casos no se indican y en otros sí o se indican con distintos términos, y por los que dicha asistencia ha de incluirse en el paquete de tareas de la EMSA, son confusos y a veces (en la letra e) nada claros. La solución consiste en eliminar este tipo de añadidos del apartado 2, puesto que ya se especifican en el apartado 1.

3.5 En lo que respecta al principio de proporcionalidad, el Comité señala que apoya la propuesta de ajustar mejor el Reglamento a la normativa europea del tercer paquete de seguridad marítima, aunque desea puntualizar que, en algunos aspectos, la propuesta anticipa el papel que podría desempeñar la EMSA en el futuro, como el establecimiento de centros regionales, cuando todavía no se ha tomado ninguna decisión al respecto.

4. Observaciones particulares

4.1 En relación con los aspectos de gobernanza, el Comité observa en la propuesta que, en particular en el ámbito de la organización de inspecciones, procede aclarar los cometidos de la Agencia, la Comisión, los Estados miembros y el Consejo de Administración.

4.2 A fin de cuentas, los representantes de los Estados miembros en el Consejo de Administración se hallan ante un posible conflicto de intereses: por un lado, han de pronunciarse sobre las actividades y los recursos de la EMSA, especialmente sobre la política de visitas de inspección, y, por otro, representan a las administraciones nacionales, que a su vez están sujetas a inspecciones de la EMSA en nombre de la Comisión para controlar la conformidad de las prácticas y de las reglamentaciones nacionales respecto de la normativa vigente de la UE.

4.3 Por este motivo, el Comité apoya la adaptación del texto del artículo 3 en relación con las inspecciones de la EMSA y está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de seguir el ejemplo de la Agencia Europea de Seguridad Aérea para establecer los métodos de trabajo operativos de la Agencia en este ámbito (procedimiento de comitología).

4.4 La ventaja es que de este modo se implica a todas las partes interesadas -la EMSA, la Comisión y los Estados miembros-, al tiempo que se respetan sus responsabilidades y competencias.

4.5 El Comité también opina que, en el marco de las competencias de la EMSA en este punto, es necesario prestar atención a las condiciones de vida y de trabajo de los marineros, en particular en lo que se refiere a la aplicación del Convenio internacional sobre el trabajo marítimo de la OIT (MLC ILO).

⁽¹⁾ DO C 28 de 3.2.2006, p. 16.

⁽²⁾ DO C 108 de 30.4.2004, p. 52.

4.6 El Comité desea añadir una observación sobre la modificación propuesta del apartado 3 del artículo 5 de la propuesta. La modificación propuesta implica que los centros regionales que deben establecerse no tienen como única misión abordar asuntos relacionados con el seguimiento del tráfico marítimo. El Comité advierte que un buen funcionamiento depende de que haya unos acuerdos unívocos entre los Estados miembros y la EMSA para determinar sus responsabilidades y competencias.

4.7 Las demás modificaciones de los artículos 10 a 19 inclusive guardan relación sobre todo con órganos existentes o de nueva creación en el seno de la EMSA, sus responsabilidades y competencias, el aumento de sus recursos humanos y sus fuentes de financiación.

4.8 El Comité opina que, dado que la EMSA ha demostrado aportar un importante valor añadido, debe tener la oportunidad de seguir desempeñando estos y nuevos cometidos en el futuro de forma responsable. La limitación de los recursos humanos y financieros, que implicaría una reducción de las tareas desempeñadas por la EMSA, deberá ponderarse siempre teniendo en cuenta las consecuencias –negativas– que ello conlleva en cuanto a actividades no realizadas.

4.9 Por último, el Comité aprueba la recomendación, hecha por el Consejo de Administración de la EMSA, de que en el futuro se realicen auditorías externas periódicas del funcionamiento de la EMSA.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se derogan determinados actos del Consejo que han quedado obsoletos en el ámbito de la Política Agrícola Común

[COM(2010) 764 final — 2010/0368 (COD)]

(2011/C 107/15)

El 18 de enero de 2011, de conformidad con los artículos 42 (primer guión), 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se derogan determinados actos del Consejo que han quedado obsoletos en el ámbito de la Política Agrícola Común»

COM(2010) 764 final — 2010/0368 (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 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero de 2011) decidió por 128 votos a favor, y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes» (Texto refundido)

[COM(2010) 784 final — 2010/0387 (CNS)]

(2011/C 107/16)

El 25 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes»

COM((2010) 784 final — 2010/0387 (CNS).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su Dictamen sobre el «Régimen fiscal común/Sociedades matrices y filiales», DO 2009/C 182/18 p. 77, aprobado el 14 de enero de 2009, el Comité, en su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero), decidió por 115 votos a favor y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la instalación, el emplazamiento, el funcionamiento y la identificación de los mandos de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Texto codificado)

[COM(2010) 717 final — 2010/0348 (COD)]

(2011/C 107/17)

El 17 de enero de 2011, el Consejo, y posteriormente el 16 de diciembre de 2010, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la instalación, el emplazamiento, el funcionamiento y la identificación de los mandos de los tractores agrícolas o forestales de ruedas»

COM(2010) 717 final — 2010/0348 (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 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero), decidió por 114 votos a favor y 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al frenado de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Texto codificado)

[COM(2010) 729 final — 2010/0349 (COD)]

(2011/C 107/18)

El 17 de enero de 2011, el Consejo, y posteriormente el 16 de diciembre de 2010, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del relativa al frenado de los tractores agrícolas o forestales de ruedas»

COM(2010) 729 final — 2010/0349 (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 464º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero), decidió por 111 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al campo de maniobra, los medios de acceso al puesto de conductor y las puertas y ventanillas de los tractores agrícolas y forestales de ruedas» (Texto codificado)

[COM(2010) 746 final — 2010/0358 (COD)]

(2011/C 107/19)

El 17 de enero de 2011, el Consejo, y el 16 de diciembre de 2010, el Parlamento Europeo, decidieron, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al campo de maniobra, los medios de acceso al puesto de conductor y las puertas y ventanillas de los tractores agrícolas y forestales de ruedas»

COM(2010) 746 final – 2010/0358 (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 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero), decidió por 108 votos a favor y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros»

[COM(2011) 6 final — 2011/0007 (CNS)]

(2011/C 107/20)

El 26 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros»

COM(2011) 6 final — 2011/0007 (CNS).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su Dictamen CESE 763/2010, aprobado el 27 de mayo de 2010 ⁽¹⁾, el Comité, en su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero), decidió por 119 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre *Directrices para el empleo* DO C 21, p. 66 del 21.1.2011.

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2011/C 107/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada» [COM(2010) 494 <i>final</i> — 2010/0257 (COD)]	64
2011/C 107/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (UE) n° [.../....] del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima» [COM(2010) 611 <i>final</i> — 2010/0303 (COD)]	68
2011/C 107/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se derogan determinados actos del Consejo que han quedado obsoletos en el ámbito de la Política Agrícola Común [COM(2010) 764 <i>final</i> — 2010/0368 (COD)]	72
2011/C 107/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes» (Texto refundido) [COM(2010) 784 <i>final</i> — 2010/0387 (CNS)]	73
2011/C 107/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la instalación, el emplazamiento, el funcionamiento y la identificación de los mandos de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Texto codificado) [COM(2010) 717 <i>final</i> — 2010/0348 (COD)]	74
2011/C 107/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al frenado de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Texto codificado) [COM(2010) 729 <i>final</i> — 2010/0349 (COD)]	75
2011/C 107/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al campo de maniobra, los medios de acceso al puesto de conductor y las puertas y ventanillas de los tractores agrícolas y forestales de ruedas» (Texto codificado) [COM(2010) 746 <i>final</i> — 2010/0358 (COD)]	76
2011/C 107/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros» [COM(2011) 6 <i>final</i> — 2011/0007 (CNS)]	77

Precio de suscripción 2011 (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 + DVD 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, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	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) n° 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 DVD 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*.

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

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>

