

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 68



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

55° año

6 de marzo de 2012

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I	<i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>	
DICTÁMENES		
Comité Económico y Social Europeo		
477ª sesión plenaria de los días 18 y 19 de enero de 2012		
2012/C 68/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La enseñanza y la formación profesional postsecundarias como una alternativa atractiva a la formación universitaria» (dictamen de iniciativa)	1
2012/C 68/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El empleo para los jóvenes, las cualificaciones técnicas y la movilidad» (dictamen de iniciativa)	11
2012/C 68/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Participación de la sociedad civil en el establecimiento de una futura Comunidad Europea de la Energía» (dictamen de iniciativa)	15
2012/C 68/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la UE en la consolidación de la paz en las relaciones exteriores: buenas prácticas y perspectivas»	21

ES

Precio:
4 EUR

(continúa al dorso)

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

477ª sesión plenaria de los días 18 y 19 de enero de 2012

2012/C 68/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social Europeo y al Comité de las Regiones – Un mercado único de los derechos de propiedad intelectual – Estimular la creatividad y la innovación para generar crecimiento económico, empleos de calidad y productos y servicios de excelencia en Europa» [COM(2011) 287 final]	28
2012/C 68/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo – Una visión estratégica de las normas europeas: avanzar para mejorar y acelerar el crecimiento sostenible de la economía europea de aquí a 2020» [COM(2011) 311 final]	35
2012/C 68/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión» [COM(2011) 452 final – 2011/0202 (COD)]	39
2012/C 68/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales» [COM(2011) 730 final – 2011/0330 (CNS)]	45
2012/C 68/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un plan plurianual para la población de salmón del Báltico y para las pesquerías de esta población» [COM(2011) 470 final – 2011/0206 (COD)]	47
2012/C 68/10	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 «Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente – Evaluación final» [COM(2011) 531 final]	52
2012/C 68/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los OMG en la UE» (dictamen adicional)	56
2012/C 68/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía» [COM(2011) 540 final – 2011/0238 (COD)]	65



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

477ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE ENERO DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La enseñanza y la formación profesional postsecundarias como una alternativa atractiva a la formación universitaria» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 68/01)

Ponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«*La enseñanza y la formación profesional postsecundarias como una alternativa atractiva a la formación universitaria*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 19 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 208 votos a favor, 7 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y propuestas

Recomendaciones a la Comisión Europea

1.1 El Comité exhorta a la Comisión a que anime a los Estados Miembros a alcanzar los objetivos a corto y largo plazo establecidos en el Comunicado de Brujas y a **mejorar la calidad y eficiencia de la educación y la formación profesional (EFP) con el fin de aumentar su atractivo y relevancia**. Los interlocutores sociales a todos los niveles deben continuar desempeñando un papel activo en el proceso de Copenhague y ayudar a alcanzar los resultados previstos a corto plazo.

1.2 El Comité solicita a la Comisión que una los procesos de Bolonia y de Copenhague en un enfoque integrado. Esta sinergia contribuirá a que las personas cuenten con las aptitudes necesarias para alcanzar su potencial en cuanto a desarrollo e inserción profesional.

1.3 El Comité considera que la Comisión debe ser una plataforma para pruebas basadas en estadísticas que siga de cerca la

situación en los diferentes Estados miembros y cree una plataforma que permita el intercambio de buenas prácticas.

1.4 El Comité valora que la Comisión se esfuerce por establecer nuevos instrumentos y poner en marcha iniciativas también nuevas. No obstante, en primer lugar, es necesario evaluar qué se ha desarrollado hasta la fecha para evitar así la duplicación de instrumentos y garantizar que los actuales programas y políticas se aplican correcta y plenamente.

Recomendaciones a los Estados miembros

1.5 Tomar el número de jóvenes que acceden a la universidad como único indicador induce a error cuando se formulan políticas educativas puesto que solo es parcialmente relevante en cuanto a las necesidades de los mercados laborales en materia de aptitudes. Los sistemas educativo y de formación tienen que estar equilibrados.

1.6 Aplicar el comunicado de Brujas y el proceso de Copenhague y ayudar a alcanzar el objetivo de la UE de que el 40 % de la población tenga estudios superiores o equivalentes, **lo que incluye un nivel más elevado en la EFP.**

1.7 Desarrollar incentivos económicos y no económicos tanto para que las compañías, especialmente las pymes, las microempresas y las empresas de carácter artesanal, aumenten el atractivo tanto de la enseñanza y formación profesional inicial (EFPI) como de la enseñanza y formación profesional continua (EFPC) y movilicen a las empresas, como para que las instituciones educativas cooperen con las empresas.

1.8 Empezar actividades globales de promoción con vistas a mejorar de manera sistemática el reconocimiento social de la formación profesional postsecundaria.

1.9 Proporcionar servicios de asesoramiento más efectivos y adaptados tanto a las necesidades del mercado laboral como a las de los jóvenes, con asesoramiento individualizado para las personas con discapacidad. Urge abrir la mentalidad de los jóvenes, de sus familias y de los asesores, que suelen considerar que ir a la universidad es la clave para conseguir un empleo.

Recomendaciones a las organizaciones empresariales

1.10 Las organizaciones empresariales en colaboración con otros interlocutores sociales deberían participar activamente en los sistemas de asesoramiento y consejo, puesto que son las estructuras pertinentes para proporcionar información sobre las oportunidades de la EFP y del mercado laboral. Deberían ayudar a aquellos que proporcionan la educación a desarrollar nuevos métodos y un aprendizaje integrado en el mercado laboral.

1.11 Los sectores industriales y las empresas deberían ofrecer más plazas de prácticas y más posibilidades de aprender en el lugar de trabajo, al tiempo que deberían animar a los trabajadores a que transmitan sus conocimientos y experiencia a los estudiantes en prácticas y aprendices o profesores temporales de EFP.

Recomendaciones a las instituciones educativas

1.12 Confiar en la creación de nexos con las empresas y reconocer la necesidad de una cooperación constructiva y el valor de la experiencia adquirida en el exterior.

1.13 Cooperar más estrechamente con los sectores de la industria y profundizar en el desarrollo de un elenco más amplio de métodos que compaginen el aprendizaje con el trabajo. Para ello, es necesaria una actitud más flexible hacia la EFP.

1.14 Hay que garantizar la calidad de profesores y formadores, quienes deberían estar familiarizados con la evolución de las necesidades en el entorno laboral. Se deberían fomentar los períodos de prácticas en empresas dirigidos a profesores y formadores.

Recomendaciones a los interlocutores sociales

1.15 El Comité exhorta a las organizaciones de los interlocutores sociales a que afronten sus responsabilidades, sean proactivas en el proceso mediante el uso de todo tipo de métodos e instrumentos para mejorar el atractivo de la EFP postsecundaria (consejos sectoriales sobre empleo y competencias, etc.).

1.16 Los interlocutores sociales de todos los niveles deberían afrontar correctamente sus compromisos derivados de sus programas de trabajo conjuntos y contribuir al proceso de creación y aplicación de todos los instrumentos de la UE en el ámbito de la EFP a nivel nacional.

Recomendaciones a los individuos y a las organizaciones de la sociedad civil

1.17 Se debería concienciar a las personas de que la educación superior no es necesariamente una garantía para encontrar empleo y que se deberían considerar alternativas efectivas. Por ello, los ciudadanos deben reconocer su responsabilidad a la hora de tomar decisiones con fundamento relativas a las posibilidades de estudio y formación. En última instancia, deberían tener la confianza suficiente como para inscribirse en programas de formación profesional postsecundaria.

1.18 Las preferencias de los estudiantes y las expectativas de sus familiares se deberían contrastar con las necesidades de los empresarios. En el futuro, podrían utilizar el nuevo Panorama de cualificaciones de la UE y sus previsiones de oferta de aptitudes y necesidades del mercado laboral.

2. Marco político europeo

2.1 En la cumbre de primavera de la UE celebrada en junio de 2010 se adoptó la Estrategia Europa 2020. Se trata de una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo reforzada por siete iniciativas emblemáticas y documentos estratégicos cuyo objetivo es impulsar el mercado interior de la UE (Acta del Mercado Único).

2.2 La importante iniciativa emblemática «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», que se centra en dotar a las personas de las cualificaciones apropiadas para obtener un empleo y lograr la correspondencia entre la oferta de cualificaciones y las necesidades del mercado laboral, crea una fuerte sinergia con otras iniciativas («Una política industrial para la era de la mundialización», «Una agenda digital para Europa», «Unión por la innovación», «Juventud en movimiento», «Plataforma europea contra la pobreza», etc.).

2.3 Los objetivos de la Estrategia Europa 2020 estarán reforzados por el **marco financiero plurianual (MFP)** ⁽¹⁾. El presupuesto para la Estrategia Europa 2020 invertirá en el capital humano europeo aumentando la financiación asignada a educación, formación, investigación e innovación.

⁽¹⁾ Un presupuesto para Europa 2020, COM(2011) 500 final, partes I y II, 29.6.2011.

3. EFP – evolución y retos actuales

3.1 La evolución del mercado laboral europeo está estrechamente ligada a las crisis financieras y económicas, a la globalización, a las presiones demográficas, a las nuevas tecnologías y a muchos otros factores.

3.2 Los cinco objetivos horizontales que establece la Estrategia Europa 2020 incluyen:

- conseguir que el 75 % de la población de 20 a 64 años de edad tenga empleo;
- alcanzar un objetivo educativo centrado en los resultados que aborde el problema del abandono escolar y lo reduzca del 15 % actual al 10 %;
- incrementar el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años de edad que finaliza la enseñanza superior o equivalente del 31 % a, por lo menos, el 40 % de aquí a 2020.

3.3 La Declaración de Copenhague, aprobada los días 29 y 30 de noviembre de 2002, puso en marcha la estrategia europea para la cooperación reforzada en el ámbito de la EFP, comúnmente conocida como «**Proceso de Copenhague**».

3.4 En el Consejo del 12 de mayo de 2009 se aprobó un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»).

3.5 La Comunicación de la Comisión «Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020»⁽²⁾ resume los elementos clave que deben incorporarse al relanzamiento del proceso de Copenhague y pone de manifiesto el papel clave de la EFP en el aprendizaje permanente y la movilidad.

3.6 En el comunicado de Brujas, adoptado en diciembre de 2010 por los ministros de la UE responsables de EFP y los interlocutores sociales europeos, se formuló un fuerte compromiso. El comunicado revisa y establece las siguientes prioridades para la cooperación de la UE en el ámbito de la EFP de aquí a 2020:

- desarrollo de una EFP postsecundaria y una EFP a niveles más elevados del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC);
- permeabilidad e itinerarios abiertos entre la EFP y la educación superior;

— documento de orientación sobre el papel de la excelencia profesional para lograr crecimiento inteligente y sostenible.

3.7 Para cumplir el compromiso de Brujas, la Comisión está desarrollando una Agenda de la UE para la excelencia en la EFP que se centre tanto en la EFP inicial como continuada. El proceso debería finalizarse con las Conclusiones del Consejo (finales de 2012).

4. Base empírica para el proceso de la cooperación reforzada en la EFP

4.1 Las previsiones del Cedefop sobre las aptitudes que serán necesarias en el futuro indican que aumentará la demanda de trabajadores con cualificaciones medias y altas de aquí a 2020, mientras que el patrón será el opuesto para los trabajadores menos cualificados. No obstante, la población europea en edad de trabajar actualmente incluye a 78 millones de personas con un bajo nivel de cualificación.

4.2 El cuarto informe del Cedefop sobre la investigación en el ámbito de la educación y la formación profesionales en Europa titulado «Modernising vocational education and training» (Modernizar la educación y la formación profesionales) proporciona una base empírica para el proceso de la cooperación reforzada en la EFP. Asimismo, establece prioridades para reformar la EFP con el objetivo de contribuir a la estrategia de la UE para el crecimiento y el empleo.

4.3 Urge modernizar la EFP debido al aumento de la competencia mundial, el envejecimiento de la población, las presiones sobre el mercado laboral y el objetivo de mejorar la cohesión social en Europa.

4.4 El Cedefop también aborda la cuestión de cómo mejorar la imagen y el atractivo de la EFP. La impresión general que se desprende del análisis de indicadores relacionados con el atractivo de la EFP en la UE es negativa. Se han llevado a cabo investigaciones que han permitido identificar a los principales grupos de determinantes que influyen en el atractivo de los itinerarios educativos:

- a) el contenido y el contexto de la enseñanza: selección de itinerarios, reputación de las instituciones, vías o programas;
- b) las perspectivas educativas y laborales de los estudiantes: acceso a estudios posteriores (especialmente de nivel superior), perspectivas de encontrar empleo;
- c) factores económicos: ayudas económicas, incentivos fiscales o tasas de matriculación.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión COM(2010) 296 final.

4.5 En su publicación «A bridge to the future» (Un puente hacia el futuro), el Cedefop también se centra en el progreso alcanzado en el desarrollo y la aplicación de principios europeos comunes (asesoría, identificación y validación de enseñanzas no formales e informales) e instrumentos ⁽³⁾ (MEC, ECVET, Eqavet, Europass). El objetivo de esos principios e instrumentos es ayudar a reforzar la movilidad de trabajadores, aprendices y formadores entre los distintos sistemas educativos y de formación y entre países. Su desarrollo y aplicación fomentan la evolución en los resultados educativos en todos los tipos y niveles educativos y formativos para fomentar el aprendizaje permanente.

4.6 El nuevo documento de estudio ⁽⁴⁾ del Cedefop sobre la EFP en niveles de cualificación superiores en trece países y seis sectores muestra que las opiniones y concepciones sobre la EFP y el MEC en los niveles de seis a ocho están influidos por los contextos nacionales.

4.7 La Fundación Europea de Formación (ETF) hace hincapié en la necesidad imperiosa de proporcionar información sobre los diferentes sectores profesionales y la necesidad de políticas basadas en hechos para conectar el sector educativo con los sectores profesionales. Para incrementar el atractivo de la EFP postsecundaria, la EFT recomienda que:

- las titulaciones se reconozcan mediante una estrecha asociación con el mundo empresarial;
- la EFP postsecundaria (o EFP de grado superior) se integre en el sistema de enseñanza superior;
- se creen opciones de educación y escalones que lleven a un aprendizaje permanente;
- se creen asociaciones internacionales para la EFP de grado superior;
- la enseñanza se componga de una mezcla de clases magistrales en un 20 %, tutorías en un 40 % y talleres en un 40 %;
- los docentes sean tanto profesores como expertos del mundo empresarial.

⁽³⁾ MEC (Marco Europeo de Cualificaciones), ECVET (Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales), Eqavet (Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales), Europass (una serie de documentos destinados a fomentar la movilidad laboral y geográfica).

⁽⁴⁾ *Cedefop Research Paper No. 15 Vocational education and training at higher qualification levels* (Documento de estudio del Cedefop n.º 15 EFP en niveles de cualificación superiores).

4.8 La Comisión ha encargado un estudio con el objetivo de identificar y analizar la futura demanda de aptitudes en microempresas y empresas de carácter artesanal ⁽⁵⁾. En él, se recomienda que los programas de formación tengan más en cuenta las tendencias y evoluciones futuras a la hora de evaluar la necesidad de aptitudes. Hay que crear más programas de formación basados en el trabajo y maneras de reconocer los conocimientos prácticos adquiridos de manera informal, incluso a nivel europeo.

4.9 La reunión ministerial informal de la OCDE sobre EFP que se celebró en Copenhague en enero de 2007 reconoció que, en poco tiempo, ésta ha pasado a ocupar un lugar destacado y puso en marcha un trabajo analítico que desembocó en el informe final «Learning for jobs» (Formación para el empleo) ⁽⁶⁾ en 2010. A finales de 2010 se puso en marcha «Skills beyond School» (Aptitudes más allá de las aulas), una revisión de la política centrada en la EFP postsecundaria.

5. La EFP desde el punto de vista del mercado laboral

5.1 Los cambios demográficos y la previsión de que haya un aumento en la demanda de trabajadores cualificados hacen que, a pesar de la crisis económica, Europa afronte una disminución y un déficit de mano de obra en algunos sectores.

5.2 El déficit estructural de mano de obra cualificada en la UE es un hecho. Para las empresas europeas, las consecuencias inmediatas de este déficit son la pérdida de oportunidades de crecimiento y aumento de la productividad. La falta de mano de obra cualificada será uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico en los próximos años.

5.3 La ecologización del empleo y el desarrollo de la «economía plateada», incluidos los servicios sociales y sanitarios, generan oportunidades para crear empleos nuevos y dignos para todos los grupos en edad de trabajar, a la vez que mejoran la competitividad y el potencial de crecimiento de toda la economía europea. Asimismo, representan una mayor demanda para nuevas profesiones y aptitudes actualizadas y de un nivel superior.

5.4 La EFP puede contribuir a alcanzar el principal objetivo de la Estrategia Europa 2020 anteriormente mencionado: 1) proporcionando oportunidades para progresar de la EFP hacia formación especializada y educación superior, 2) desarrollando la EFP a niveles más elevados del MEC basados en sistemas de EFP correctos a nivel secundario, 3) contribuyendo a una disposición que permita validar y reconocer los resultados del aprendizaje no formal, y 4) desarrollando una formación conectada con el trabajo que hace partícipes a los adultos del éxito de los jóvenes.

⁽⁵⁾ Informe final Identificación de la futura demandad de aptitudes en microempresas y empresas de carácter artesanal de aquí a 2020, FBH (Forschungsinstitute für Berufsbildung in Handwerk an der Universität zu Köln, Januar 2011).

⁽⁶⁾ Informe de la OCDE sobre el proyecto «Learning for jobs» (Formación para el empleo), con especial atención a la EFP, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/63/43897561.pdf>.

5.5 Para reforzar la competitividad de las empresas y compañías europeas es crucial que Europa tenga una mano de obra móvil con una serie de aptitudes y habilidades que correspondan a las actuales demandas del mercado laboral. Las empresas necesitan aptitudes transparentes y comparables, independientemente de la manera en que se hayan adquirido las aptitudes.

5.6 La creación de sistemas de créditos y cualificaciones a partir de los resultados reales del aprendizaje facilitará la evaluación de las competencias que posee un determinado individuo. Esto contribuirá a una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda en los mercados laborales europeos. Los empresarios no recompensan las cualificaciones, sino el rendimiento. Asimismo, el sistema educativo debería recompensar cada vez más los resultados reales de los estudios, en lugar de, por ejemplo, el número de semanas de que consta un curso.

5.7 Las oportunidades para pasar de la EFP a la educación superior son importantes y podrían favorecerse mejorando la transparencia con respecto a los resultados. El MEC podría proporcionar un instrumento útil para aumentar la permeabilidad entre la EFP y la educación superior, puesto que hace las veces de convertidor de logros educativos en unidades al nivel de cualificaciones correspondiente.

5.8 La EFP postsecundaria no se puede situar en una zona gris entre la EFP de segundo ciclo y la educación superior. La EFP postsecundaria tiene una importancia estratégica en la Estrategia Europa 2020; hace que la EFP sea una opción más atractiva para los jóvenes y respalda la adquisición de aptitudes y la obtención de niveles más altos. Desde el punto de vista de las pymes europeas, se ha avanzado en cuanto a la pertinencia y el atractivo de la EFP y la EFP de grado superior. Sin embargo, hay que redoblar los esfuerzos a todos los niveles (europeo, nacional, regional, local y sectorial) para diversificar la oferta de EFP en niveles superiores, mejorar la permeabilidad, reformar los sistemas de EFP y crear incentivos fiscales para estimular tanto a las empresas como a los individuos sobre la disposición y el estudio de EFP de grado superior.

5.9 La calidad y la excelencia en la EFP es decisiva para mejorar su atractivo. No obstante, una EFP de mayor calidad no es barata y las pymes afrontan retos específicos: 1) son las principales proveedoras de EFPI, 2) necesitan actualizar las aptitudes de todos sus trabajadores, no solo de aquellos con mejores cualificaciones. Con respecto a este último punto, la formación en los puestos de trabajo es crucial para mejorar las aptitudes en las pymes.

5.10 La movilidad transfronteriza en el ámbito de la educación es un aspecto clave que las empresas apoyan desde hace tiempo, especialmente para los jóvenes estudiantes de EFP y

aprendices. Actualmente Europa cuenta con un nivel insuficiente de movilidad en cuanto a trabajadores, estudiantes y profesores de EFP. Su movilidad solo se puede mejorar si cuentan con un buen nivel de, al menos, una lengua extranjera.

6. Motivos de la falta de atractivo de la EFP, especialmente la EFP postsecundaria

6.1 El término «educación superior» suele utilizarse como sinónimo de «educación universitaria con inclinación académica». La educación superior suele compararse con la FP, considerándose esta última como de menor nivel.

6.2 Las políticas para desarrollar y expandir la educación superior no han prestado suficiente atención a la EFP. La EFP (o la formación orientada al mercado laboral) ya es una parte importante, aunque «invisible», de la educación superior.

6.3 En Europa, la EFP varía enormemente de un país a otro. La diversidad de soluciones institucionales crea confusión. En algunos países, tiene poco sentido denominarlo «sistema».

6.4 Los propios sistemas nacionales de educación y formación son algo opacos y hay un escaso nivel de permeabilidad entre los diferentes itinerarios. Existe una gran variedad de organismos que ofrecen educación y formación postsecundaria: universidades, institutos de EFP de grado superior, institutos de educación secundaria, institutos de formación de adultos, interlocutores sociales y empresas privadas.

6.5 A menudo las cualificaciones de EFP son difíciles de entender y no se reconocen con facilidad en otros países. Los programas de EFP no encajan en el modelo de Bolonia, compuesto por tres ciclos (grado, máster y doctorado). Aún no está claro cómo y en qué nivel se deberían clasificar las cualificaciones de EFP, en el MNC (Marco Nacional de Cualificaciones) o el MEC.

6.6 No hay ninguna conexión entre las cualificaciones y las aptitudes que se obtienen mediante el estudio y los sistemas nacionales de clasificación de regímenes vinculados al trabajo.

6.7 La imagen de la propia industria está socavada a causa de la actual crisis y de la imagen que los medios de comunicación suelen transmitir. Esto lleva a un incremento en la falta de confianza de las empresas de Europa.

6.8 La estigmatización y el escaso reconocimiento social de los titulados en EFT hace que un importante número de jóvenes decidan no seguir ese itinerario de formación.

6.9 Un escaso nivel de cálculo en la educación primaria lleva a muchos estudiantes a mostrarse reacios a centrar sus perspectivas de formación en disciplinas como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas o en estudios prácticos.

6.10 La escasa capacidad de reaccionar ante los constantes cambios en las aptitudes que se necesitan se debe a los cambios producidos por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y al cambio gradual hacia una economía baja en carbono.

6.11 Se percibe una carencia en las perspectivas educativas y laborales en ámbitos como el acceso a estudios posteriores, especialmente de nivel superior, las perspectivas de encontrar empleo, el salario, la satisfacción en el trabajo y encontrar una formación que se corresponda con un puesto de trabajo.

6.12 Existe una falta de información y asistencia para los estudiantes y sus familiares cuando se debate por primera vez sobre el futuro laboral de los jóvenes. La experiencia personal y la carrera profesional de los padres suelen desempeñar un papel clave en la decisión final sobre la elección del centro educativo y el futuro empleo. El asesoramiento profesional suele estar fragmentado, ser reactivo y estar alejado de la práctica.

6.13 En algunos Estados miembros, hay una carencia de incentivos financieros y no financieros para los empresarios por parte de los gobiernos para invertir y participar en la EFP.

6.14 El marco para la cooperación entre los representantes de las empresas y las instituciones educativas es insuficiente para diseñar programas que combinen de manera equilibrada el aprendizaje teórico y las aptitudes profesionales. Se sigue sin confiar en que escuelas y universidades establezcan contactos con empresas. En las instituciones educativas hay un escaso nivel de reconocimiento del valor de la experiencia adquirida en los entornos exteriores.

6.15 La actual mano de obra está envejeciendo. Muchos países hacen frente a un déficit de profesores y formadores en instituciones de EFP. Algunos profesores y formadores también carecen de experiencia profesional reciente.

6.16 Se subestima el papel de la EFP en la lucha contra las desventajas sociales. Los más frágiles tienden abandonar el colegio antes.

6.17 La EFP, y en especial la EFP postsecundaria, es víctima de estereotipos de género, lo que afecta el desarrollo profesional.

6.18 La movilidad transfronteriza en el ámbito de la educación es un problema importante en el ámbito de la EFP y de las prácticas. El nivel de movilidad entre estudiantes y profesores de EFP en Europa aún es insuficiente.

6.19 Para que la movilidad sea posible y valga la pena, es necesario mejorar las competencias lingüísticas.

6.20 La enseñanza superior no se percibe lo suficiente como un reto en general, especialmente la EFP postsecundaria. Se debería apoyar la participación en la circulación global de conocimientos.

7. Cómo hacer más atractiva la enseñanza y la formación postsecundarias

7.1 El porcentaje de estudiantes universitarios no puede seguir siendo la única manera de cuantificar la modernidad y el progreso. Las universidades por sí solas no pueden garantizar el crecimiento económico y el progreso social. Es necesario identificar y promover todos los itinerarios alternativos.

7.2 Es necesario estrechar los lazos entre el proceso de Copenhague, cuyo objetivo es garantizar la transparencia y la calidad de las cualificaciones de EFP, y la reforma de la enseñanza superior. Aunar ambos procesos, el de Bolonia y el de Copenhague, en un enfoque integrado es clave para que la integración de los jóvenes en el mercado laboral tenga éxito y sea sostenible.

7.3 Hay que mejorar la reputación de la industria europea. Es necesario un enfoque fresco ante la política industrial, debido a su importante contribución al crecimiento y a la creación de empleo, y el desarrollo de la innovación. Tal enfoque apoyaría a la industria haciendo hincapié en la sostenibilidad, la innovación y las aptitudes humanas necesarias para conseguir que la industria de la UE siga siendo competitiva en los mercados mundiales.

7.4 Los servicios son clave para la economía europea. Representan el 70 % del PIB de la UE y alrededor de dos tercios de todos los puestos de trabajo. Nueve de cada diez nuevos puestos de trabajo se crean en el sector servicios. Proporcionan nuevas oportunidades desde el punto de vista de la EFP postsecundaria.

7.5 Una Europa que hace frente a un déficit de mano de obra en muchas profesiones tiene que centrarse más en cómo encontrar un equilibrio entre los sistemas de educación y formación y combinar correctamente la formación general, profesional y académica. A este respecto, la EFP postsecundaria demuestra el reto. Su objetivo es sacar el máximo partido de los puestos de trabajo al tratarse de un valioso entorno de aprendizaje.

7.6 Los marcos de cualificaciones pueden ser muy útiles para los sistemas de EFP, pues tienen el potencial de unificarlos y aumentar la transparencia, de modo que estudiantes, empresarios y otras partes interesadas puedan reconocer más fácilmente el valor de las diferentes cualificaciones, facilitar el aprendizaje permanente y mejorar el acceso a la educación superior para

todos. El trabajo que se ha realizado en los marcos de cualificaciones ha resultado en un debate renovado sobre el perfil y el estatus de la EFP, sobre cómo definir y entender la EFP.

7.7 Hay que desarrollar un verdadero sentimiento de cooperación entre las instituciones educativas, los representantes empresariales y las pymes basado en una confianza y un entendimiento mutuos. El CESE cree en las «alianzas en pro del conocimiento»⁽⁷⁾ recientemente propuestas, es decir, colaboraciones entre empresas y el sector de la educación y la formación para desarrollar nuevos planes de estudios que cubran lagunas de aptitudes en materia de innovación y los desfases entre las aptitudes y la demanda del mercado laboral. A este respecto, la propuesta de la Comisión para crear el primer Foro EFP-Empresa de 2012 es una nueva iniciativa prometedora.

7.8 Los sectores industriales y las propias empresas tienen que invertir en formación interna, ofrecer más posibilidades a los estudiantes en prácticas y aprendices, permitir a los trabajadores interesados y adecuados que se conviertan en tutores internos para los estudiantes en prácticas y aprendices, fomentar que los trabajadores adecuados trabajen como profesores temporales de EFP, permitir que los trabajadores asistan a cursos de EFP durante su jornada laboral y cooperar con los proveedores de educación en el desarrollo de cursos que respondan a la demanda de ciertas aptitudes por parte del mercado.

7.9 Los proveedores de educación deberían seguir desarrollando métodos de aprendizaje integrados en los lugares de trabajo (es decir, la mayor parte del aprendizaje) y no solo períodos de prácticas, tener una actitud más flexible ante la EFP (métodos de aprendizaje más flexibles), incluir el uso de TIC en toda la EFP y cooperar estrechamente con los sectores industriales con el objetivo de identificar nuevas necesidades de formación.

7.10 A medida que las carreras profesionales se diversifican, el asesoramiento eficaz en materia de formación se está haciendo más difícil a la vez que más básico y exigente. La gente, especialmente los jóvenes, necesita tener una imagen clara de sus estudios y perspectivas. La vieja idea de que la formación profesional inicial prepara a los estudiantes para un único oficio para toda su vida laboral ya no es sostenible. La orientación profesional tiene que ser coherente, estar bien estructurada, ser proactiva, objetiva y tener un sólido respaldo empírico. Se debe prestar especial atención al asesoramiento ofrecido a las personas con discapacidad; este debe ser individualizado y tener en cuenta los diferentes tipos de discapacidad y las posibles limitaciones de movilidad derivadas de la discapacidad y los obstáculos para obtener ciertas cualificaciones.

(7) Iniciativa emblemática «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos»

7.11 No se puede subestimar el papel de la familia. La información, el asesoramiento y la orientación también se deberían centrar en la familia, pues los padres y el resto de familiares a menudo desempeñan un papel decisivo en la elección de los planes de estudio y de la carrera profesional de una persona. Es necesaria más información, sensibilización y una política basada en hechos para ilustrar las oportunidades del mercado laboral asociadas a la EFP.

7.12 No obstante, es necesario que la oferta de EFP equilibre las preferencias de los estudiantes y las demandas de los empresarios. Las preferencias de los estudiantes son relevantes, pero tales preferencias por sí mismas no suelen ser suficientes. Las necesidades de los empresarios son importantes, pero no es siempre fácil establecer en qué consisten tales necesidades. El equilibrio también depende de la financiación proporcionada por el gobierno, los estudiantes y los empresarios.

7.13 Hay que garantizar un tratamiento equitativo a todos los estudiantes de todos los itinerarios educativos, así como igual acceso a las ayudas económicas destinadas a la vivienda, el transporte, la sanidad y la seguridad social.

7.14 La calidad de profesores y formadores es importante; tienen que estar familiarizados con el entorno laboral. Para abordar estos problemas, habría que fomentar itinerarios flexibles de contratación destinados a facilitar que aquellos que posean aptitudes necesarias en la industria entren a trabajar en instituciones de EFP. Hay que desarrollar programas para aumentar la movilidad de los docentes.

7.15 El papel de los interlocutores sociales es vital para hacer que la EFP sea más pertinente y flexible. Para promover la excelencia en la EFP, los interlocutores sociales deberían participar más en el diseño y la aplicación de las políticas de EFP, en concreto los currículos, para garantizar que las aptitudes que se enseñan son pertinentes para el mercado laboral. Los hechos demuestran que los países que coordinan los nexos entre las escuelas y el mercado laboral e incluyen a los agentes del mercado laboral en la supervisión y la certificación de las aptitudes y cualificaciones profesionales suelen tener éxito. El CESE ya ha destacado en repetidas ocasiones el papel que los consejos sectoriales y transversales sobre empleo y competencias⁽⁸⁾ desempeñan a la hora de realizar análisis sobre las necesidades cuantitativas y cualitativas del mercado laboral y ha valorado positivamente el esfuerzo conjunto de los interlocutores sociales europeos de centrarse en la educación y la formación en sus programas de trabajo conjuntos⁽⁹⁾.

(8) Dictamen exploratorio del CESE, DO C 347/1, 18.12.2010.

(9) El conjunto de acciones para el desarrollo de las competencias y las cualificaciones durante toda la vida (2002) y Acuerdo autónomo sobre mercados laborales integradores (2010).

7.16 La crisis ha puesto de manifiesto que las empresas han desarrollado muchas soluciones inteligentes y efectivas para mantener los puestos de trabajo y poner en marcha diferentes programas de educación y formación. El dictamen del CESE sobre las estrategias para salir de la crisis ⁽¹⁰⁾ recoge una serie de «buenas prácticas» al respecto.

7.17 La movilidad en el aprendizaje facilita la inserción profesional, especialmente la de los jóvenes, ya que se adquieren nuevas aptitudes. Por tanto, el CESE acoge favorablemente el punto de referencia, ambicioso aunque políticamente necesario, propuesto por la Comisión sobre movilidad en el aprendizaje, según el cual, al menos el 10 % de los graduados de la UE en la EFP inicial debería estudiar o realizar un período de prácticas en el extranjero. Esto debería mejorar la movilidad en la EFP tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo al poner a la EFP en igualdad de condiciones con la educación superior.

7.18 El reciente Libro Verde «Modernizar la Directiva sobre las cualificaciones profesionales» ⁽¹¹⁾ puso en marcha un debate político sobre cómo reducir y simplificar los reglamentos restrictivos que gobiernan las cualificaciones profesionales con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado interior y fomentar la movilidad transfronteriza y la actividad empresarial. El éxito de la tarjeta profesional europea recientemente propuesta dependerá principalmente de la confianza mutua y la cooperación entre los Estados miembros.

7.19 El CESE está convencido de que es básico que todos los profesores y formadores, en especial los de EFP, tengan un nivel elevado de las competencias lingüísticas necesarias para promocionar el aprendizaje integrado de contenidos e idiomas («ET 2020»). El CESE apoya las actividades que la Plataforma de negocios para el multilingüismo ⁽¹²⁾ y la Plataforma de la sociedad civil para el multilingüismo proporcionan en este ámbito, con el fin de garantizar que todo el mundo tenga la oportunidad de aprender idiomas a lo largo de toda su vida ⁽¹³⁾.

7.20 En el siglo XXI es crucial eliminar los estereotipos existentes en los centros de educación primaria y promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los niveles educativos, respaldar medidas culturales para dirigir más a las jóvenes hacia estudios científicos y tecnológicos, tal y como se menciona en el Pacto Europeo sobre la Igualdad de Género ⁽¹⁴⁾.

7.21 En la última década, los países han desarrollado y seguido varios enfoques de reparto de costes, lo que ha cambiado el equilibrio de las contribuciones aportadas por los estados, los

empresarios y los individuos. Estas medidas económicas incluyen transferencias de fondos, incentivos fiscales, cheques de estudio, cuentas individuales de aprendizaje, préstamos y planes de ahorro. Su objetivo es aumentar la inversión y la participación privada en la ECVET.

7.22 La mayor contribución financiera del presupuesto de la UE a la inversión en capital humano procede del Fondo Social Europeo (FSE). Para mejorar los niveles de competencia y contribuir a reducir los elevados niveles de desempleo juvenil en muchos Estados miembros, en el próximo periodo del MFP se potenciarán las iniciativas financiadas actualmente mediante el programa Leonardo ⁽¹⁵⁾.

8. Aplicación adecuada de instrumentos y principios europeos a nivel nacional

8.1 Con la puesta en marcha de instrumentos cuyo objetivo es aumentar la cooperación europea en el ámbito de la EFP, se ha hecho patente la necesidad de una mayor cooperación entre las diferentes estructuras a fin de mejorar el funcionamiento de las propias estructuras.

8.2 Los procesos de Copenhague y Bolonia no pueden seguir desarrollándose de manera independiente, sino que se debería incrementar la interoperabilidad y comparabilidad entre los instrumentos respectivos. Se debería reconocer que el proceso de Copenhague está en un estado menos maduro y que el ECVET ⁽¹⁶⁾ y el MEC aún tardarán unos años en funcionar adecuadamente.

8.3 El MEC, el ECVET y el Eqavet deberían ayudar a promover el aprendizaje a todos los niveles y en todos los tipos de educación y formación. El MEC debería clasificarse en los niveles 6-8 en el MNC, al mismo nivel que la educación superior. Para el ECVET, el sistema de créditos para la EFP, se requiere la aplicación coherente y convergente con los ECTS ⁽¹⁷⁾, puesto que el ECVET aún no es un sistema operativo.

8.4 Los instrumentos europeos se pueden complementar con instrumentos nacionales (por ejemplo, MSC) o integrar en las normas nacionales (por ejemplo, en los sistemas nacionales de créditos) cuando se demuestre que es necesario en el marco de las reformas nacionales. Tiene que haber una mayor interacción entre los diferentes niveles (UE, nacional y regional).

8.5 Hay que avanzar hacia la puesta en marcha de un «Erasmus para aprendices». Un programa de estas características contribuirá a que la EFP se equipare a las iniciativas de la educación

⁽¹⁰⁾ Dictamen de iniciativa del CESE, DO C 318/43, 29.10.2011.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 367 Libro Verde – Modernizar la Directiva sobre las cualificaciones profesionales, 22.6.2011.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/languages/pdf/business_en.pdf.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/languages/pdf/doc5080_en.pdf.

⁽¹⁴⁾ Reunión n° 3073 del Consejo de empleo, política social, sanidad y consumidores, 7 de marzo de 2011.

⁽¹⁵⁾ «Un presupuesto para Europa 2020», COM (2011) 500 final, de 29.6.2011.

⁽¹⁶⁾ Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales – ayuda a validar, reconocer y acumular habilidades y conocimientos relacionados con el trabajo.

⁽¹⁷⁾ Sistema europeo de transferencia de créditos académicos.

superior y, en consecuencia, a promover la EFP. Otorgará una dimensión internacional a la EFP, abordará su falta de movilidad y reforzará la visibilidad y el atractivo de la EFP postsecundaria.

8.6 No obstante, la Comisión debería ser cauta al crear nuevos instrumentos antes de evaluar el posible valor añadido de

los ya existentes. Hay que mejorar la comunicación y la cooperación entre los instrumentos ya existentes para que sus objetivos se lleven a la práctica.

8.7 El CESE ha elaborado una serie de dictámenes de calidad sobre instrumentos pertinentes: ECVET ⁽¹⁸⁾ y Eqavet ⁽¹⁹⁾, así como sobre la comparabilidad de las cualificaciones de EFP entre los Estados miembros ⁽²⁰⁾.

Bruselas, 19 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE, DO C 100/140 de 30.4.2009.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE, DO C 100/136 de 30.4.2009.

⁽²⁰⁾ Dictamen del CESE, DO C 162/90 de 25.6.2008.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que recibieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 54.3 del Reglamento Interno):

Punto 1.10

Modifíquese de la siguiente manera:

«Las organizaciones empresariales deberían participar activamente en los sistemas de asesoramiento y consejo, puesto que son los agentes clave ~~las estructuras más relevantes~~ para proporcionar información sobre las oportunidades de la EFP y del mercado laboral. Deberían ayudar a aquellos que proporcionan la educación a desarrollar nuevos métodos y un aprendizaje integrado en el mercado laboral.»

Resultado de la votación

Votos a favor:	81
Votos en contra:	100
Abstenciones:	20

Punto 1.18

Modifíquese de la siguiente manera:

«~~Se debería fomentar que~~ Las preferencias de los estudiantes y las expectativas de sus familiares convergieran se deberían contrastar con las necesidades de los empresarios. En el futuro, podrían utilizar el nuevo Panorama de cualificaciones de la UE y sus provisiones de oferta de aptitudes y necesidades del mercado laboral.»

Resultado de la votación

Votos a favor:	75
Votos en contra:	127
Abstenciones:	18

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El empleo para los jóvenes, las cualificaciones técnicas y la movilidad» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 68/02)

Ponente: **Dorthe ANDERSEN**

El Comité Económico y Social Europeo decidió el 14 de julio de 2011, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, elaborar un dictamen de iniciativa sobre:

«El empleo para los jóvenes, las cualificaciones técnicas y la movilidad».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 173 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La evolución demográfica plantea grandes retos al mercado laboral. Las consecuencias de la crisis económica muestran que los mercados laborales sufren problemas estructurales. Es especialmente difícil para los jóvenes abrirse paso en el mercado laboral, a pesar de sus buenas cualificaciones. De ahí que los Estados miembros deban llevar a cabo las reformas acordadas en la Estrategia Europa 2020 y los programas nacionales de reforma para recuperar el crecimiento.

1.2 La tasa de desempleo juvenil lleva aparejadas grandes pérdidas económicas y sociales para la sociedad y para los jóvenes, además de impedir las posibilidades de crecimiento. La competitividad europea depende completamente de una mano de obra bien preparada, pero Europa se arriesga a quedarse atrás en la carrera por una mano de obra especializada y altamente cualificada.

1.3 No se puede saber a ciencia cierta cómo serán los empleos del futuro, pero la formación tiene que ser el punto de partida para cubrir las necesidades del mercado laboral y resolver los problemas que se planteen. Debe reforzarse el reconocimiento de las cualificaciones adquiridas fuera del sistema educativo. Es preciso prestar más atención en los planes de estudio a las competencias generales e innovadoras.

1.4 Las barreras existentes entre el mundo académico y el mercado laboral deben desaparecer, debiendo evitarse razonar solo en términos financieros. Hay que reforzar los lazos entre el mundo académico y el empresarial para poder desarrollar las competencias y prever las necesidades futuras. La educación debe conducir al empleo.

1.5 Es preciso ampliar la formación en alternancia y la realización de prácticas durante la formación, también en los correspondientes programas de educación superior y empresarial. Las sinergias entre la educación teórica y la formación y la práctica en un centro de trabajo mejoran las posibilidades de empleo de los jóvenes y la transición de la escuela al trabajo, además de ofrecer nuevos impulsos para el desarrollo de la educación.

1.6 El Fondo Social Europeo debería ayudar a subvencionar los costes iniciales en aquellos países que deseen establecer un sistema de formación en alternancia.

1.7 Un mercado laboral abierto y dinámico puede favorecer la movilidad y crear puestos de trabajo, sobre todo para los jóvenes. Como se acordó en la Estrategia Europa 2020 y los programas nacionales de reforma, los Estados miembros deberán modernizar sus mercados laborales, de modo que funcionen mejor y de manera más integral.

1.8 Una política de empleo activa, que motive al que busca empleo y anime a formarse permanentemente al que ya lo tiene, contribuirá a potenciar la movilidad geográfica y profesional, creando así más puestos de trabajo.

2. Objetivos e introducción

2.1 La juventud europea es el futuro de Europa. Sin embargo, muchos jóvenes carecen de empleo o de una buena formación. Además, a muchos jóvenes les cuesta abrirse paso en el mercado laboral, a pesar de que poseen las cualificaciones adecuadas.

2.2 El presente dictamen aborda las posibilidades de empleo de los jóvenes, teniendo en cuenta también la necesidad futura de mano de obra técnica y profesional, así como del acceso de los jóvenes al mercado laboral y su movilidad profesional. Versa sobre la mano de obra con formación profesional técnica o especializada o que posee cualificaciones de nivel medio y que representará, según el Cedefop, el 50 % del total en 2020.

2.3 El presente dictamen pretende servir de base para recomendaciones concretas con vistas a mejorar las posibilidades de empleo de los jóvenes y asegurar a las empresas que sus cualificaciones sean las adecuadas.

2.4 El concepto de «cualificaciones» incluye muchos aspectos, tales como competencias sociales y generales, técnicas y profesionales, y competencias obtenidas tanto a través del sistema educativo como mediante actividades laborales, sociales o familiares.

2.5 El dictamen pretende dar respuesta a dos preguntas relacionadas entre sí: 1) ¿Cuáles serán las necesidades futuras del mercado laboral en términos de cualificaciones? y 2) ¿Cómo asegurar el acceso y las posibilidades de movilidad profesional para los jóvenes?

2.6 La Comisión Europea ha desarrollado varios proyectos clave en este sentido, siendo los últimos «Juventud en movimiento» y «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos». Estas iniciativas emblemáticas son fundamentales y contienen una serie de iniciativas que potencian las posibilidades de empleo de los jóvenes. Se hace referencia a los correspondientes dictámenes del CESE ⁽¹⁾.

3. La situación actual en Europa

3.1 Debido a la evolución demográfica la mano de obra europea disminuye, dado que el número de personas mayores que abandonan el mercado laboral es mayor que el de jóvenes que acceden a él debido a una menor tasa de natalidad. Esto plantea grandes retos para el mercado laboral, ya que la existencia de una mano de obra amplia y bien preparada es decisiva para el crecimiento de Europa.

3.2 Según la última edición de la *Employment and Social Situation Quarterly Review* publicada por la Comisión, el mercado laboral de la UE se recupera de manera lenta y heterogénea. Se están creando nuevos puestos de trabajo pero no en número suficiente. Y el desempleo juvenil (20,3 %) pone de manifiesto la necesidad de una intervención inmediata y efectiva.

3.3 El desempleo afecta a todos los grupos de jóvenes, incluidos los vulnerables, independientemente de su nivel de formación. Sin embargo, los jóvenes con un nivel de formación más bajo o sin experiencia laboral tendrán mayor riesgo de desempleo. Además, el desempleo de larga duración ha aumentado hasta el 9,5 % en marzo de 2011, y son sobre todo jóvenes quienes corren el riesgo de quedar atrapados en él.

3.4 Tanto el desempleo como el subempleo juvenil llevan aparejadas grandes pérdidas económicas y sociales para la sociedad y para los jóvenes, con la consiguiente pérdida de capacidad de desarrollo.

3.5 Antes de la crisis se produjo un periodo de creación de empleo relativamente intenso. Según la Comisión, entre 1995 y 2006 se crearon 20 millones de empleos.

3.6 Sin embargo, durante la crisis se han perdido unos 5 millones de empleos. Según Eurofound, se trata sobre todo de empleos de baja remuneración para trabajadores no cualificados. No obstante, hay grandes diferencias entre los países miembros.

3.7 El Cedefop prevé que entre 2010 y 2020 se generen unos 7 millones de puestos de trabajo nuevos, además de unos 73 millones de vacantes como consecuencia de la evolución demográfica. La creación de empleo se concentrará mayoritariamente en cualificaciones de alto nivel.

3.8 Paradójicamente, en ciertos países y sectores escasea mano de obra, a la vez que hay muchos desempleados, lo cual es signo de problemas estructurales en el mercado laboral europeo. Por ejemplo, en los Países Bajos había 118 000 puestos vacantes a finales de 2009, en Alemania hay 87 800 puestos por cubrir en el campo de la informática y en Polonia hay 18 300 en el mismo sector.

3.9 La competitividad del sector privado dependerá en gran medida de la mano de obra cualificada. Si las empresas privadas no encuentran esta mano de obra en Europa, tendrán que buscarla en otras partes del mundo. La evolución demográfica impone exigencias adicionales al sector sanitario y de atención de los ancianos, hecho que afectará a la mano de obra.

4. La futura demanda de mano de obra

4.1 La caída de la tasa de empleo y los grandes desafíos que supone el crecimiento acentúan la exigencia para las nuevas generaciones que acceden al mercado laboral de tener un nivel educativo alto para hacer frente a estas exigencias actuales y futuras. Así, el porcentaje de abandono escolar debe disminuir, a la vez que aumenta el de los jóvenes que optan por una formación profesional. Es fundamental que el mercado laboral asegure a los jóvenes su inserción en él. En los últimos años hemos visto que la transición del mundo educativo al laboral es difícil. También hay barreras educativas o contractuales que complican el cambio de empleo.

4.2 La UE y los Estados miembros ya se han comprometido a efectuar una serie de reformas mediante la Estrategia Europa 2020, mejores prácticas y programas de reformas nacionales. En este sentido, ciertos Estados miembros han sugerido reformas para acercar sus sistemas educativos a las necesidades reales del mercado laboral.

4.3 La Estrategia Europa 2020 establece dos objetivos centrales en el ámbito educativo. Se habla de objetivos puramente cuantitativos. Igual de interesante resulta la capacidad de los sistemas educativos de ofrecer a los jóvenes una formación que puedan utilizar y para la cual haya demanda.

4.4 Las previsiones indican que el nivel de formación de los ciudadanos europeos continuará subiendo, pero con riesgo de polarización. Ciertas previsiones muestran que el objetivo de que al menos el 40 % de la población entre 30 y 34 años tenga una formación superior se alcanzará en 2017.

⁽¹⁾ Dictámenes del CESE «Juventud en movimiento», DO C 132 de 3.5.2011, p. 55 y «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» (DO C 318, 29.10.2011, p. 142).

4.5 Por el contrario, el objetivo de que en 2020 haya como máximo un 10 % de abandono escolar parece lejano. El Cedefop señala, por ejemplo, que en 2020 como mínimo el 83 % de jóvenes entre 22 y 24 años (frente a un 78 % en 2010) habrá terminado sus estudios de educación secundaria postobligatoria, es decir, formación profesional o postsecundaria. Para garantizar una oferta de mano de obra bien cualificada, el hecho de que muchos jóvenes no completen su formación resulta un problema, puesto que el empleo del futuro estará dirigido mayoritariamente a una mano de obra profesional y con un nivel educativo alto. Por eso la exigencia primordial es asegurar que un mayor número de jóvenes completen una formación que les proporcione competencias relevantes, como la formación profesional.

4.6 La globalización y las nuevas tecnologías cambiarán el mercado laboral, por ejemplo acortando los ciclos de vida de los productos. Nuevas relaciones entre los distintos campos y nuevos modos de organizar el trabajo permitirán crear nuevos empleos, pero también implicarán nuevas exigencias profesionales.

4.7 Serán más necesarios la educación permanente, la educación de adultos y los cursos de reciclaje en el marco de la vida laboral. La responsabilidad es compartida, y sobre todo las partes correspondientes al mercado laboral y la extensión formativa pueden colaborar para encontrar soluciones innovadoras.

4.8 Según el Cedefop, la demanda de personal altamente cualificado en la UE aumentará en casi 16 millones hasta 2020, mientras que la demanda de personal con formación media aumentará en 3,5 millones. Por otra parte, se calcula que la demanda de personal con nivel formativo bajo disminuirá en 12 millones.

4.9 En el período 2010-2020 se prevé una importante caída del empleo relacionado con las industrias primarias, pero también con la producción y fabricación. El mayor crecimiento se dará en el sector de servicios, especialmente los servicios a empresas, pero también crecerán los sectores de distribución, restauración, sanidad y transporte. Crecerán los sectores que se basan en el uso intensivo de conocimientos, pero también aquellos que lo hacen en menor medida, como el comercio minorista. Continuará el desarrollo hacia una economía basada en el conocimiento, la innovación y el cambio. Por eso es importante que los profesionales especializados apliquen su conocimiento a la innovación y la creación de nuevos productos y servicios. La adaptabilidad será un parámetro central para hacer frente a las exigencias del mercado laboral, tanto a escala individual como de sistema educativo.

4.10 Si se analizan las pautas de empleo y las futuras exigencias en materia de competencias, la innovación destaca como un elemento clave. La innovación consiste en la capacidad de mejorar procesos y métodos, aunque incluye también competencias comunes como la creatividad, la resolución de problemas y la capacidad emprendedora, de colaboración y de gestión. Por ejemplo, la industria basada en el conocimiento intensivo emplea a mucho personal que carece de una educación superior, pero que tiene capacidad innovadora, por ejemplo para mejorar procesos de trabajo o realizar mejoras organizativas.

4.11 Algunos estudios muestran que la innovación como base del crecimiento tiene lugar mayoritariamente en las empresas. Las empresas se desarrollan gracias a las aportaciones y exigencias de los clientes, proveedores y trabajadores.

4.12 No obstante, la innovación no debe considerarse una disciplina. La capacidad de innovar plantea nuevas exigencias a los sistemas educativos, como la manera de potenciar la capacidad innovadora de los jóvenes para que puedan entrar directamente en la vida laboral y contribuir al desarrollo de la sociedad.

5. La mano de obra y los sistemas educativos del futuro

5.1 Nadie sabe con certeza cómo serán los nuevos empleos del futuro. La UE lanzará pronto Skills Panorama y se establecerán «sector skills councils», con lo que mejorará la capacidad de prever las exigencias y debilidades venideras. La competencia mundial, el desarrollo tecnológico y las migraciones significan que la necesidad de contar con sistemas educativos flexibles y adaptables es fundamental.

5.2 También será necesaria una colaboración mucho más estrecha entre las instituciones educativas, los gobiernos y las empresas en lo que respecta, por ejemplo, al desarrollo de planes de estudio. Las cualificaciones se adquieren y se desarrollan a lo largo de toda la vida, mediante la educación y el trabajo, pero también fuera del mercado laboral, y deben obtener un mayor grado de reconocimiento.

5.3 La formación de la mano de obra del futuro comienza en la escuela, donde hay que mejorar la calidad de la enseñanza, pero donde también hay que enseñar a aprender y adquirir nuevos conocimientos. Por ejemplo, es importante que las escuelas ofrezcan orientación profesional. Esto implica mayores exigencias a las competencias de los maestros.

5.4 En otro dictamen del CESE ⁽²⁾ se trata el sistema de educación profesional, pero la formación profesional desempeñan un papel clave para garantizar las cualificaciones adecuadas en el futuro.

5.5 La formación profesional se enfrenta a grandes retos; por ejemplo, cubrir las exigencias del mundo empresarial en lo tocante a cualificaciones y promover el acceso al mundo laboral. Muchos alumnos abandonan la formación profesional porque carecen de la base adecuada, por ejemplo en capacidad lectora, del mismo modo que a veces es difícil pasar de un sistema de formación profesional a formaciones superiores. Finalmente, existe también una división por géneros en la educación.

5.6 En relación con la formación profesional, algunos países han desarrollado un sistema de formación en alternancia. Esto significa que la formación alterna entre la enseñanza en centros de estudio y el trabajo y preparación en empresas. El estrecho contacto con el mundo empresarial permite crear lazos para el futuro profesional y garantiza la obtención rápida de un

⁽²⁾ Dictamen del CESE titulado «La enseñanza y la formación profesional postsecundarias como una alternativa atractiva a la formación universitaria» (Véase la página 1 del presente Diario Oficial).

empleo para la mayoría. A diferencia de este modelo, la formación profesional en países como Suecia, Bélgica y España se caracteriza por un escaso contacto con la empresa, ya que la formación transcurre mayoritariamente en el centro escolar. Muchos jóvenes de estos países encuentran dificultades para acceder después al mercado laboral.

5.7 Diversas instancias (la Comisión, la OCDE y el Parlamento Europeo ...) señalan que esta combinación entre trabajo, prácticas y enseñanza escolar es una buena forma de acceder al mercado laboral, por lo que el CESE quiere proponer iniciativas concretas para ampliar el modelo de formación en alternancia en Europa.

6. Paso de la etapa formativa al trabajo y movilidad profesional

6.1 El paso de la formación al trabajo, esto es, del sistema educativo al mercado laboral, está marcado a menudo por consideraciones financieras. Por eso es una prioridad política de la UE garantizar una mayor correspondencia entre el sistema educativo y el mercado laboral y potenciar el acceso de los jóvenes a este mercado, lo cual en los últimos años ha demostrado ser un objetivo ambicioso.

6.2 La movilidad geográfica y profesional en Europa todavía es limitada y a menudo se ve obstaculizada por barreras en los sistemas de calificaciones, problemas de convalidación de títulos o una orientación deficiente. Los programas de intercambio y movilidad de la UE son especialmente relevantes y deben reforzarse. La atención se ha centrado en la formación universitaria, pero en adelante deberá dirigirse también a las formaciones técnicas y profesionales, por ejemplo mediante prácticas en empresas en otros países. Las prácticas en el extranjero pueden contribuir a mejorar la situación en ciertas zonas fronterizas, donde faltan candidatos para prácticas en un país mientras que hay demasiados en otro.

6.3 El sistema de intercambio podría permitir a los jóvenes abrirse paso en el mercado laboral de forma segura y garantizar a las empresas que la mano de obra que contraten esté bien preparada. Una encuesta del Eurobarómetro muestra que el 87 % de las empresas consideran la experiencia práctica, por ejemplo en forma de prácticas en empresas, algo esencial en el candidato a un puesto.

6.4 La alternancia entre la enseñanza teórica y el aprendizaje en el lugar de trabajo deberá generalizarse. Sin embargo, será

preciso asegurar una relación contractual por la que se exija a la empresa que participe en la formación de los jóvenes y que determine las responsabilidades del aprendiz. Todas las partes saldrán ganando con esto. Las empresas tendrán acceso a una base más amplia para la contratación, además de nuevos conocimientos e inspiración. A las instituciones educativas les permitirá el acceso al conocimiento y la colaboración con las empresas. Y a nivel individual se garantiza la experiencia práctica laboral.

6.5 Puesto que crear y desarrollar un sistema de formación en alternancia conlleva costes iniciales, los fondos y programas de la UE, como el Fondo Social Europeo, pueden apoyar a los países o regiones que deseen implementar este sistema.

6.6 En todo caso, deberán cumplirse ciertos requisitos indispensables para asegurar una buena transición y posibilidades de movilidad y desarrollo profesional. Se trata de estimular la creación de empleo y de crear mercados laborales abiertos y dinámicos que fomenten la movilidad y garanticen a los jóvenes un comienzo seguro. Un mercado laboral con muchos puestos vacantes y movilidad profesional libre contribuye a abrir el camino a los jóvenes.

6.7 En el marco de la Estrategia Europa 2020, muchos Estados miembros están modernizando sus mercados laborales, a fin de que funcionen mejor y de manera más integral. Para facilitar la entrada a los jóvenes, hay que eliminar las barreras que desmotivan al empresario y le llevan a no contratar a jóvenes en condiciones normales. Como punto de partida, no debería haber ventajas o desventajas para la empresa ni para el trabajador y debería ser únicamente la naturaleza del empleo la que lleve a fijar el tipo de contrato a suscribir.

6.8 Así, se trata de desarrollar una política de mercado laboral activa que motive tanto al que busca trabajo como al que lo tiene, a formarse permanentemente y mejorar sus cualificaciones. Una política de mercado laboral activa aumentará la movilidad, generando nuevos puestos de trabajo, sobre todo para los jóvenes.

6.9 Al mismo tiempo, distintos tipos de derechos individuales no relacionados con una empresa o trabajo específicos sino con el individuo, incluso en caso de cambio de puesto de trabajo, contribuyen a la movilidad en el mercado laboral. Por ejemplo, derechos relativos a pensiones o posibilidades de formación financiadas a través de fondos.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Participación de la sociedad civil en el establecimiento de una futura Comunidad Europea de la Energía» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 68/03)

Ponente: **Pierre-Jean COULON**

El 14 de junio de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Participación de la sociedad civil en el establecimiento de una futura Comunidad Europea de la Energía».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 183 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprueba las recientes iniciativas de la Comisión Europea tendentes a proseguir las interconexiones y realizar el mercado interior de la energía. Apoya asimismo los esfuerzos –en particular, del Consejo– por reforzar la posición de la UE y sus Estados miembros en la escena internacional. El CESE toma nota, en particular, de la hoja de ruta de la energía para 2050, publicada el 15 de diciembre de 2011 por la Comisión Europea con vistas, entre otras cosas, a definir un enfoque europeo en el que todos los Estados miembros dispongan de una visión común.

1.2 El CESE apoya el principio de crear una Comunidad Europea de la Energía (CEE) y aprueba las etapas intermedias necesarias, en particular las redes energéticas europeas regionales, el fondo para el desarrollo de las energías renovables y la creación de un grupo de compra de gas.

1.3 El CESE recomienda ir más allá e integrar los mercados europeos, en aras de la convergencia y reducción de los precios de la energía. En lo que respecta a la combinación energética, recomienda asimismo que se tomen decisiones más coherentes y eficaces a escala de la UE. Grupos de Estados podrían formalizar una cooperación más intensa sobre la base de proyectos prioritarios de infraestructuras, interconexiones y la complementariedad de la producción y del abastecimiento energéticos.

1.4 El CESE propone concentrar las inversiones, incluidas las nacionales, en la investigación sobre tecnologías energéticas hipocarbónicas. Se debería hacer hincapié en las energías renovables y en proyectos de envergadura capaces de contribuir a la reindustrialización de Europa y al empleo.

1.5 El CESE aboga por que entre los objetivos de la política energética común de la UE se incluya el acceso universal a la energía. Preconiza que las autoridades competentes o los distribuidores de energía informen de modo sistemático a los

consumidores finales sobre sus derechos y que, si es preciso, se refuerce la protección de estos últimos. El CESE recomienda responder sin demora al problema de la precariedad energética, en particular a través de un «Pacto europeo de solidaridad energética».

1.6 El CESE aboga por la creación de una estructura común de abastecimiento de energías fósiles. Pide que se refuercen las competencias de la UE en materia de negociación y control de los acuerdos internacionales de suministro de energía.

1.7 El CESE recomienda intensificar la cooperación en el ámbito de la energía con los países en desarrollo y los vecinos de la UE en un espíritu de desarrollo y colaboración.

1.8 Dada la importancia de los retos medioambientales, la cuantía de las inversiones que deben realizarse, las repercusiones sociales de las decisiones políticas, sus efectos en los modos de vida y el necesario apoyo de la opinión pública, es indispensable informar y asociar a los ciudadanos al debate sobre las cuestiones energéticas. El CESE pide que se cree un foro europeo de la sociedad civil encargado de seguir las cuestiones energéticas, que permita a las organizaciones miembro defender su punto de vista ante los responsables políticos.

1.9 El CESE debe ser un lugar de debates estructurados periódicos con la sociedad civil europea sobre el estado de avance de esta Comunidad Europea de la Energía.

1.10 El CESE recomienda evaluar de aquí a 2014 los progresos realizados utilizando el artículo 194 del Tratado FUE y examinar entonces si son necesarios cambios, a la luz de las propuestas contenidas en el presente dictamen.

2. La política energética de la UE: desafíos, progresos y límites

2.1 La situación energética de la UE se caracteriza por un desequilibrio creciente entre la producción y el consumo interiores, y una dependencia fuerte y persistente de las fuentes de energía a base de carbono. Así, la Unión Europea se enfrenta a tres retos principales simultáneos, que resultan *a priori* difíciles de conciliar:

- la lucha contra el cambio climático y la transición a una sociedad hipocarbónica;
- la integración, un mercado interior de la energía eficaz y unos precios de la energía asequibles, y
- la seguridad del abastecimiento.

2.2 El objetivo de crear un mercado interior de la electricidad y el gas se remonta a 1996 (primer paquete de liberalización), pero quince años más tarde este mercado de la energía sigue siendo prácticamente una estructura vacía de contenido: solo el 10 % de la electricidad transita de un país a otro, los consumidores siguen sin poder elegir un proveedor establecido en otro Estado miembro, el desarrollo de las fuentes de energía renovables —que se convertirán en la principal fuente de producción de electricidad— sigue estando basado en mecanismos de apoyo nacionales, la planificación de las redes sigue siendo esencialmente una competencia nacional (la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) solo se encarga de las capacidades transfronterizas, mientras que un verdadero mercado integrado requiere una actuación conjunta en las redes nacionales), la UE sigue sin hablar con una sola voz con los países proveedores, etc. Las principales políticas aplicables a los sectores del gas y la electricidad siguen decidiéndose esencialmente a nivel nacional.

2.3 El alcance de estas cuestiones y el alto grado de interdependencia política, económica y técnica entre los Estados miembros de la UE hacen necesaria una acción común que dé prioridad al interés colectivo de la UE con respecto a los intereses percibidos como nacionales.

2.4 Actualmente, el objetivo consiste en finalizar la construcción del mercado interior de la energía para 2014. La constitución de un sistema energético europeo responde a los deseos de los europeos. Encuestas recientes del Eurobarómetro del Parlamento Europeo (EB Estándar «Energía» 74.3 de 31 de enero de 2011 y EB Especial 75.1 de 19 de abril de 2011) indican que: i) los europeos creen en el valor añadido europeo y privilegian el enfoque comunitario; y ii) que sus preocupaciones se corresponden con los grandes retos arriba mencionados, por este orden: la estabilidad de los precios, las energías renovables y la garantía del abastecimiento energético. El 60 % de los europeos consideran que, en materia de seguridad del abastecimiento, estarían más protegidos por medidas coordinadas con los demás países de la UE. Por último, un 78 % de los europeos está de acuerdo con la propuesta de una Comunidad Europea de la Energía.

2.5 El CESE considera que, respondiendo eficazmente a estas graves preocupaciones de los ciudadanos, la UE podría dar una

nueva legitimidad a su acción. La creación por etapas de una CEE es la mejor manera de atenuar las consecuencias económicas y sociales de los desafíos energéticos para los ciudadanos europeos. La interdependencia energética *de facto* entre Estados miembros entraña un gran riesgo para la cohesión de la UE si no va acompañada de dispositivos de gobernanza democráticos, que permitan tomar decisiones comunes a favor del bien común.

3. Hacia una Comunidad Europea de la Energía (CEE)

3.1 En este contexto, Jacques Delors avanzó la idea de crear una auténtica «Comunidad Europea de la Energía» (CEE), un proyecto que respaldó Jerzy Buzek. El CESE considera que este proyecto político, que ha sido objeto de un informe detallado del laboratorio de pensamiento Nuestra Europa (véase: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud_Energie_fr.pdf), podría responder a los retos y, al mismo tiempo, dar una nueva legitimidad y un nuevo impulso a la construcción europea.

3.2 Se proponen varias opciones, que van del *statu quo* (artículo 194 del Tratado FUE) a la elaboración de un nuevo tratado europeo de la energía.

3.3 También se proponen etapas intermedias, en particular:

- una cooperación reforzada en torno a redes energéticas regionales europeas;
- un fondo común de la energía para el desarrollo de nuevas tecnologías;
- la creación de un grupo europeo de compra de gas.

3.4 El CESE, que ya ha sugerido en dictámenes aprobados anteriormente la idea de crear un SIG europeo de la energía ⁽¹⁾ considera que hay que aprovechar la dinámica generada por el informe del grupo de reflexión «Nuestra Europa» e ir más allá, favoreciendo la participación de la sociedad civil en el debate y aplicando medidas que permitan alcanzar los objetivos de integración y de cooperación.

4. La Unión Europea avanza hacia una política energética más integrada

4.1 El CESE observa con satisfacción las iniciativas lanzadas por la Comisión Europea para responder a los retos energéticos, en particular sus recientes propuestas en materia de prevención de crisis, redes e infraestructuras y seguridad del abastecimiento procedente de terceros países. Estas propuestas contribuyen a una solidaridad, una cooperación y una eficacia acrecentadas y convergen en una visión común.

⁽¹⁾ DO C 175 de 28.7.2009, pp. 43-49.

DO C 306 de 16.12.2009, pp. 51-55.

4.2 El CESE acoge favorablemente la reciente propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía (COM(2011) 658 final), que se deriva del esquema para una red de energía europea integrada propuesto en 2010 (COM(2010) 677 final). Se pronunciará al respecto en un dictamen separado (dictamen TEN/470).

4.3 El CESE apoya las iniciativas de la Comisión con vistas a conferir a la política energética de la UE una dimensión exterior integrada y coherente, capaz de favorecer la seguridad de los abastecimientos procedentes de terceros países (COM(2011) 539 final). El CESE apoya todo lo que pueda servir para reforzar la posición de la UE respecto de los socios externos de esta. El CESE examina esta cuestión en su dictamen TEN/464.

4.4 El CESE apoya el mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía (COM(2011) 540 final). Esta propuesta de la Comisión Europea es importante para afirmar la primacía del interés colectivo europeo sobre los intereses nacionales (dictamen TEN/464).

5. Es necesaria una dinámica más ambiciosa y participativa para afrontar los retos del futuro

5.1 A pesar de estos notables avances, el CESE considera que se debe ir más allá por lo que respecta a la gobernanza en común de las cuestiones energéticas, en particular con relación al objetivo de un sistema energético hipocarbónico de aquí a 2050.

Hacia un mercado de la energía integrado al nivel europeo

5.2 Es conveniente que la legislación europea en materia de energía promueva más un enfoque común en el ámbito de la producción de energía. Resulta especialmente cierto para las energías renovables acompañadas de objetivos nacionales. Es importante favorecer las inversiones más rentables desde el punto de vista de los costes y beneficios de producción en el territorio de la UE. También se necesita una mayor solidaridad, en casos de escasez de producción a escala europea. A tal fin puede resultar necesario adaptar la legislación europea.

5.3 El CESE recuerda, por consiguiente, la importancia de planificar conjuntamente las redes y de interconectarlas, a fin de eliminar las congestiones, en particular, en las fronteras. La Comisión Europea debería desempeñar a este respecto un papel de primer orden. Asimismo, es necesario ofrecer a los operadores privados una visibilidad a largo plazo respecto del rendimiento del capital invertido. Podrían contemplarse, en este contexto, colaboraciones entre los sectores público y privado.

5.4 Aunque la elección de la combinación energética sea competencia nacional, los Estados miembros deben dar muestras de responsabilidad a la hora de tomar sus decisiones en materia de producción de energía. Las decisiones tomadas unilateralmente por determinados Estados miembros, en particular después del accidente de Fukushima, han dificultado la búsqueda de un equilibrio entre demanda y producción de energía a nivel regional, y deberían en lo sucesivo concertarse a escala de la UE, habida cuenta del alto grado de interdependencia existente. A largo plazo, la creciente importancia de las energías renovables

requerirá garantizar juntos una reserva de producción de energía suficiente en caso de escasez de producción a partir de fuentes renovables.

5.5 La ausencia de coordinación menoscaba la fiabilidad del abastecimiento energético de los Estados miembros, reduciendo a la nada los esfuerzos realizados de forma paralela por reforzar las interconexiones y la solidaridad en la UE. Al mismo tiempo, la decisión de renunciar a la energía nuclear –una fuente de energía con baja emisión de carbono– a corto plazo no debe realizarse mediante un recurso masivo a fuentes de energía contaminantes, lo que sería contrario al objetivo de la UE. Ha de realizarse con la mayor transparencia y en concertación con los representantes de la sociedad civil organizada.

5.6 El CESE considera que, dada la interdependencia energética entre los Estados miembros, la perspectiva de la interdependencia solo puede ser europea, y no nacional.

5.7 El CESE propone reflexionar sobre la adopción de enfoques comunes entre subgrupos de Estados miembros u operadores sobre la base de sus respectivas combinaciones energéticas y sus prácticas de intercambio transfronterizo de energía. Esta coordinación regional garantizaría una mayor coherencia en las elecciones energéticas de los Estados miembros en cuestión y una mayor seguridad de sus abastecimientos. Por otra parte, estos grupos podrían sacar más partido a los recursos energéticos de cada uno, tanto por lo que se refiere a las energías renovables como a la producción de la carga de base de electricidad a partir de otras fuentes de energía.

5.8 El CESE propone que estos grupos sean responsables de la elección de su combinación energética y de su red de infraestructuras. Podrían crearse así comunidades energéticas regionales coherentes e interconectadas, que presentarían la ventaja de instaurar entre los Estados miembros afectados unas condiciones de mercado similares (precio de la energía, subvenciones a las energías renovables, relaciones con los clientes, etc.). A medida del desarrollo de la interconexión entre Estados miembros y de la convergencia energética hacia fuentes hipocarbónicas, estas condiciones de mercado tenderían a converger al nivel de la UE.

5.9 Una de las políticas que se han armonizado con éxito en varias regiones de Europa muestra que la armonización de las políticas repercute claramente en la integración de los mercados: se trata del acoplamiento de los mercados en lo que respecta a la reserva de capacidades de transmisión. El acoplamiento en cuanto a precios entre los diferentes países permite crear una zona de intercambio única –y, por consiguiente, zonas de precios únicas– cuando las capacidades de interconexión no limitan los intercambios transfronterizos. Contribuye a la creación del mercado europeo único de la electricidad. Nord Pool Spot estableció un «price splitting» en 1993, y en 2006 Francia, Bélgica y los Países Bajos aplicaron por primera vez un acoplamiento de los precios. Con el tiempo, es probable que estas condiciones de mercado ofrezcan a los consumidores un abanico de opciones transeuropeas.

5.10 El CESE llama la atención sobre las oportunidades económicas que podrían presentar para los Estados miembros estos grupos macrorregionales, debido en particular a las economías de escala y al desarrollo industrial asociado a las fuentes de energía renovables.

5.11 El CESE recuerda que es favorable a una combinación energética diversificada y sostenible. Las elecciones nacionales deben ser conformes a la legislación y los objetivos de la UE. El CESE insiste en que dichas elecciones no deben tener efectos negativos desproporcionados en la economía, el medio ambiente o la sociedad. En este sentido, la UE debería abordar el tema de las nuevas fuentes de energía, como, por ejemplo, el gas de esquisto, tras consultar de manera amplia y transparente a los representantes de la sociedad civil organizada, a fin de evitar el riesgo de divergencia entre los enfoques nacionales.

Promover la competitividad de la UE: puesta en común y aumento de los recursos financieros

5.12 Se deberían apoyar los esfuerzos conjuntos de investigación entre Estados miembros y operadores y crear las redes y comunidades de investigación adecuadas, en particular en el ámbito de las energías renovables y las tecnologías de bajo nivel de emisiones, por ejemplo, a través de plataformas de investigación tecnológicas.

5.13 Habida cuenta de las considerables inversiones necesarias y de las restricciones presupuestarias actuales, los recursos disponibles han de concentrarse en los grandes retos. Es importante reforzar los vínculos entre las financiaciones nacionales y europeas, lo que puede requerir que los Estados miembros orienten su apoyo nacional a la investigación hacia proyectos relacionados con los objetivos europeos.

5.14 Conviene evaluar si una consolidación de los recursos financieros disponibles para infraestructuras e investigación podría incrementar la eficacia de las financiaciones. Dicha consolidación podría requerir la concesión de importes fijos a los proyectos energéticos en virtud de los distintos programas de financiación europeos y nacionales.

5.15 Si una evaluación en este sentido resulta positiva, el uso de obligaciones para financiar proyectos podría ser un medio eficaz de aumentar los recursos para promover la investigación y el despliegue de fuentes de energías renovables y de infraestructuras.

5.16 Es importante priorizar mejor los préstamos concedidos por el BEI sobre la base de los proyectos de infraestructuras prioritarios de la UE. Las inversiones de los grupos macrorregionales de Estados miembros deberían tener derecho a los préstamos del BEI.

5.17 Un esfuerzo global y coordinado en favor de las energías renovables podría ayudar a la UE a salir de la crisis económica actual. Disponer de una energía asequible es un requisito esencial para la competitividad económica. Las consecuencias positivas serían muchas: creación de empleo, conocimientos técnicos, reindustrialización de la UE, etc. Proyectos como el Supergrid o el desarrollo y despliegue de las redes inteligentes podrían prestarse a una cooperación industrial y de innovación reforzada a escala de la UE.

Una política energética para todos

5.18 El acceso universal a la energía debe figurar entre los objetivos de la política energética común de la UE, más allá de la mera integración del mercado.

5.19 Un precio de la energía justo y transparente permite a las empresas crecer e invertir. Unos precios de la energía asequibles requieren elecciones eficaces, un mercado interior de la energía integrado y transparente y la concesión de más poderes de control a los reguladores nacionales y europeos.

5.20 La legislación europea concede derechos a los consumidores, pero estos últimos los conocen mal y se benefician poco de ellos. El CESE preconiza que las autoridades competentes o los distribuidores de energía informen de modo sistemático a los consumidores finales sobre sus derechos. Pide que se publiquen a escala nacional informes periódicos sobre el ejercicio de los derechos de los consumidores. En su caso, podrían adoptarse medidas adicionales para garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores.

5.21 En el invierno 2010/2011, entre 50 y 125 millones de europeos (dependiendo de la definición empleada) se encontraron en una situación de pobreza energética. Esta precariedad afecta a las personas más desfavorecidas y con alojamientos deficientes, que a menudo ocupan viviendas mal aisladas y no pueden pagar siquiera las tarifas sociales establecidas en los Estados miembros. Junto al necesario esfuerzo europeo en materia de eficacia energética y reducción de la demanda, el CESE sugiere una nueva reflexión sobre la mejora de los mecanismos de solidaridad a escala de los veintisiete para luchar contra la precariedad energética, empezando por una definición común ⁽²⁾.

5.22 Un «pacto europeo de solidaridad energética» podría consagrar la dimensión estratégica y vital de la energía (accesibilidad, tarifas y precios asequibles, regularidad, fiabilidad y procedencia). Esta protección social energética europea traduciría la proximidad de Europa a las preocupaciones de los ciudadanos. Formaría parte integrante de los esfuerzos con vistas a una mayor armonización social, deseable para reforzar y devolver el sentido al proyecto europeo. Deberá plasmarse en medidas concretas, tomadas en el nivel adecuado.

Reforzar la dimensión exterior de la política energética de la Unión Europea

5.23 El CESE aprueba la propuesta del grupo de reflexión «Nuestra Europa» de crear un grupo europeo de compra de gas siempre y cuando los Estados y empresas participantes puedan gozar de un mayor poder de negociación, ganar en seguridad del abastecimiento y reducir la volatilidad de los precios, de conformidad con las normas de competencia. Una etapa posterior podría ser la creación de una estructura común de abastecimiento de gas y, en su caso, de otras energías fósiles.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica», DO C 44 de 11.2.2011, pp. 53-56.

5.24 En los casos que afecten a varios Estados miembros, el Consejo debería otorgar a la Comisión Europea un mandato que la autorice a negociar, en nombre de la UE, acuerdos de suministro de energía con terceros Estados. El CESE acoge con satisfacción la decisión del Consejo de confiar a la Comisión Europea la tarea de negociar en nombre de los Estados miembros acuerdos con Azerbaiyán y Turkmenistán, con vistas al suministro de gas a través del gasoducto transcaspiano. En tales circunstancias, pide al Consejo y la Comisión que generalicen esta práctica.

5.25 El CESE recomienda que la Comisión Europea siga más de cerca todos los acuerdos nacionales de abastecimiento energético celebrados con terceros Estados. La Comisión debería poder aprobar estos acuerdos, en función de sus repercusiones, positivas o negativas, en el conjunto de la UE (dictamen TEN/464).

5.26 El CESE recomienda una iniciativa de desarrollo y asociación con los países Euromed y los vecinos orientales de la UE que permita diversificar y garantizar los abastecimientos energéticos de la UE (en particular en energías renovables a través de Desertec, Mediterranean Ring, Mediterranean Solar Plan y Medgrid) y ayudar a sus socios a explotar su potencial. La UE podría aportar una ayuda técnica, así como especialización y conocimientos técnicos en materia de formación y dirección de proyectos (dictamen REX/329).

5.27 El CESE estima que la CEE y los dispositivos intermedios deberán dotarse de una dimensión exterior fuerte dirigida a favorecer el acceso a la energía de los países en desarrollo. Estos países deben ser ayudados para producir la energía que necesitan, pero también deben ser capaces de exportarla hacia Europa para financiar sus inversiones.

5.28 El CESE toma nota de las conclusiones del Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía del 24 de noviembre de 2011 en favor del refuerzo de la dimensión exterior de la política energética. También toma nota de las prioridades del Consejo y reitera su petición de una mayor integración de las políticas energéticas y, como mínimo, de las concertaciones sistemáticas organizadas antes de la toma de decisiones. En cuanto al método, recomienda que en todos los casos en que presente un valor añadido, se adopte un enfoque a escala de la UE, en estrecha colaboración con los Estados miembros.

Participación de la sociedad civil

5.29 Dada la importancia de los retos medioambientales, la cuantía de las inversiones que deben realizarse, las repercusiones sociales de las decisiones políticas, sus efectos en los modos de vida y el necesario apoyo de la opinión pública, es indispensable asociar a los ciudadanos al debate sobre las cuestiones energéticas. Los europeos tienen derecho a una información clara y transparente sobre las elecciones energéticas efectuadas en los niveles europeo, nacional y regional⁽³⁾. Los CES nacionales

desempeñan a este respecto un importante papel. Son necesarias campañas de información y consulta sobre los grandes retos energéticos de Europa. Asimismo, debe hacerse hincapié en la eficiencia energética.

5.30 Los ciudadanos deberían poder expresar periódicamente sus puntos de vista sobre las grandes elecciones políticas. Podrían organizarse consultas al nivel adecuado. El CESE realiza desde hace muchos años consultas a escala de la UE (en particular sobre la energía nuclear y la captura y almacenamiento de CO₂). Exhorta a las autoridades nacionales, regionales y locales a organizar una amplia consulta de la sociedad civil.

5.31 El CESE propone crear un foro europeo de la sociedad civil encargado de seguir las cuestiones energéticas. Dicho foro trabajaría en estrecha colaboración con las instituciones de la UE y se reuniría periódicamente para contribuir a la elaboración de un programa plurianual de integración del mercado de la energía. Podría asociar a organizaciones europeas y nacionales activas en el sector de la energía, y se le podría consultar sobre el diseño de la red energética de la UE, la transición a un sistema energético hipocarbónico de aquí a 2050 y las cuestiones económicas y sociales que se deriven de ello. Sus miembros también deberían tener acceso a una información adecuada, que podrían difundir entre las organizaciones similares existentes en los Estados miembros.

5.32 La aceptación por la opinión pública de las elecciones energéticas representa un reto adicional (energía nuclear, captura y almacenamiento de CO₂, parques eólicos, líneas de alta tensión, etc.). La participación y la responsabilidad van parejas. El CESE, que preside en particular el Grupo de trabajo «Transparencia» del Foro Europeo de la Energía Nuclear (ENEF), podría contribuir a una información transparente de los ciudadanos y al intercambio con ellos a través de su sitio de Internet (difusión de buenas prácticas, seguimiento de las iniciativas y proyectos de cooperación, evolución del sector, recogida de puntos de vista de la sociedad civil con vistas a los debates del foro de la sociedad civil sobre la energía y difusión de los mismos entre los responsables de la toma de decisiones). El CESE pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que proporcionen a los ciudadanos una información adecuada a través de canales neutros y objetivos. A este respecto, desempeñan un papel esencial las organizaciones de la sociedad civil y los foros de consulta.

Prever posibles evoluciones institucionales a más largo plazo

5.33 La creación de la Comunidad Europea de la Energía sigue siendo el objetivo final. No obstante, dado que podría ser difícil que los 27 Estados miembros se orienten simultáneamente en la misma dirección, unas cooperaciones reforzadas entre Estados, en especial a escala regional, podrían permitir avanzar más deprisa. Ahora bien, estas acciones no deberían entrar en conflicto con la legislación u otras medidas de la UE, lo que se evitaría mediante una consulta permanente y la participación de las instituciones de la UE. En caso necesario, podrían establecerse mecanismos más formales.

⁽³⁾ Véase por ejemplo, en Francia, para la energía nuclear, la «Association nationale des comités et des commissions locales d'information» («Asociación nacional de comités y comisiones locales de información») (ANCCLI), instaurada mediante un Decreto del Consejo de Estado.

5.34 El CESE recomienda evaluar de aquí a 2014 los progresos realizados recurriendo al artículo 194 del Tratado FUE y examinar entonces si son necesarios cambios, a la luz de las propuestas más ambiciosas de este documento. Un posible nuevo marco institucional podría inspirarse en el Tratado de la CECA. Debería ser posible integrar cualquier nuevo mecanismo institucional, así como su acervo, en la estructura de la UE si los Estados miembros así lo deciden.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la UE en la consolidación de la paz en las relaciones exteriores: buenas prácticas y perspectivas»

(2012/C 68/04)

Ponente: **Jane MORRICE**

En el Pleno celebrado los días 19 y 20 de enero de 2011, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29 (2) de su Reglamento interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«El papel de la UE en la consolidación de la paz en las relaciones exteriores: buenas prácticas y perspectivas».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 19 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 190 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La consolidación de la paz está en el ADN de la Unión Europea. Su propia creación, ampliación y supervivencia en tiempos de crisis son prueba de su habilidad para consolidar la paz. La UE —una comunidad de naciones que promueve la democracia, los derechos humanos, la igualdad y la tolerancia— tiene la obligación moral de apoyar la consolidación de la paz en todo el mundo y ahora cuenta con un mandato del Tratado para hacerlo. Es el mayor donante mundial de ayuda, tiene años de experiencia en zonas de conflicto y cuenta con una amplia gama de instrumentos a su disposición. Por todo esto, debería estar a la cabeza de los esfuerzos internacionales para consolidar la paz. No obstante, no aprovecha suficientemente su potencial en la consolidación de la paz en el mundo y su respaldo al cambio no tiene la repercusión que debería o podría tener. A pesar de sus esfuerzos por mejorar la coherencia con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), aún no se ha alcanzado un «enfoque global de la UE» integrado. A falta de una estrategia para la consolidación de la paz claramente definida, de una mayor puesta en común de las experiencias extraídas de las diferentes acciones para la consolidación de la paz de la UE y de una cooperación genuina con los Estados miembros, los donantes de ayuda internacionales, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil que consolidan la paz sobre el terreno, no se aprovechará plenamente el potencial de la UE para crear una diferencia real y duradera en las regiones con más problemas del mundo. El desafío puede ser grande, pero la recompensa lo es aún más. Una Europa pacífica tiene más razón de ser en un mundo pacífico.

1.2 Sobre la base de estas conclusiones, el CESE hace las siguientes recomendaciones.

Por lo que respecta a la estrategia y a la política

1.2.1 El SEAE debería elaborar una estrategia de consolidación de la paz que integre acciones civiles, militares, diplomáticas, políticas, de respuesta rápida y humanitarias, asistencia al desarrollo a largo plazo, ayuda a corto plazo, cambio climático

y una política comercial y de inversiones, así como cualquier tipo de acciones de la UE que puedan repercutir en zonas frágiles.

1.2.2 El SEAE debería crear un grupo de trabajo formado por representantes del PE, la CE, el CDR, el CESE, el BEI y ONG dedicadas a la consolidación de la paz para que elabore la estrategia.

1.2.3 Las políticas y los programas de la UE, en particular los que operan en zonas de conflicto, deberían estar sujetos a evaluaciones de impacto que valoren su adecuación a los conflictos para garantizar que respetan las normas y los valores de la UE y que pueden garantizar que la ayuda de la UE se utiliza de la manera más eficaz.

Por lo que respecta a las cuestiones operativas

1.2.4 Se debería crear un código de principios para todas las operaciones de la UE en zonas de conflicto y zonas propensas a los conflictos.

1.2.5 Todos los proyectos de consolidación de la paz deberían incluir el fomento de la buena gobernanza y los principios democráticos (derechos humanos, libertad de expresión, igualdad, libertades políticas y sindicales), así como normas de protección medioambiental.

1.2.6 Se deberían establecer parámetros para evaluar cómo avanzan las reformas, y convendría asimismo reforzar los sistemas de supervisión para que sus órganos incluyan a representantes de la sociedad civil y respeten el equilibrio entre hombres y mujeres y para garantizar el compromiso con las reformas. Se debería prestar más atención a la prevención de conflictos, especialmente al papel de la educación y los medios de comunicación, incluidas las redes sociales, en las zonas frágiles, y se deberían fomentar y promover activamente las medidas para impulsar la reconciliación, incluido el diálogo intercultural y la mediación.

1.2.7 La UE debería reforzar su compromiso con la sociedad civil organizada en zonas frágiles aumentando el apoyo a las organizaciones que comparten valores con la UE y promueven la tolerancia, el pluralismo y otras acciones en pro de la consolidación de la paz. Asimismo, se debería facilitar el trabajo del CESE en este ámbito.

1.2.8 Se debería fomentar la adhesión a la Resolución 1325 de las Naciones Unidas sobre las mujeres y la paz, ofrecer más apoyo a los grupos de mujeres que trabajan sobre el terreno y promover la igualdad entre hombres y mujeres.

1.2.9 Las víctimas de los conflictos, en particular los niños, deberían recibir mayor atención específica y mayor reconocimiento y apoyo por parte de la UE.

1.2.10 Se deberían fomentar, facilitar y respaldar los programas que apoyan a los jóvenes más vulnerables, especialmente a los chicos, con el fin de que puedan desempeñar plenamente un papel constructivo en la sociedad.

1.2.11 Se debería ampliar y mejorar la contratación y la formación de personal civil destinado a las misiones. Su objetivo debería pasar de la gestión militar de las crisis a una gestión civil.

1.2.12 Se debería elaborar una base de datos de expertos y candidatos europeos en el ámbito de la consolidación de la paz procedentes de las instancias judiciales, abogados, policías, ONG dedicadas a la consolidación de la paz, mediadores, administradores y políticos con experiencia en este ámbito, para misiones civiles.

Por lo que respecta a las mejores prácticas y a la puesta en común de experiencias

1.2.13 Las instituciones de la UE, los Estados miembros y los organismos internacionales deberían poner en común las conclusiones clave que extraigan ayudados por un compendio de buenas prácticas en la consolidación de la paz y una investigación más amplia sobre el uso de las herramientas para la resolución de conflictos del CESE ⁽¹⁾.

1.2.14 Se debería tomar más en consideración la puesta en común de las experiencias del trabajo de consolidación de la paz dentro de la UE, como el Programa PEACE de la UE para Irlanda del Norte, con las de sus actuaciones en el exterior.

1.2.15 Se debería analizar seriamente la posibilidad de crear un centro de excelencia o instituto europeo para la consolidación de la paz que pudiera aunar las estructuras existentes, tomarlas como base y dar un seguimiento a ideas y recomendaciones de otras instituciones y expertos.

1.2.16 Se debería organizar una gran conferencia sobre la consolidación de la paz que reúna a todas las partes de una nueva estrategia sobre esta cuestión y afianzar recomendaciones sobre la mejor manera de poner en común las conclusiones.

⁽¹⁾ Véase el dictamen SC/029 «El papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte»; ponente: Jane Morrice; DO C 100 de 30.4.2009, pp. 100-108.

2. Contexto

2.1 El presente dictamen constituye una continuación al dictamen de iniciativa sobre «El papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte», aprobado por el CESE en octubre de 2008 y que exhorta a la UE a situar la consolidación de la paz en el mismo centro de su futura dirección estratégica ⁽²⁾. Amplía el alcance de la investigación más allá de las fronteras de la UE, revisa los instrumentos de consolidación de la paz disponibles, en particular desde la creación del SEAE, analiza hasta qué punto se han puesto en común experiencias y presenta recomendaciones para los trabajos futuros en este ámbito.

3. Introducción

3.1 La UE, a menudo descrita como la empresa supranacional de consolidación de la paz con más éxito del mundo, puede ser considerada por otros un modelo a seguir en este ámbito. Seguramente su propia experiencia representa también su mayor logro: unir a enemigos declarados tras la Segunda Guerra Mundial. Otro triunfo de la consolidación de la paz ha sido mantenerlos juntos en una unión de naciones, ampliar su número y extender su influencia a escala mundial. Mantener ese impulso frente a la crisis financiera será otro reto importante.

3.2 No obstante, la UE no ha estado adecuadamente dotada para asumir su obligación moral ni como modelo ni como líder para conseguir la consolidación de la paz en el mundo. En sus operaciones en zonas de conflicto, utiliza los distintos instrumentos que tiene a su alcance, desde la gestión de las crisis a la ayuda humanitaria pasando por la asistencia militar y la ayuda al desarrollo. Sin embargo, su enfoque ha carecido de coherencia, coordinación y conexión creíble con la base de la sociedad civil.

3.3 Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE cuenta con un nuevo mandato de consolidación de la paz (artículo 21), una nueva estructura que lo respalda (el SEAE) y un nuevo líder (la Alta Representante Catherine Ashton) que trabaja por conseguir este objetivo. Por tanto, ya no tendría que haber ninguna razón por la que la UE no pueda hacerse con el timón y tener una verdadera repercusión en la consolidación de la paz en el mundo.

3.4 Si en algún momento fue adecuado que la UE demostrara su liderazgo es ahora. Sus vecinos más cercanos están atravesando una época de revuelta política, económica y social. Necesitan un apoyo sólido en este momento tan crítico de su historia. Con la puesta en marcha de su «nueva y ambiciosa» Política Europea de Vecindad (PEV), la UE ha demostrado que está lista y dispuesta a predicar con el ejemplo. Pero en esto, al igual que en la consolidación de la paz en el mundo, obras son amores y no buenas razones.

3.5 La UE tiene un «potencial formidable» para aunar todas las facetas de su influencia con el fin de crear un enfoque coherente y global de cara a la consolidación de la paz y dispone de los recursos necesarios. No obstante, en última instancia el éxito depende de la voluntad política de los Estados miembros de la UE, su habilidad para hablar con una sola voz y su deseo de respaldar plenamente una estrategia conjunta

⁽²⁾ *Ibidem*.

de consolidación de la paz que no solo otorgue una mayor credibilidad a la UE en el plano internacional, sino que también sirva para promover mejoras en el mundo.

4. Antecedentes

4.1 El término «consolidación de la paz» es relativamente nuevo en el léxico de la diplomacia internacional. En su «Programa de Paz» de 1992, Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, lo definió por primera vez como «las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto». En 2006, las Naciones Unidas crearon una Comisión de Consolidación de la Paz para apoyar los esfuerzos en pro de la paz en países que salen de situaciones de conflicto y, en 2009, la OCDE creó una Red Internacional de Conflictos y Fragilidad (INCAF).

4.2 En el ámbito europeo, la primera referencia concreta a la consolidación de la paz en las relaciones exteriores de la UE apareció en el Programa de Gotemburgo para la prevención de conflictos violentos, adoptado en 2001. La más reciente está en el artículo 21 del Tratado de Lisboa, que enumera como objetivos fundamentales de la acción exterior de la UE los derechos humanos, la democracia, la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz.

4.3 El Tratado de Lisboa también establece un nuevo marco para las relaciones exteriores de la UE. La Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad combina las competencias anteriormente divididas entre el Consejo y la Comisión Europea. La Alta Representante, Catherine Ashton, cuenta con el apoyo del SEAE, cuya competencia abarca las tres «des» (Diplomacia, Desarrollo y Defensa), ámbitos en los que puede haber intervenciones para la consolidación de la paz.

4.4 Dentro del SEAE y en las direcciones generales competentes de la Comisión Europea, la UE cuenta con una amplia gama de instrumentos que puede utilizar para consolidar la paz. Entre ellos cabe incluir:

— **Misiones civiles y militares dentro de la PCSD:** se centran en la policía, el Estado de Derecho, la administración civil y la protección civil. A menudo se ven limitadas por la falta de personal capacitado. La dimensión de la seguridad y la logística se considera un requisito previo para que haya un entorno estable y seguro en el que sea posible la consolidación de la paz.

— **Instrumento de Estabilidad:** es la principal fuente de financiación de la UE para la consolidación de la paz. Más del 70 % de los fondos disponibles (2 000 millones de euros en 2007-2013) se destinan a dar respuesta a las crisis para «salvar la distancia» entre la ayuda humanitaria a corto plazo y la ayuda al desarrollo a más largo plazo.

— **Asociación para la Consolidación de la Paz:** creada al amparo del Instrumento de Estabilidad para mejorar la

comunicación con los socios principales en respuesta a las crisis. Apoya el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil y contribuye a la difusión de buenas prácticas y al acceso a un apoyo logístico y técnico.

4.5 Hay muchos otros instrumentos que no son específicos para la consolidación de la paz pero que pueden utilizarse para apoyar a la UE en ese cometido. Entre ellos se incluyen la asistencia humanitaria (ECHO), el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, la ayuda al desarrollo a través del Fondo Europeo de Desarrollo (para los países ACP y los PTU) y el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (América Latina, Asia, el Golfo y África del Sur).

4.6 Las políticas de la UE, por ejemplo en el ámbito del comercio, la inversión del BEI, el medio ambiente, la energía o la agricultura, también pueden utilizarse en un contexto de consolidación de la paz. La política de ampliación de la UE incluye un elemento de consolidación de la paz, puesto que exige a los países candidatos que se adhieran a los valores fundamentales de la Unión⁽³⁾. Asimismo, la Política Europea de Vecindad (PEV), que abarca a dieciséis países vecinos de la UE, se ha «revitalizado» a raíz de la «primavera árabe» y ha pasado a incluir un aspecto de consolidación de la paz para ayudar a construir una «democracia sólida y duradera», y el «Programa para el cambio» de la UE propone reforzar el papel de la UE en la consolidación de la paz de diferentes maneras.

4.7 Si bien la mayor parte de la consolidación de la paz de la UE se lleva a cabo en el marco de su política de relaciones exteriores, la Unión también ha estado poniendo en práctica una iniciativa de paz única dentro de sus fronteras. El Programa especial de apoyo de la UE para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y en los condados fronterizos de Irlanda se creó en 1996 y actualmente se encuentra en su tercera ronda de financiación⁽⁴⁾.

5. Consolidación de la paz: los retos

5.1 Búsqueda de una definición y una estrategia

5.1.1 Aunque en general se considera que la consolidación de la paz es una nueva manera positiva para intervenir en zonas de conflicto, carece de una definición precisa. Para algunos

⁽³⁾ Véase el apartado 2 de las Conclusiones del Consejo sobre la ampliación y el proceso de estabilización y asociación, 3132ª reunión del Consejo de Asuntos Generales, celebrada el 5 de diciembre de 2011: «El proceso de ampliación continúa reforzando la paz, la democracia y la estabilidad de Europa y permite a la UE hallarse en una mejor posición para atender los retos mundiales. El poder transformador del proceso de ampliación propicia las reformas políticas y económicas de gran alcance en los países afectados por la ampliación, al tiempo que beneficia al conjunto de la UE. La finalización con éxito de las negociaciones de adhesión de Croacia es una clara muestra de ello y envía una señal positiva a la región en su conjunto.»

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el «Proyecto de anuncio a los Estados miembros por el que se establecen las directrices de una iniciativa del programa especial de apoyo a la paz y a la reconciliación en Irlanda del Norte y en los condados fronterizos de Irlanda» (SEC(95) 279 final), DO C 236/29 de 11.9.1995, y el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las contribuciones financieras de la Unión Europea al Fondo Internacional para Irlanda (2007-2010)», COM(2010) 12 – 2010/0004 (COD), DO C 18/114 de 19.1.2011.

se aplica solo a una situación post-conflicto para estabilizar y reconstruir. Otros consideran que establece un vínculo entre las políticas de defensa y las de desarrollo. También hay quien la describe como un proceso catalítico sin solución de continuidad, que va desde la prevención de conflictos a la estabilización después de los conflictos, pasando por la gestión de crisis, el establecimiento y el mantenimiento de la paz.

5.1.2 Si analizamos los distintos elementos, el «**mantenimiento de la paz**» trata sobre seguridad y defensa, el «**establecimiento de la paz**» sobre el uso de la diplomacia para alcanzar un acuerdo político y la «**consolidación de la paz**» abarca ambos conceptos y va mucho más allá. Lo ideal es que sea una acción que comienza antes de que sea necesaria la presencia de responsables de mantener la paz o de establecerla y, si da resultado y perdura, puede hacer que tal presencia no sea necesaria. La mejor definición de una consolidación de la paz inclusiva, global, consultiva y a largo plazo quizá sea un «proceso abierto que sirve para reconciliar las diferencias abriendo puertas y mentes».

5.2 *La necesidad de aunar esfuerzos para la reflexión*

5.2.1 Independientemente de la definición, los expertos coinciden en que la consolidación de la paz es un proceso sumamente complejo en el que interviene una amplia gama de agentes que operan en los ámbitos de la diplomacia, la intervención militar y civil y la asistencia financiera y técnica a corto y largo plazo a nivel local, nacional e internacional. El principal reto es encontrar una manera para establecer la «coherencia, coordinación y complementariedad» entre la amplia gama de políticas, agentes e instrumentos, dentro y fuera de la UE, que actúan en la misma zona. La principal dificultad reside en que los distintos Estados miembros y los distintos donantes tienen diferentes prioridades y pueden surgir tensiones cuando los intereses y las necesidades de cada uno apuntan en distintas direcciones.

5.2.2 Dentro de la UE, la complejidad de las estructuras en las instituciones y direcciones hace que la coordinación práctica entre las personas responsables sea otro reto significativo. De manera similar, existe una importante necesidad de garantizar la coherencia entre las políticas que se centran específicamente en las zonas frágiles, como la ayuda al desarrollo, y aquellas que tienen una mayor repercusión en ellas, especialmente el comercio, la inversión, el cambio climático y la política energética. Se considera que la creación del SEAE representa una oportunidad real para «estrechar los vínculos» de las políticas y la práctica entre las instituciones de la UE y entre la UE, sus Estados miembros y otros donantes importantes, como las Naciones Unidas, Estados Unidos o China, y otras partes interesadas.

5.2.3 Aunque el «santo grial de un enfoque integral» sigue siendo esquivo, se han hecho esfuerzos para utilizar con mayor coherencia los instrumentos de la UE. Un ejemplo reciente es el del Consejo de Asuntos Exteriores de junio de 2011, que acordó adoptar un enfoque inclusivo al problema de Sudán y Sudán Meridional, desde el diálogo político, pasando por la creación de capacidades civiles en el ámbito de la ayuda al desarrollo y la

cooperación comercial. El reciente «Programa para el cambio» de la UE vuelve a dar prioridad a su política de desarrollo, otro ejemplo de un nuevo enfoque de la consolidación de la paz. Entre otros, las propuestas prestan especial atención a los derechos humanos, la democracia, la igualdad, la buena gobernanza y los nexos con la sociedad civil. Algunos consideran que se trata de un planteamiento nuevo y valioso, mientras que otros piensan que es insuficiente.

5.3 *Refuerzo del papel de la sociedad civil en la transformación de los conflictos*

5.3.1 El proceso de transformación de los conflictos requiere algunos cambios fundamentales en las actitudes y el comportamiento. La inclusión, el compromiso y el diálogo son armas para combatir el miedo, el odio, la intolerancia y la injusticia, y son los ingredientes para crear un entorno favorable para la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz. Este trabajo se tiene que llevar a cabo en la base y a nivel de la calle, allí donde la consolidación de la paz tiene más importancia. En este caso, la participación de las organizaciones de la sociedad civil que comparten los valores de la UE de la igualdad, los derechos humanos, la inclusión y la tolerancia no se puede seguir dejando al azar y se debe dar prioridad al apoyo a los más vulnerables, en situación de riesgo o que no pueden hacer oír su voz.

5.3.2 En general se reconoce que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel crucial para asegurar la eficacia y la sostenibilidad a largo plazo de toda estrategia de consolidación de la paz. La cooperación y la consulta con agentes locales no estatales no solo sirve para que la UE comprenda mejor una situación de conflicto desde abajo, sino que también garantiza que la base «haga suyo» el proceso, ayuda a promover una consolidación de la paz más «sensible a los conflictos» y sirve como refuerzo positivo a sus esfuerzos por consolidar la paz.

5.3.3 Hasta ahora, el foco de la consolidación de la paz, tanto en el plano de las políticas como en el operativo, solía pasar por alto grupos cuya influencia en el proceso puede ser crucial. Las mujeres, quienes a menudo mantienen unido el tejido social durante los conflictos, raramente están representadas en la toma de decisiones. La actitud que adoptan los comerciantes locales en las zonas de conflicto según la cual siguen trabajando a pesar de la situación es una importante demostración de resistencia que merece respaldo. La actividad sindical, como las manifestaciones por la paz y la solidaridad que a menudo se ven en lo que ahora son calles de la UE, representa otro recurso efectivo para respaldar la consolidación de la paz. Los jóvenes necesitan apoyo para canalizar su energía de manera constructiva y los grupos más vulnerables, en particular las víctimas, necesitan atención por parte de expertos.

5.3.3.1 Cada vez más se reconoce que la prevención de conflictos y la reconciliación entre los grupos divididos merecen una mayor atención en los esfuerzos de la consolidación de la paz. La educación desempeña un papel muy importante a este respecto, pues enseña a los jóvenes no solo a aceptar

las diferencias sino también a respetarlas. También hay que tener en cuenta la importancia de los medios de comunicación, y especialmente las redes sociales pueden desempeñar un papel importante a la hora de influir en el cambio positivo. Otra parte importante de este trabajo consiste en promover estrategias específicas para unir a los grupos, como el diálogo intercultural y la mediación.

5.3.4 Un diálogo estructurado entre la UE y las organizaciones de la sociedad civil en las zonas de conflicto puede forjar relaciones duraderas y fomentar el entendimiento al nivel más bajo. Debido a estos estrechos vínculos con la sociedad civil organizada, el CESE se encuentra en una buena situación para desempeñar un papel más importante en el compromiso de la UE con las organizaciones de base en esas regiones. Ya trabaja, entre otros con empresas y sindicatos, en lugares como China, el Tíbet, el Líbano, África septentrional y los países ACP y está dispuesto a llevar más allá esa puesta en común de experiencias para «sostener y consolidar» los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil y el trabajo de la UE en proyectos de consolidación de la paz.

5.4 Mayor reconocimiento del valor de la puesta en común de experiencias

5.4.1 La UE, una comunidad formada por veintisiete naciones unidas por el bien común, se encuentra en una posición para compartir su propia experiencia con otros. Desde el proceso de toma de decisiones a la estrategia de ampliación, la UE ofrece ejemplos de una práctica que las asociaciones regionales de otras partes del mundo podrían emular. Hay algunas que están dispuestas a hacerlo y otras, como la Unión Africana, ya están en ello. Hay otros ejemplos de países y regiones en los que se ha conseguido alcanzar cambios sin producirse conflictos. Vale la pena destacarlos en el ámbito de la política y la práctica de la consolidación de la paz.

5.4.2 Al haber trabajado en la consolidación de la paz en las relaciones exteriores desde su inicio, la UE también cuenta con una gran cantidad de experiencia adquirida en zonas como Asia Sudoriental, Oriente Medio, América Central, los Balcanes y el África subsahariana que puede poner en común. Parte de este trabajo ha dado importantes frutos, otra parte ha tenido menos éxito. En efecto, la actuación de la UE en ciertas zonas de conflicto ha recibido duras críticas, pero incluso esas experiencias podrían ser de utilidad en la elaboración de las políticas, siempre y cuando se aprenda de los errores.

5.4.3 En cuanto a la «puesta en común de experiencias positivas», hay mucho que aprender. El proceso de paz en Aceh (Indonesia), la reconexión de la red de alcantarillado en la dividida ciudad de Nicosia⁽⁵⁾ o el apoyo de la UE para alcanzar la paz en Irlanda del Norte son ejemplos que se podrían añadir a las herramientas de la UE en cuanto a la experiencia en la consolidación de la paz. Aunque no hay una única solución a todos los problemas, existen principios básicos comunes a muchas zonas de conflicto que no se pueden ignorar.

5.4.4 No obstante, hay estudios que demuestran que la puesta en común de experiencias no es una práctica generalizada en la política de la UE, especialmente cuando se trata de la acción interior y exterior. El Programa PEACE para Irlanda del

Norte carece de todo tipo de enfoque sistemático relativo a la puesta en común de información con otras zonas en conflicto. Puesto que a la UE se la valora positivamente por haber contribuido a alcanzar la paz en la región, que el grupo de trabajo de Barroso en Irlanda del Norte recomendó una puesta en común de información con otras zonas de conflicto y que la «Red PEACE» se ha creado para hacer exactamente eso, esta aparente falta de información cruzada de la acción interior a la exterior es una oportunidad desperdiciada y un grave error político.

5.5 Hacia la creación de un centro para la consolidación de la paz

5.5.1 Por todo lo expuesto anteriormente, aún queda mucho por hacer para que la UE se afiance como líder mundial en la estrategia de consolidación de la paz y garantice que su trabajo tenga un mayor alcance y una mayor repercusión. Una de las propuestas que se barajan consiste en crear un instituto europeo para la paz, como han sugerido el ex presidente de Finlandia y el ministro sueco de Asuntos Exteriores, que garantice una mayor «coherencia, coordinación y complementariedad» en los esfuerzos de la UE para la consolidación de la paz. Por su parte, los líderes de Irlanda del Norte han propuesto crear un centro internacional de excelencia consagrado a la consolidación de la paz fuera de Belfast. Para ello, han solicitado fondos del Programa PEACE de la UE. Asimismo, el Parlamento Europeo ha entrado en el debate y ha elaborado un documento titulado «A Blue Print for an Institute for Peace» (Plan para un Instituto para la Paz).

5.5.2 Vale la pena considerar seriamente la posibilidad de crear un nuevo instituto o centro vinculado a otros órganos que ya trabajan en este ámbito, como el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE) o la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Si una organización de este tipo pudiera proporcionar un foco para un asesoramiento independiente por parte de expertos, diálogo, formación, estudio y puesta en común de experiencias entre personas que trabajan en este ámbito, sería una gran baza para respaldar el trabajo del SEAE en este ámbito crucial de la acción de la UE.

5.6 Una oportunidad que no se puede desperdiciar

5.6.1 El presente dictamen se centra en cómo la UE podría organizarse mejor para desempeñar un papel más constructivo en lo que se ha convertido en el mayor reto del mundo actual: la resolución de conflictos. Que no exista una definición de «consolidación de la paz» y que la UE aún no haya formulado una estrategia de consolidación de la paz demuestra que tenemos un amplio margen de maniobra para trabajar. Se trata de una oportunidad poco común para la UE en un ámbito de las relaciones internacionales que quizá no se nos vuelva a presentar.

5.6.2 Gracias a la creación del SEAE la UE debería poder hacerse con el timón de la consolidación de la paz internacional. Ahora el reto consiste en diseñar una estrategia de consolidación de la paz distinta, que alcance no solo la coherencia entre los programas y las políticas de la UE, sino también entre los valores y los intereses de la UE y sus Estados miembros. Esto podría resultar difícil en ausencia de una política exterior común que establezca principios aceptados de intervención o de

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Diplomacia de las ciudades» de 12 de febrero de 2009. (DO C 120 de 28.5.2009).

no intervención en zonas en conflicto, aunque algunos consideran que la adopción de un «enfoque para toda la UE» es la única forma de garantizar que la consolidación de la paz tenga un impacto real sobre el terreno.

5.6.3 Con el tiempo, la UE ha aprendido el valor de la democracia en contraposición a la dictadura, la importancia de la justicia, la igualdad y los derechos humanos y los peligros de la intolerancia, la xenofobia, la discriminación y el prejuicio. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta la caída del muro de Berlín, la UE ha avanzado constantemente en la senda de la consolidación de la paz, asentando sus logros y allanando el camino para que otros lo sigan. Se ha enfrentado a numerosas pruebas, sin olvidar la actual crisis financiera. No obstante, sus valores fundamentales son el punto de referencia para su acción,

tanto en casa como más allá de sus fronteras, que nunca debe perder de vista.

5.6.4 En esta época de crisis e introspección internas, la UE no debe perder de vista la idea general y sus responsabilidades a escala mundial. No debe abandonar sus políticas exteriores ni sus compromisos externos y necesita forjarse un papel distinto que ninguna otra nación o grupo de naciones pueda igualar. Como consolidador de la paz, la UE aporta su historia, sus valores y su distintivo característico de intervención «de abajo arriba» a un ámbito en el que la reputación, el entendimiento, la experiencia, la generosidad y la confianza son lo que más se valora. Como líder mundial en la consolidación de la paz, la UE también necesita la confianza, la convicción y el valor para dar un paso adelante.

Bruselas, 19 de enero de 2012.

El presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

Personas entrevistadas durante la preparación del dictamen:

1. Gerrard Quille (asesor político en materia de política de seguridad y defensa, Departamento de Políticas, DG Política Exterior, Parlamento Europeo).
 2. Franziska Katharina Brantner (diputada al Parlamento Europeo) – miembro del Grupo de los Verdes /Alianza Libre Europea; miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores; ponente de la Propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento de Estabilidad y miembro de la Delegación para las relaciones con Israel.
 3. Marc Van Bellinghen, jefe de división en funciones; Andrew Byrne, administrador: Consejo de Dirección, Asuntos Mundiales y Multilaterales, Dirección C, Prevención de Conflictos y Política de Seguridad, División para la Consolidación de la Paz, Prevención de Conflictos y Mediación, Servicio Europeo de Acción Exterior.
 4. Kyriacos Charalambous, gestor de programas – Políticas de la UE, DG REGIO D1, Unidad Coordinación de Programas, Relaciones con otras Instituciones y ONG, Simplificación, Fondo de Solidaridad; y Tamara Pavlin, gestora de programas – políticas de la UE, DG REGIO D4, Unidad Irlanda y Reino Unido.
 5. Catherine Woollard, directora ejecutiva, Oficina Europea de Enlace de la Misión para la Construcción de la Paz (EPLO).
 6. Olga Baus Gibert (responsable de relaciones internacionales, consolidación de la paz; planificación de las respuestas en caso de crisis, Servicio para los Instrumentos de Política Exterior, Unidad de Operaciones del Instrumento de Estabilidad.
 7. David O'Sullivan, director de operaciones, Servicio Europeo de Acción Exterior.
 8. Joachim Koops, catedrático, director académico, Estudios Europeos sobre Paz y Seguridad, Colegio Vesalius, Bruselas, y Director del Instituto para la Gobernanza Mundial.
 9. Danuta Hübner (diputada al Parlamento Europeo) - miembro del Grupo del Partido Popular Europeo – presidenta de la Comisión de Desarrollo Regional; miembro la Comisión Especial para la Crisis Financiera, Económica y Social; miembro de la Delegación para las Relaciones con los Estados Unidos y suplente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios.
 10. Luc Van den Brande, presidente de la Comisión CIVEX, Comité de las Regiones.
 11. Mireia Villar Forner, asesora política, Prevención de Crisis y Recuperación, Naciones Unidas/PNUD.
-

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

477ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE ENERO DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Un mercado único de los derechos de propiedad intelectual – Estimular la creatividad y la innovación para generar crecimiento económico, empleos de calidad y productos y servicios de excelencia en Europa»

[COM(2011) 287 final]

(2012/C 68/05)

Ponente: **Denis MEYNENT**

El 24 de mayo de 2011, 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 Comité de las Regiones – Un mercado único de los derechos de propiedad intelectual – Estimular la creatividad y la innovación para generar crecimiento económico, empleos de calidad y productos y servicios de excelencia en Europa»

COM(2011) 287 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 160 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los derechos de propiedad intelectual (DPI) deben mantener su papel tradicional consistente en estimular la innovación y el crecimiento. El régimen de protección que la Comisión se dispone a actualizar ha de conservar esta faceta tradicional sin derivar enteramente hacia un enfoque meramente patrimonial y financiero, pese a que no cabe ignorar que, actualmente, la capitalización bursátil de las mayores empresas multinacionales se basa, en gran medida, en su «cartera» de licencias y otros derechos inmateriales cuyo valor debe figurar en el balance a tenor de la normativa de contabilidad NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera).

1.2 La estrategia propuesta por la Comisión Europea para los DPI en el mercado único es un elemento esencial aunque a la

vez complementario de la Estrategia Europa 2020, del Acta del Mercado Único y de la Agenda Digital para Europa. Es esencial disponer de una estrategia en este ámbito dado que la economía se caracteriza por un componente inmaterial cada vez mayor así como por su financiarización. No obstante, debe considerarse que, en el crecimiento de la nueva economía, la evolución actual descansa sobre la formación y las competencias cada vez más completas de los individuos y de sus conocimientos. La dimensión humana y el interés público han de formar parte de la estrategia, y el Comité considera que ello no queda plasmado de manera suficientemente clara en las propuestas y análisis expuestos.

1.3 Por otra parte, la prioridad, como ha destacado el Comité reiteradamente en sus dictámenes anteriores, ha de ser que las PYME puedan proteger sus invenciones y creaciones, y que al mismo tiempo puedan acceder al potencial de conocimientos

que constituyen las patentes registradas junto con las estrategias comerciales y publicitarias que se diversifican en la sociedad del conocimiento y de la información.

1.4 El Comité aguarda, desde hace tiempo, la patente única europea y la posibilidad de unificar la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales a escala del mercado único, y confía en que ello de concrete a partir de ahora, en aras de los intereses de las empresas de la UE y de la economía europea, que acusan una desventaja comparativa respecto de sus competidores externos. El Comité confía en que la Comisión emprenda iniciativas que reduzcan sensiblemente los gastos de tramitación, en particular, de las patentes de invención.

1.5 En 2012, la Comisión tiene previsto presentar una propuesta legislativa sobre el cobro de los derechos de autor relativos a la difusión de la música en línea. El Comité insiste en que se consulte a las organizaciones representativas de los titulares de los referidos derechos e intereses afectados, incluidos los usuarios y asalariados, *a priori* y de manera informal. Insiste, además, en la transparencia y el control de los organismos de gestión de derechos de autor y derechos afines, que deben prevalecer en el sistema de cobro que se establezca. En cuanto al canon por copia privada, según el Comité es poco equitativo porque considera que la posibilidad de realizar dichas copias es un elemento constitutivo del *fair use*. En cualquier caso, no se debería aplicar a los discos duros empleados por las empresas en sus actividades industriales y comerciales.

1.6 Por otra parte, no basta intentar dispensar a los DPI el mismo trato que a los valores mobiliarios eventualmente negociables en una bolsa europea especializada, pues las posibilidades de acceso no serán las mismas para las PYME y PYMI europeas y para los grandes grupos transnacionales, lo cual podría, además, acelerar la huida de las innovaciones europeas hacia otros continentes. El Comité aguarda con interés las propuestas concretas de la Comisión al respecto.

1.7 Por otra parte, la futura política armonizada en materia de DPI ha de tener en cuenta el interés general y los derechos de los consumidores, así como la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la reflexión y el proceso de elaboración de una estrategia global y equilibrada en este ámbito. En efecto, se trata de aportar la innovación y la creación así protegidas al fondo común de conocimientos científicos de la sociedad, para que contribuyan a fomentar la cultura, la información, la educación y la formación así como, de manera más general, unos derechos colectivos fundamentales en los Estados miembros.

1.8 Se requiere aproximar entre sí las legislaciones nacionales sobre la protección de los derechos inmateriales y reprimir la falsificación en el mercado único para facilitar la cooperación administrativa y aduanera así como, en su caso, policíaca y judicial, en cuanto a las investigaciones y la represión de las conculcaciones más graves de los derechos protegidos, cuando las violaciones son de carácter comercial y, en particular, si peligra la salud o la seguridad de los consumidores.

1.9 En efecto, la falsificación a gran escala y las copias fraudulentas con fines comerciales a menudo están vinculadas

directamente con el crimen organizado, dado que las posibilidades de ser descubiertos y las sanciones con las que se reprime este tipo de piratería no son suficientemente disuasorias.

1.10 Por ello, el Comité respalda la estrategia de la Comisión con vistas a fomentar políticas y actuaciones coordinadas así como una verdadera cooperación administrativa, que es uno de sus pilares fundamentales, en aras tanto del interés de las empresas como del interés general.

1.11 Actualmente, determinados ejemplos de difusión en línea mediante pago –desarrollados, entre otros, por Apple, Amazon, Google o Deezer– corroboran que la valorización de los derechos de autor no implica criminalizar a los jóvenes pues, siempre que los precios sean razonables y accesibles, las copias privadas ilícitas pierden su principal atractivo.

1.12 Los tribunales civiles son competentes en la mayoría de los casos de violación de los derechos inmateriales que nos ocupan. No obstante, además de la lentitud habitual de los procedimientos judiciales, la carga de la prueba que recae sobre las PYME es a menudo excesiva, sobre todo en los casos de vulneración fuera de su país, por lo que conviene establecer procedimientos específicos en el marco del mercado único en materia de investigación, de embargo, de reconocimiento recíproco de los documentos administrativos y judiciales y de inversión de la carga de la prueba.

1.13 Igualmente, indemnizar a los denunciantes en un contexto internacional puede resultar difícil y debería ser objeto de cooperación entre los países afectados para asegurarse de que los titulares de los derechos en cuestión reciban una indemnización que corresponda, en la medida de lo posible, al perjuicio real sufrido, independientemente de las multas penales y de otras sanciones que puedan imponer los órganos jurisdiccionales.

1.14 Se requiere un marco legislativo claro frente a las «soluciones» privadas (códigos, etc.) y, sobre todo instaurar, en lugar de dichas iniciativas, un control judicial y las garantías procesales y del respeto de los derechos individuales, tales como el derecho a la información, al respeto de la intimidad, a la libertad de expresión y de comunicación, así como la garantía de la neutralidad de la red.

1.15 Al mismo tiempo, el principio general de proporcionalidad entre los delitos cometidos y las sanciones impuestas ha de aplicarse de manera efectiva. Deberían modificarse, a la luz de lo antedicho, determinadas legislaciones nacionales especialmente intrusivas y represivas respecto de las copias ilícitas de productos audiovisuales realizadas a pequeña escala por particulares a través de Internet y sin ánimo de lucro. No conviene dar la impresión de que la legislación atiende más a los grupos de presión que a un principio fundamental del Derecho penal.

1.16 El Comité aguarda igualmente con interés las propuestas de la Comisión sobre la actualización del Derecho de marcas así como sobre su armonización y renovación en el marco del mercado único. En efecto, considera que semejante actualización y mejora de la protección son necesarias habida cuenta de la influencia que tienen en la valoración de las sociedades.

2. Propuestas de la Comisión

2.1 Lo primero que evoca la realidad inmaterial es la investigación, las patentes y, con carácter más general, la innovación tecnológica. Si bien es cierto que dichos elementos son determinantes para la competitividad, existe asimismo otra categoría de activos inmateriales, a saber, los vinculados a la imaginación. Ello abarca un abanico de actividades, conceptos y sectores que engloban la creación cultural y artística, en su sentido más amplio, incluido el diseño, la publicidad, las marcas, etc. Todos estos elementos tienen un denominador común: se basan en los conceptos de creación y creatividad.

2.2 En sus propuestas de 2009 la Comisión no había podido tener en cuenta la novedad que supuso la ratificación por parte de la Unión Europea y sus Estados miembros de los «Tratados Internet» de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) [el Tratado de la OMPI sobre Derecho de autor (WCT) y el Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT)]. Actualmente la Comunicación objeto de análisis tiene en cuenta esta nueva realidad, así como el Acuerdo comercial de lucha contra la falsificación (ACTA).

2.3 Se distinguen dos formas de propiedad inmaterial (o «intelectual»), a saber, la propiedad industrial y la propiedad literaria y artística.

2.4 Las dos grandes vertientes de la protección de los inventores y los creadores consisten en dos modalidades históricas de patentes por lo que se refiere a las invenciones con posibles aplicaciones industriales y a los derechos de autor (o su versión más restrictiva del *copyright* en el ámbito de la *common law*) de las publicaciones y de otras creaciones literarias, audiovisuales o artísticas, entendidas de manera amplia.

2.5 Esta Comunicación pretende exponer la visión estratégica global de la Comisión de cara al establecimiento de un verdadero mercado único de la «propiedad intelectual», del que actualmente carece Europa: un régimen europeo de derechos de propiedad intelectual (DPI) adaptado a la nueva economía del mañana, que recompense la labor creativa e inventiva, genere incentivos para la innovación en la UE y permita a la diversidad cultural florecer ofreciendo salidas adicionales a los contenidos en un mercado abierto y competitivo.

2.6 Se trata de un conjunto de propuestas, algunas de las cuales corresponden a políticas iniciadas hace tiempo, pero que deberían armonizarse y adaptarse, mientras que otras son novedosas y abogan por la incorporación e integración de los DPI en el mercado único europeo.

2.7 Algunas de estas propuestas no están formuladas explícitamente, de manera que habrá que esperar unos meses para disponer de propuestas concretas sobre la manera de organizar un mercado europeo de los DPI y sobre la revisión en este sentido de la armonización de la protección de marcas. La Comisión tiene previsto presentar en 2012 propuestas sobre la gestión de los derechos relativos a la música en línea.

2.8 Las demás propuestas ya existen desde hace tiempo, como la patente única, que al parecer está ya casi finalizada tras tres decenios de trabajos, la armonización de la legislación y de las medidas concretas de lucha contra la falsificación y la piratería de los productos, o el parasitismo de las marcas. Pero estas propuestas pasan ahora a formularse en un marco armonizado y coherente con vistas a contribuir, junto con otras, a la eficacia de la estrategia establecida.

3. Consideraciones generales del Comité

3.1 Según el Comité, un régimen europeo de DPI moderno e integrado contribuirá notablemente al crecimiento, a la creación de empleo sostenible y a la competitividad de la economía europea, es decir, a los objetivos clave de la Estrategia Europa 2020. En el pasado el Comité se ha pronunciado reiteradamente al respecto y ha hecho recomendaciones en materia de propiedad industrial y de propiedad literaria y artística en el mercado único ⁽¹⁾.

3.2 Los DPI incluyen los derechos de explotación industrial y comercial, como las patentes y los modelos de utilidad, las marcas, las obtenciones vegetales, los derechos sobre bases de datos o esquemas electrónicos, los dibujos y modelos, las indicaciones geográficas, los derechos de autor y los derechos afines a los derechos de autor, los secretos de fabricación, etc.

3.3 En Europa, las industrias basadas en el conocimiento representan por sí mismas 1,4 millones de PYME y 8,5 millones de empleos. Se caracterizan por un crecimiento rápido y sostenido en comparación con otros sectores económicos, de modo que contribuyen a la recuperación económica.

3.4 La Comisión afirma que «los DPI son derechos de propiedad». Se asimilan a un derecho de propiedad aunque, en realidad, se trata de derechos inmateriales que protegen a sus titulares contra las copias y la competencia. Constituyen excepciones a la libre competencia, en forma de monopolios temporales protegidos por un título o certificado expedido por una autoridad estatal competente (patentes, etc.) o reconocidos por la legislación nacional (derechos de autor y derechos afines).

3.5 Los titulares de dichos derechos los pueden ceder o bien vender únicamente el derecho de reproducción mediante la concesión de licencias, lo cual los asemeja a un derecho de propiedad inmaterial, pero cuya protección es más aleatoria en la práctica que la de los bienes materiales, debido a su diferente fundamentación. En efecto, los monopolios temporales están reconocidos y protegidos, en aras del interés general, sólo para reforzar el potencial de los conocimientos y de las tecnologías con el fin de impulsar el desarrollo industrial o cultural.

⁽¹⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 105.
DO C 116 de 28.4.1999, p. 35.
DO C 32 de 5.2.2004, p. 15.
DO C 77 de 31.3.2009, p. 63.

3.6 Los programas informáticos ya no presentan esta dimensión de interés general y no están obligados a publicar sus fuentes, mientras que las de las patentes se expiden para su protección. Por su parte, el Derecho europeo excluye la protección de los programas informáticos mediante patente (Convenio de Munich) y se limita a proteger mediante un derecho derivado del de autor los efectos producidos por los programas informáticos denominados propietarios, en lugar de proteger las fuentes. No obstante, ello plantea una dificultad puesto que se pueden lograr los mismos efectos mediante distintos programas; además, la protección de los derechos de autor de programas informáticos genera obligaciones específicas respecto de la interoperabilidad de los distintos soportes lógicos («software»), lo cual puede justificar su descompilación. Esta protección, en principio por cincuenta años, parece sin embargo muy excesiva en un sector caracterizado por una renovación e innovación extremadamente rápidas en el que «el ganador se lo lleva todo» (*winner takes all*) en un mercado en el que tanto las tecnologías como los programas están en perpetua evolución o transformación.

3.7 En cambio, hay quienes se oponen a las formas tradicionales de protección mediante la creación de licencias públicas libres, como la «*General Public Licence*» para los programas informáticos o las «*creative commons*» en el ámbito literario o artístico; se trata de una impugnación de las protecciones clásicas que se consideran un freno a la sociedad del conocimiento y de la información. Estas licencias libres, que constituyen una importante cuota del mercado mundial, deberían recibir el mismo reconocimiento y protección que las demás licencias representativas de títulos de propiedad.

3.8 Las excepciones pueden afectar a las protecciones otorgadas con carácter temporal por razones de interés general (licencias obligatorias cuando los titulares de los derechos se niegan a conceder licencias en ciertos países, así como en el ámbito farmacéutico en caso de epidemias o de epizootias). Antes de que los acuerdos sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (en inglés, TRIPS) y los Tratados más recientes de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) diesen una dimensión más amplia, cuando no universal, a los derechos inmateriales vinculados al comercio internacional, muchos países no otorgaban una protección real o suficiente, o bien toleraban vulneraciones de los derechos de propiedad industrial y literaria con el fin de afianzar su base industrial y de desarrollar sus conocimientos (entre otros, Japón y ciertos países europeos). Aunque tales prácticas tienden a desaparecer, en la práctica los distintos Estados manifiestan actitudes más o menos represivas o tolerantes respecto de las falsificaciones (China, la India, etc.).

3.9 El desarrollo de activos inmateriales (marcas) permite a una empresa diferenciarse respecto de sus competidoras, poner en el mercado productos y conceptos innovadores así como, en general, alcanzar una mayor competitividad no relacionada con los precios lo cual, *in fine*, genera clientes y ganancias adicionales así como nuevos puestos de trabajo. La falsificación y las prácticas parasitarias se desarrollan y amenazan tanto los empleos como las inversiones. También ponen en peligro la salud y la seguridad de los consumidores, así como su confianza en las marcas objeto de copia o de falsificación, lo cual reduce las posibilidades de concesión de licencias, así como los ingresos y los impuestos previsibles.

3.10 Ahora bien, el valor generado por dichos activos se toma cada vez más en cuenta a la hora de determinar el valor bursátil de las grandes empresas en una economía centrada en

los bienes inmateriales y en el contexto de su financiarización. Las principales capitalizaciones bursátiles de empresas como Microsoft, Apple, IBM (con una cartera de 40 000 patentes), Google o Facebook están compuestas en un 90 % por sus activos inmateriales. Aunque dicho porcentaje varía según los sectores económicos, no deja de ser considerable, es decir entre el 90 % y el 40 % de la capitalización bursátil de las empresas del mercado. Las nuevas normas de contabilidad exigen que los valores inmateriales figuren en el balance, pero ello plantea dificultades de evaluación.

3.11 Semejante alteración de escala afecta directamente al concepto de «propiedad intelectual», cuya naturaleza ha evolucionado a partir del empleo de las patentes y del ejercicio del derecho de autor en el sentido tradicional, como ha quedado plasmado en los convenios más recientes de la OMPI. La Comisión ha solicitado a la OMPI que incluya la protección de las bases de datos en el orden día de la próxima conferencia que organice con vistas a la negociación de un tratado internacional.

3.12 Ello explica, asimismo, la existencia del ACTA y las condiciones en que fue negociado (sin que ello lo justifique). Dicho tratado tiene por objeto facilitar la aplicación transfronteriza de las medidas de protección de la propiedad de las patentes y de los derechos de autor consagrados en los acuerdos sobre los TRIPS auspiciados por la OMC. En efecto, ciertos países como China o la India bloquean en Ginebra la adopción de medidas para poner en práctica los TRIPS, lo cual impide cualquier protección eficaz de los derechos inmateriales en el ámbito del comercio internacional.

3.13 En principio, el ACTA no debería poner en tela de juicio el acervo de la UE. No obstante, al estar orientado exclusivamente hacia el refuerzo de la protección de los derechos de los titulares mediante medidas aduaneras, policiales y de cooperación administrativa, sigue privilegiando determinada visión de la propiedad de estos derechos. Otros derechos humanos, sin duda los más fundamentales, como los derechos a la información, a la salud, a una alimentación suficiente, a la selección de las semillas por los agricultores o a la cultura, no se han tenido en cuenta de manera adecuada, lo cual repercutirá sobre la futura legislación europea que servirá, a su vez, para armonizar las legislaciones de los Estados miembros. Por tanto, el concepto de propiedad individualizada y exclusiva de las excepciones temporales a la libre competencia tendrá sin duda sus repercusiones y afectará indudablemente al futuro de la sociedad del conocimiento y de la información así como a los derechos humanos de tercera generación consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3.14 Nótese que las invenciones consideradas patentables están sujetas a considerables variaciones en función de los países, especialmente en el ámbito de las nuevas tecnologías. Los programas informáticos presentan especificidades y están protegidos ya sea mediante patentes –en EE.UU.– o derechos de autor *sui generis* –en Europa. No obstante, estos dos regímenes contrapuestos crean grandes obstáculos a la innovación y generan, concretamente en EE.UU., costes desproporcionados de protección jurídica. La concesión de patentes triviales da lugar a una gran inseguridad jurídica. En Estados Unidos acaban de remodelar la Oficina de Patentes y Marcas (en inglés, USPTO) y de modificar su sistema de protección de las nuevas tecnologías –en particular, los programas informáticos– para conceder patentes de alta calidad y favorecer así la innovación y la seguridad jurídica.

3.15 El procedimiento de tramitación de las quejas es esencial, ha de ser de calidad intachable y ser reconocido por la futura patente única, con el fin de consolidar su valor y evitar, en la medida de lo posible, impugnaciones y litigios. Aunque la Oficina Europea de Patentes (OEP) dispone de personal cualificado, requiere tiempo suficiente para que al analizar cada expediente pueda alcanzar el necesario nivel de calidad, que ha de ser el distintivo de la innovación europea. De igual modo, la calidad de las traducciones a partir de las lenguas nacionales hacia las lenguas vehiculares adoptadas por el Convenio de Londres requiere igual atención y habrá de confiarse a profesionales de la traducción técnica. En efecto, el Comité considera que el nivel actual de los programas de traducción automática no tiene la calidad suficiente que requiere un lenguaje técnico y jurídico especializado y de alto nivel necesario para la redacción de las patentes (2).

4. Consideraciones específicas del Comité

4.1 Protección de invenciones mediante patentes

4.1.1 Con arreglo al Convenio de Munich, cualquier invención, a condición de que sea nueva, que suponga una actividad inventiva y que sea susceptible de aplicación industrial, puede ser objeto de solicitud de patente. Los programas de ordenador, los métodos comerciales, los algoritmos y ecuaciones así como los descubrimientos científicos no son patentables. La puesta en entredicho de estos principios en lo referente a los programas informáticos (que son algoritmos) y los descubrimientos genéticos (genoma humano, papel de los genes) genera un acalorado debate por la gran resistencia que ello suscita. Los Estados Unidos conceden patentes en ámbitos que corresponden a excepciones europeas (con arreglo a la jurisprudencia de su Tribunal Supremo) lo cual suscita actualmente graves dificultades y genera costes desproporcionados de protección jurídica en caso de litigio.

4.2 Protección de programas informáticos

4.2.1 «La Directiva 91/250/CEE del Consejo protege los derechos de autor de los programas de ordenador como obras literarias en el sentido recogido en el Convenio de Berna sobre protección de obras literarias y artísticas (Acta de París, 1971). La cuestión de la titularidad se deja en general en manos de los Estados miembros de la UE. Los empresarios tienen derecho a ejercer los derechos económicos de los programas creados por sus trabajadores asalariados. Los derechos morales quedan excluidos del ámbito de esta Directiva» (3). Esta Directiva no regula la situación de los creadores asalariados en materia de derechos de autor ni de patentes.

4.2.2 El Comité sugiere a la Comisión que evalúe la posibilidad de otorgar una protección específica, por un lapso de tiempo muy reducido, a los programas informáticos. La Directiva 91/250/CEE (4) podría revisarse para reducir considerablemente la duración de la protección, por ejemplo a cinco años, y obligar a continuación a publicar las fuentes, habida cuenta de la rapidez que caracteriza la innovación y renovación de los programas de los grandes editores.

(2) La Oficina Europea de Patentes (OEP) propone instrumentos de ayuda a la traducción únicamente para las tres lenguas oficiales.

(3) Véase COM(2000) 199 final.

(4) DO L 122 de 17.5.1991, p. 42.

4.3 Protección de bases de datos

4.3.1 Se trata de una protección «*sui generis*» inspirada en la propiedad literaria y artística, pero por un período de quince años, siendo así que las publicaciones que figuran como referencia o que se citan en determinadas bases de datos siguen sujetas a derechos de autor. La legislación europea es una de las pocas que protegen a los creadores de bases de datos quienes, en general, siguen siendo ignorados en el resto del mundo.

4.4 Protección de esquemas de ordenador

4.4.1 Las tarjetas electrónicas y los procesadores informáticos son objeto de una protección universal «*ad hoc*» contra la copia tal como recoge el Acuerdo de Marrakech (1994) por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC).

4.5 Protección de la propiedad literaria y artística

4.5.1 En Europa, el derecho de autor (esquematisando, el *copyright* más el derecho moral del autor) así como el derecho de participación de los artistas también gozan de una protección universal.

4.5.2 La protección de las obras, en particular los libros, el cine y la música, se ve afectada por los medios modernos de reproducción digital y de transmisión por Internet. Estos medios pueden proporcionar copias de calidad idéntica al original y facilitar su comercialización. Aunque en Europa dichas prácticas son ilegales, las legislaciones nacionales son divergentes, razón por la cual el Comité aboga por su armonización real en una perspectiva de proporcionalidad y de equilibrio entre controles y sanciones.

4.5.3 En este ámbito se ha desarrollado concretamente un Derecho europeo muy protector de los titulares de derechos de autor y derechos afines. Tal es el caso, asimismo, de los Estados Unidos, lo que en parte explica la celebración del ACTA, su proceso de redacción «secreto», restringido únicamente a ciertos países, y, sobre todo, sus objetivos de ejecución forzosa frente a la imposibilidad de que se acepten procedimientos prácticos y obligaciones en el marco de la OMC, debido a la necesidad de unanimidad y al bloqueo de ciertos países, como China y la India.

4.5.4 No obstante, el Comité considera que el objetivo del ACTA consiste en reforzar de manera continua la situación de los titulares de derechos frente a los ciudadanos, cuyos derechos fundamentales (vida privada, libertad de información, secreto de la correspondencia, presunción de inocencia) se ven cada vez más debilitados por legislaciones muy favorables a los difusores de contenidos.

4.5.5 Los falsificadores «profesionales» saben perfectamente cómo eludir cualquier tipo de control de los flujos de datos por Internet. Las sanciones «ejemplarizantes» impuestas a algunos adolescentes no pueden ocultar el hecho de que los productores audiovisuales llevan diez años de retraso respecto de la creación de un modelo de negocio adaptado a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Con el fin de reducir los costes procesales y el tiempo dedicado a resolver

los conflictos, han surgido algunos códigos de conducta, en ocasiones promovidos por la administración, que obligan a los proveedores de servicios de Internet a facilitar a los proveedores de contenidos audiovisuales y musicales –sector caracterizado por un grado elevado de concentración– los nombres y direcciones de los supuestos falsificadores de contenidos obtenidos ilegalmente a través de Internet. El riesgo de cometer errores es real. Esta forma de denuncia puede exacerbarse mediante la interrupción del acceso a Internet a los supuestos falsificadores. Si bien ello aligera la carga de trabajo de unos órganos jurisdiccionales ya sobrecargados y evitan que el legislador tenga que intervenir y proponer la creación de instituciones oficiales de lucha contra las falsificaciones, en un contexto de restricciones presupuestarias semejantes prácticas privadas pueden derivar, al igual por cierto que unas normativas adoptadas bajo la influencia de los grupos de presión del sector de distribución audiovisual y musical que actúan en distintos países con resultados en general poco convincentes, al precio de ignorar los derechos de los consumidores, en general totalmente ignorados y considerados en bloque como defraudadores potenciales.

4.5.6 Aunque por naturaleza se debe hacer cumplir la legislación contra las falsificaciones, que la mayoría de los casos protege a los consumidores contra los riesgos para la salud y la seguridad, y que protege también los empleos cualificados que respetan los derechos de los trabajadores, convendría precisar el concepto general de propiedad literaria y artística para reequilibrar las legislaciones que se han de armonizar teniendo en cuenta, asimismo, los derechos de los consumidores y utilizadores, así como los de los trabajadores, y haciendo que las organizaciones que los representan participen en el proceso de elaboración de las normas en estos ámbitos.

4.5.7 Una Directiva ⁽⁵⁾ regula la radiodifusión vía satélite y la distribución por cable. Existen también otras normas europeas:

- una Directiva sobre las obras huérfanas (proceso legislativo en curso) ⁽⁶⁾;
- una Directiva sobre los derechos de alquiler y préstamo ⁽⁷⁾;
- y una Directiva sobre las excepciones a los derechos de autor ⁽⁸⁾.

Estos actos legislativos son objeto de evaluaciones periódicas. Las «excepciones» o «tolerancias» han de reconsiderarse a la luz de un reconocimiento claro de los derechos de los utilizadores mediante una legislación que proteja sus derechos fundamentales e imponga excepciones, por ejemplo en caso de minusvalías ⁽⁹⁾.

4.6 *Propuesta de la Comisión sobre el mercado único de los derechos de propiedad intelectual y comentarios del Comité*

4.6.1 Se ha perfilado y se está afianzando una tendencia permanente a asimilar los derechos temporales de protección

mediante patente, los derechos de autor y otros sistemas «*sui generis*» (esquemas electrónicos, dibujos y modelos, obtenciones vegetales, etc.) a unos derechos de propiedad similares al derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles. Esta tendencia, que puede o no resultar sostenida, es la que sigue la Comisión Europea y marca profundamente la estrategia propuesta.

4.6.2 Semejante confusión de excepciones temporales con un concepto de propiedad procedente del Derecho romano no presenta sólo ventajas, aunque únicamente sea para sus titulares. Ahora bien, la suspensión del Derecho de la competencia y su supeditación al régimen de autorización por parte de sus titulares en forma de licencias no genera un auténtico derecho de propiedad con todos sus atributos. Así, existen limitaciones en aras del interés público (licencias obligatorias), la territorialidad de las patentes constituye un límite a la protección que otorgan y existen divergencias en las legislaciones nacionales, e incluso en Europa, etc.

4.6.3 No obstante, la orientación actual consiste en considerar las patentes y licencias como valores de colocación o garantías de inversión, asistiéndose asimismo a su titulización a efectos de especulación financiera. Ello se deriva de la «financiarización» de la economía paralelamente al desarrollo de una economía centrada en los bienes inmateriales y vinculada a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación así como a la nueva normativa de contabilidad denominada NIIF. La Comisión tiene previsto concretar próximamente su estrategia en el ámbito del mercado de las patentes en forma de un «Instrumento de valorización de los DPI» (quizá un tipo de bolsa europea). En Europa, el principal problema de los «nuevos focos innovadores» reside en la escasez de vínculos entre la investigación fundamental, la aplicada y las universidades y las empresas, junto con el déficit evidente de capital-riesgo en empresas innovadoras. El Comité pone de relieve, además, las prácticas de las multinacionales de los sectores de alta tecnología que consisten en adquirir las PYME y atraer a los ingenieros con las carteras de patentes de las empresas innovadoras, en lugar de las licencias que podrían concederse igualmente a la competencia. Con ello pretenden utilizar las patentes y los demás títulos de propiedad industrial con fines estratégicos monopolísticos y contrarios a la libre competencia.

4.6.4 Otro pilar de la estrategia confirma el papel esencial de la patente única europea y de un órgano jurisdiccional europeo de rango superior que unifique la jurisprudencia, con el fin de solucionar las graves dificultades que acusan las empresas, en particular aquellas que impiden en gran medida a las PYME proteger su propiedad industrial, y fomentar un mejor conocimiento de la evolución de la técnica disponible en el mercado único.

4.6.5 Aunque siempre ha apoyado decididamente las iniciativas de la Comisión dirigidas a instaurar dicha patente única, el Comité ha emitido reservas respecto de ciertas prácticas de la Oficina Europea de Patentes (OEP) que no se ajustan enteramente a las cláusulas del Convenio de Munich por lo que se refiere a la exclusión expresa de los programas informáticos, mientras que todas las patentes relativas a programas informáticos o a métodos de negocio han sido anuladas por los órganos jurisdiccionales cuando se les han presentado casos de reclamación. Dichas prácticas atentan contra la seguridad jurídica que debe conllevar la obtención de una patente, procedimiento gravoso para los solicitantes (gastos de tramitación, costes de

⁽⁵⁾ Directiva 93/83/CEE (DO L 248 del 6.10.1993, p. 15).

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE 1378/2011 – INT/586; ponente: Thomas McDonough.

⁽⁷⁾ Directiva 2006/115/CE (DO L 376 del 27.12.2006, p. 28).

⁽⁸⁾ Directiva 2001/29/CE (DO L 167 del 22.6.2001, p. 10).

⁽⁹⁾ DO C 228 de 22.9.2009, p. 52.

traducción, canon anual, empleo de intermediarios en las patentes). Conviene evitar este tipo de desviaciones por lo que se refiere a la nueva patente.

4.6.6 En cuanto a las sugerencias de la Comisión Europea de elaborar un Código europeo de los derechos de autor y de evaluar la viabilidad de un derecho de autor facultativo «con efecto unificador», el Comité considera que, aunque se trata de propuestas muy ambiciosas favorables a la armonización y a la realización del mercado único, es aún demasiado pronto para pronunciarse sobre meras hipótesis. Por ello, invita a la

Comisión a proseguir sus estudios así como a presentar propuestas concretas que tengan en cuenta la situación al respecto en cada Estado miembro.

4.6.7 El Comité considera que el impuesto que grava los soportes electrónicos y magnéticos del tipo que sean, con vistas a la financiación de la copia privada, se basa en una presunción de culpabilidad. Por el contrario, el Comité considera que la copia privada constituye una práctica legítima que permite cambiar de soporte o de material por lo que debería reconocerse como uno de los derechos del titular legal de la licencia de utilización incluidos en su uso legítimo («*fair use*») ⁽¹⁰⁾.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ El TJCE retoma este análisis en la sentencia dictada en el asunto Padawan (C-467/08).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo – Una visión estratégica de las normas europeas: avanzar para mejorar y acelerar el crecimiento sostenible de la economía europea de aquí a 2020»

[COM(2011) 311 final]

(2012/C 68/06)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

El 1 de junio de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo – Una visión estratégica de las normas europeas: Avanzar para mejorar y acelerar el crecimiento sostenible de la economía europea de aquí a 2020»

COM(2011) 311 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 19 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 158 votos a favor, 6 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un firme partidario de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y celebra la iniciativa de la Comisión. En particular, la aprobación de unas normas comunes a la UE contribuye al desarrollo de un mercado único competitivo con unos productos y servicios normalizados interoperables e innovadores.

1.2 La normalización puede considerarse patrimonio de nuestra civilización: representa el conocimiento actual y el pasado; tiene que ser progresiva para poder evolucionar adecuadamente. El tiempo necesario para desarrollar normas debería reducirse, para poder reflejar en cada momento las necesidades de la sociedad. El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión para reducir estos plazos en un 50 % de aquí al año 2020 sin que de todas formas ello se haga de manera uniforme y sin volver a cuestionar las necesarias y en ocasiones largas consultas a las partes interesadas. Estas consultas se celebran de forma más eficaz a nivel nacional y son oportunamente completadas por la acción directa de las organizaciones europeas especializadas.

1.3 La participación en esta labor de normalización debería ser tan importante como la participación en el proceso legislativo. Se requiere una mayor participación de los consumidores, de las pymes y de otras partes interesadas, lo que puede lograrse con apoyo financiero. Una revisión por iguales de las normas nacionales por parte de las partes interesadas permitiría asegurar que los intereses de la sociedad están representados a todos los niveles.

1.4 La normalización en el ámbito de la contratación pública es esencial para poner en práctica el mercado único de forma correcta.

1.5 El CESE confirma sus anteriores puntos de vista: «las especificaciones aprobadas por los foros o consorcios industriales internacionales en el sector de las TIC deberían aceptarse solo tras un proceso de certificación por parte de los organismos europeos de normalización (OEN), con la participación de los representantes de las PYME, consumidores, ecologistas, trabajadores y organismos que representen importantes intereses sociales»⁽¹⁾.

1.6 La Comisión propone una serie de acciones en distintos ámbitos. Dado que la normalización es una herramienta muy importante para sostener la política industrial, la innovación y el desarrollo tecnológico, el CESE apoya las acciones propuestas, especialmente las relativas al papel del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea orientado a verificar que las normas científicas se ajustan a los requisitos de las economías nacionales y europea en términos de la competitividad económica, las necesidades sociales, las cuestiones de seguridad y/o protección y el impacto medioambiental (acciones 1 a 5 de la Comunicación).

1.7 Respecto de los intereses de la sociedad, la Comisión prevé conceder una atención específica a los problemas de seguridad y protección, pidiendo a los Estados miembros que garanticen la participación real de los consumidores, de las asociaciones medioambientales y de las personas mayores o con discapacidad. El CESE considera que estas propuestas tienen un gran valor (acciones 6 a 9).

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 58.

1.8 El CESE siempre ha apoyado la participación de las organizaciones de la sociedad civil, y que a éstas se les otorgue una participación efectiva, y coincide plenamente con la Comisión y con su iniciativa de ampliar y garantizar un procedimiento de trabajo más integrador, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, sobre la base de criterios reconocidos, como por ejemplo los principios del Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Es preciso proporcionar ayuda financiera a las organizaciones de pymes, a los consumidores, a los sindicatos y a las demás partes interesadas pertinentes (acciones 10 a 15).

1.9 El capítulo 5 de la Comunicación está dedicado al desarrollo de normas en el sector de los servicios: el CESE está a favor de las opiniones expresadas en este capítulo y considera que la idea de conceder la responsabilidad al Grupo de Alto Nivel sobre los Servicios a las Empresas, tal como se propone en la Comunicación titulada «Hacia un Acta del Mercado Único», es de gran utilidad para todos los sectores económicos, incluso para sectores distintos de los servicios (acciones 16 a 18).

1.10 El CESE reconoce la particularidad del mercado de las TIC y la necesidad de que la definición de las normas sea rápida, que de hecho se desarrollaría por medio de foros y consorcios. Tal como ya se ha indicado, estas normas deberían validarse mediante un procedimiento realmente integrador. Hay que celebrar la creación de un foro multilateral. El CESE recomienda que este foro se celebre de forma periódica y no solo para una única iniciativa. El CESE quiere tomar parte en dicho foro.

La normalización en el ámbito de las TIC es fundamental para la contratación pública electrónica y para la administración electrónica en general. Es vital asegurar la interoperabilidad de las TIC (acciones 19 a 23).

1.11 Las últimas propuestas subrayan el papel de Europa en la normalización internacional y la iniciativa activa anunciada por la Comisión. El CESE es partidario de las acciones propuestas y considera vital para los intereses de la UE que esta desempeñe un papel muy activo en las actividades internacionales, respaldando las decisiones de la Comisión de apoyar la labor de los OEN sobre una base bilateral y multilateral (acciones 24 a 28).

1.12 La revisión independiente, que deberá iniciarse como muy tarde en 2013, se basa en el interés de la Comisión en evaluar los avances y el cumplimiento de los objetivos: la política industrial, la innovación y el desarrollo tecnológico, desde el punto de vista de las necesidades del mercado, en cuanto a inclusividad y representatividad. El CESE está de acuerdo por completo con esta propuesta (acción 29).

2. Observaciones generales

2.1 Un sistema de normalización europeo eficiente permitirá esencialmente la creación de productos y servicios interoperables que puedan ser ofrecidos sin problemas dentro de la UE, y no solo en escenarios transfronterizos sino también a escala local, regional o nacional.

2.2 El CESE está de acuerdo en que la normalización es una herramienta política eficaz que puede contribuir al correcto funcionamiento del mercado único, particularmente en los ámbitos de las TIC y de los servicios, en los que las normas de producción y de transformación están en desarrollo.

2.3 El CESE apoya inequívocamente la utilización de normas en la contratación pública, puesto que ello desencadenará el suministro de unos productos y servicios normalizados. En cualquier solicitud de productos o servicios las autoridades de contratación en la UE deberían utilizar normas mundiales o europeas, si están disponibles, mientras que debería desincentivarse fuertemente el uso de normas privadas o de productos o servicios no interoperables.

2.4 Consciente de la importancia de eliminar los obstáculos al comercio de forma permanente, el CESE aprecia el compromiso de todos los organismos de normalización de los Estados miembros de aplicar por igual las normas europeas y las normas nacionales y de derogar las normas nacionales actuales que entren en conflicto con aquellas, así como de no adoptar en el futuro acciones que puedan poner en peligro esta armonización.

2.5 El CESE coincide en que es necesario acelerar, simplificar, modernizar y hacer más integrador el proceso europeo de normalización. En las solicitudes de normas y de financiación de la Comisión Europea habría que incluir la utilización de plazos específicos estrictos, el recurso a expertos y la participación efectiva de todas las partes interesadas (especialmente pymes, consumidores y otras partes interesadas de la sociedad que normalmente están ausentes o que no tienen más que una débil representación).

2.5.1 La participación a nivel nacional es también muy importante. Las propuestas de los organismos nacionales de normalización forman las bases de una norma europea. A los consumidores y a las pymes les resulta más fácil contribuir en el nivel nacional.

2.6 Dado que la normalización es un proceso voluntario orientado al mercado y que su éxito depende en primer lugar de su aceptación por el mercado, el CESE subraya la importancia de una mayor participación de las pymes, incluso a través de sus asociaciones, en todas las etapas de la normalización: las consultas sobre nuevos proyectos que incluyan mandatos, el desarrollo de las normas y la votación final, tanto a nivel nacional como europeo.

3. Observaciones particulares

3.1 *Consideraciones sobre los organismos europeos de normalización⁽²⁾*

3.2 El CESE reconoce que en los últimos años ha tenido lugar una reducción considerable de la media del tiempo necesario para el desarrollo de las normas europeas. No obstante, es

⁽²⁾ Organismos europeos de normalización, ESO en las siglas en inglés. Los tres organismos europeos oficiales de normalización son CEN, CENELEC y ETSI.

preciso realizar más reducciones, aunque no a cambio de la capacidad de integración o de la calidad. Urge también a la Comisión a mejorar y acelerar sus procedimientos para el desarrollo de los mandatos de normalización y las referencias a normas armonizadas en el Diario Oficial de la UE. El CESE valora positivamente la intención declarada por el Comisario de reducir en un 50 % la duración del proceso de aquí a 2020.

3.2.1 Hay que equilibrar mejor la composición de los grupos de trabajo y de los comités técnicos de los OEN, para que representen a todas las partes del mercado relacionadas con la materia de normalización de que se trate. Debería proporcionarse cierta financiación para garantizar que las microempresas, los consumidores y otras partes interesadas de la sociedad y sus asociaciones puedan asistir a los talleres. El CESE apoya la decisión de revisar y racionalizar el actual sistema de incentivos y ayudas financieras para extender las oportunidades de participación a todas las partes interesadas. Una regulación unificada de las herramientas existentes sería muy de agradecer.

3.2.2 Se requiere una supervisión adecuada para evitar la duplicidad de los trabajos, o de los resultados, entre los grupos de trabajo a escala de la UE (financiados por la Comisión Europea).

3.2.3 Los organismos nacionales de normalización necesitan de la plena participación de los Estados miembros, en especial mediante respaldo político pero también en medios técnicos y financieros, para permitir que participen todas las partes interesadas.

3.2.4 A pesar de que una de las ventajas clave de la normalización es la oportunidad de proporcionar productos y servicios interoperables, es preciso crear herramientas y mecanismos claros para comprobar y validar las normas europeas, a fin de lograr unos ciclos más rápidos de desarrollo de los productos.

3.2.5 En respuesta a «una Europa que envejece», la normalización europea tiene también un papel fundamental que desempeñar a la hora de garantizar la producción de productos y servicios seguros y accesibles a los consumidores de cualquier edad y capacidad. Esto es especialmente importante si se considera la importancia de las normas europeas como soporte de la adjudicación de contratos públicos.

3.3 **Orientaciones de ejecución:** Algunos organismos internacionales de normalización no elaboran orientaciones de ejecución para la utilización de las normas desarrolladas. Los OEN deberían cubrir esas necesidades, elaborando unas orientaciones de ejecución que fueran claras y concisas con el fin de facilitar su aplicación.

Las pymes podrían tener acceso a los mercados en los que se utilizan las normas comunes, lo que reduciría la complejidad y los costes para las pymes y mejoraría la competencia.

Debería fomentarse el uso de normas de la UE cuando no existan normas nacionales, o asegurar la convergencia de las normas nacionales con las normas europeas mediante unas hojas de ruta claras.

3.4 **Sensibilización y representación de las pymes:** Sería posible desplegar talleres y actividades de formación y sensibilización específicos a escala regional y nacional, puesto que es más fácil llegar a las pymes mediante la industria local o las asociaciones de pymes y las administraciones públicas.

3.4.1 Frecuentemente las pymes no conocen el mecanismo de normalización y simplemente aceptan productos que incorporan normas ya predefinidas. Las asociaciones de pymes de ámbito nacional y de la UE no suelen disponer de los recursos necesarios para realizar aportaciones al proceso de normalización, lo que reduce aun más su influencia.

3.4.2 El CESE coincide en que debería reforzarse la posición de las asociaciones europeas que representan a las pymes y a los agentes sociales interesados. Es preciso prestar seria atención a los derechos de voto de las partes interesadas de la sociedad y de las asociaciones de pymes de la UE en los OEN. El CESE está interesado en participar en este debate, que en este momento es controvertido, dado que los OEN son organismos privados.

3.4.3 El CESE aprecia la labor desarrollada, con el apoyo financiero de la Comisión Europea, por Normapme, la Organización Europea del Artesanado y de las pymes para la Normalización, y por ANEC, la asociación de representación de los consumidores.

3.4.4 Con el fin de aumentar la sensibilización e incrementar el uso de las normas, el CESE sugiere que los organismos de normalización europeos y nacionales proporcionen a sus potenciales usuarios un acceso simplificado a las normas, incluyendo un resumen de su contenido. En el caso de que un acto jurídico establezca el uso obligatorio de una determinada norma, la entidad que lo haya adoptado deberá procurar que la norma sea tan accesible como el propio acto jurídico.

3.5 **Educación:** En los programas de estudio de la educación escolar secundaria y de las universidades deberían introducirse nociones de normalización. Habría que apoyar incentivos específicos para que los estudiantes y los investigadores desarrollasen aplicaciones y soluciones interoperables y normalizadas. Por ejemplo, debería poder concederse fácilmente financiación de la UE para estudiantes e investigadores, tanto en el caso de entidades individuales como de grupos transfronterizos.

3.5.1 La Comisión debería supervisar las tendencias de la innovación trabajando estrechamente con la industria de las TCI, los centros de investigación y las universidades, al objeto de asegurar que las normas se desarrollen ajustándose a las innovaciones en los productos o en los servicios. El Programa de Trabajo sobre Normalización debería ocuparse de ello, dando prioridad a acciones que se basen en la adopción de comportamientos y necesidades por parte del mercado.

3.6 La normalización representa un procedimiento voluntario de evaluación de las necesidades, exigencias y reglas que hay que cumplir para facilitar la aceptación de productos y servicios relacionados. Sin embargo, estas reglas se convierten en normas sólo cuando son aceptadas por los mercados después de ser ampliamente adoptadas. Por consiguiente, las bases de cualquier trabajo de normalización deberían ser la representación equilibrada de partes interesadas y el consenso. Sin embargo los participantes en los procesos de normalización son principalmente grandes compañías privadas y públicas, lo que da como resultado una representación desequilibrada de las partes interesadas.

3.7 La normalización es una herramienta importante para la competitividad. El CESE pide a los Estados miembros que suministren un marco nacional efectivo de normalización que sea capaz de contribuir al desarrollo de las normas europeas e internacionales y de aportar soluciones de normalización a necesidades exclusivamente nacionales.

3.8 Es preciso reforzar los organismos nacionales de normalización. No obstante, ello depende en gran parte de las políticas nacionales de industria, y el grado de compromiso nacional varía de un país a otro. Podrían desarrollarse incentivos específicos, combinados con una campaña de comunicación sobre las mejores prácticas de los Estados miembros de la UE que consideran la normalización como un activo estratégico de su competitividad.

3.9 El CESE está de acuerdo en el papel esencial del desarrollo de la **normalización de los servicios**. Sin embargo, es vital asegurar que las normas sobre los servicios están orientadas al mercado y basadas en el consenso.

3.9.1 La normalización a escala nacional puede crear obstáculos para la realización de un mercado único. Es esencial

que las normas se desarrollen a escala de la UE antes de que los Estados miembros comiencen a desarrollar normas específicas de cada país, que frecuentemente no son interoperables.

3.10 El CESE apoya sin reservas las acciones de la Comisión Europea relacionadas con la normalización y la interoperatividad en materia de TIC. En concreto, ello afecta a la posibilidad de emplear normas sobre las TIC ampliamente aceptadas en la contratación pública, con el fin de crear una demanda de servicios interoperables encabezada por el sector público, que actuaría como un motor clave de la normalización.

3.10.1 Tal como ya se ha propuesto, «el Comité estima indispensable que los OEN y la Comisión aseguren un control preventivo, que verifique que las especificaciones aprobadas por los foros o consorcios industriales internacionales, que han de utilizarse como referencias en los contratos públicos, se hayan elaborado de un modo neutral, equitativo y transparente, con una participación apropiada de los representantes de las pequeñas y medianas empresas, los consumidores, los ecologistas, los trabajadores y los organismos que representen importantes intereses sociales».

3.11 El CESE es también escéptico sobre la propuesta dirigida a mejorar la competitividad mundial; es la legislación la que tiene que apoyar las políticas y las normas, y no a la inversa. La normalización no debe entorpecer la innovación y el desarrollo.

3.12 Los productos o los servicios basados en la normalización resultantes de iniciativas financiadas por la UE que hayan resultado un éxito deberían ser incorporados a posteriores iniciativas de la UE relacionadas con ellos, con el fin de eliminar cualquier duplicidad y de promover una mayor expansión y adopción de esas normas.

Bruselas, 19 de enero de 2012.

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 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión»

[COM(2011) 452 final – 2011/0202 (COD)]

(2012/C 68/07)

Ponente: **Peter MORGAN**

El Consejo, el 30 de noviembre de 2011, y el Parlamento Europeo, el 17 de noviembre de 2011, decidieron, conforme al artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión

COM(2011) 452 final – 2011/0202 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 179 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción las grandes líneas de la cuarta Directiva sobre requisitos de capital⁽¹⁾ (DRC IV) y del acuerdo Basilea III en el que se basa. Sin embargo, la DRC IV incrementará los costes bancarios, y eso afectará de forma significativa a las empresas de la UE, especialmente a las PYME. El Marco de Basilea ha sido concebido para los bancos con actividad internacional, y todos ellos deberían adherirse al Marco.

1.2 Las directivas sobre requisitos de capital siempre se han aplicado a todos los bancos, y esto es importante dado el papel de los bancos regionales y los bancos no constituidos como sociedades anónimas en apoyo de la economía. Las PYME dependen en gran medida de la financiación bancaria, y se ha de procurar no imponer a las PYME de la UE unos costes que las sitúen en desventaja con sus competidoras internacionales. En tal contexto, el CESE insta a la Comisión a facilitar el desarrollo ulterior de la banca ética y participativa⁽²⁾.

1.3 El estudio de impacto llevado a cabo por la Comisión concluyó que las PYME no se verían especialmente perjudicadas por los nuevos requisitos de capital, pero el Comité sigue siendo cauteloso y requiere que la Comisión vigile estrechamente el desarrollo del crédito bancario y de las comisiones bancarias para las PYME. Además, el CESE apoya que sea la Comisión la que lleve a cabo la revisión de las calificaciones de riesgo para los préstamos a las PYME.

1.4 El nuevo marco reúne elementos tanto microprudenciales como macroprudenciales. En cuanto a los elementos microprudenciales, el capital es de mayor y mejor calidad, la

cobertura de los riesgos es mejor, se introduce un ratio de apalancamiento que sirve de protección frente al régimen basado en el riesgo, y hay un nuevo enfoque respecto de la liquidez. En cuanto a los macroprudenciales, la DRC IV exige la creación de unos colchones de capital adicionales en las épocas de bonanza a los que se pueda recurrir en períodos de dificultad, así como otras medidas para abordar el riesgo sistémico y la interconectividad. Al menos conceptualmente, las propuestas abordan todos los problemas revelados por la crisis bancaria y planteados en el anterior dictamen del CESE sobre la DRC III⁽³⁾.

1.5 En última instancia, el efecto de la legislación dependerá de su aplicación y de los agentes implicados. La crisis bancaria no ha tenido una única causa, todos los agentes son culpables. Los directores responsables de la gobernanza de muchos bancos cometieron claramente faltas, al igual que los auditores legales, las agencias de calificación, los analistas e inversores institucionales, los reguladores y supervisores de los Estados miembros, los bancos centrales, los ministerios de hacienda y los políticos, mientras que los economistas y los comentaristas de los medios no supieron ver lo que sucedía. Al CESE le gustaría creer que los agentes han aprendido la lección de la última crisis, pero el modo en que se ha gestionado la crisis de la deuda pública sugiere más bien lo contrario. En algunos casos no se ha abordado la recapitalización bancaria, las pruebas de resistencia no han sido convincentes (Dexia), los auditores no han exigido provisiones rigurosas ante las amortizaciones de la deuda pública, y los políticos, al aplicar soluciones políticas a problemas económicos, son responsables de dejar que la crisis haya escapado a todo control.

1.6 El contrapeso al nuevo Reglamento debe ser la aplicación de regímenes de recuperación y resolución basados en instrumentos como los testamentos vitales. A la vez que el Estado

⁽¹⁾ DO L 329, 14.12.2010, pp. 3–35, Dictamen del CESE: DO C 339, 14.12.2010, pp. 24–28.

⁽²⁾ DO C 48, 15.2.2011, p. 33.

⁽³⁾ DO C 228 de 22.9.2009, pp. 62–65.

seguirá ofreciendo garantías para los pequeños depósitos, deberá eliminarse el peligro moral que representa un apoyo estatal ilimitado a los bancos en quiebra. Si la situación es lo suficientemente clara, los inversores, acreedores y directores tendrán que asumir una responsabilidad directa sobre la futura salud de cada entidad de crédito.

1.7 A fin de restablecer la estabilidad y la confianza en los mercados, los Jefes de Estado o de Gobierno en su plan de resolución de la crisis de 26 de octubre de 2011 acordaron exigir a una serie de bancos el mantenimiento de un coeficiente de capital equivalente al 9 % del capital de la máxima calidad para junio de 2012, incluido un colchón con carácter excepcional y temporal para contrarrestar las exposiciones a la deuda soberana. Esta medida era necesaria, ya que la propuesta de Reglamento preveía que la transición a los nuevos requisitos de capital se produjese a lo largo de varios años. Como resultado de esta exigencia, para algunos bancos será muy difícil obtener nuevos capitales, porque además deben refinanciar la deuda existente, lo que en sí es un problema crítico porque la financiación ya se había agotado en la segunda mitad de 2011. El Comité reconoce que estas medidas son excepcionales pero, no obstante, su impacto es inmediato, sea cual fuere la ayuda disponible en última instancia.

1.7.1. En caso de aplicarse, las referidas exigencias de capital podrían tener efectos considerables para los bancos más pequeños y los bancos locales, que por regla general son más afines a los intereses de las PYME y las microempresas que los bancos internacionales. Si para los bancos pequeños va a ser muy difícil obtener el capital necesario, será más complicado para las PYME acceder a la financiación.

1.8 Esta orden plantea dos problemas principales si continúa la actual crisis de financiación. Para los bancos que no pueden o no quieren obtener a corto plazo nuevos capitales propios de nivel 1 –una acción que puede diluir la participación de los accionistas existentes– la alternativa es reducir sus balances, disminuyendo sus carteras de préstamos para ajustarlas a sus reservas de capital. En un momento en que todos los Estados miembros intentan revitalizar sus economías, la retirada del crédito bancario sería desastrosa. Para evitar que sea así, las autoridades de los Estados miembros y de la UE deben buscar la colaboración con el sector bancario, en lugar de enfrentarse a él continuamente. Deberían, además, intentar adoptar medidas globales para fomentar fuentes de financiación alternativa, como por ejemplo la banca participativa como propuso el CESE en un dictamen previo ⁽⁴⁾.

1.9 El segundo problema afecta a aquellos bancos que obtienen fondos propios adicionales en los mercados. La mayor parte del capital disponible está en fondos soberanos y en bancos de Asia y Oriente Próximo. Existe un peligro real de que la propiedad del sistema bancario de la UE quede fuera del control de los Estados miembros de la UE.

1.10 Un problema particular que se ha planteado durante la crisis de la deuda soberana es la clara evidencia de que, contrariamente a las orientaciones dadas en el Acuerdo y las Directivas relativas a los requisitos de capital, la deuda soberana

claramente no está exenta de riesgo. Se trata de un importante punto débil de las disposiciones del Reglamento relativas a la calidad de los fondos propios. Tiene profundas implicaciones para los bancos que se han visto forzados por los reglamentos a adquirir deuda soberana. La aplicación mecánica de la calificación «exenta de riesgo» debe ser reconsiderada tanto por los reguladores como en las metodologías internas de los bancos.

1.11 El efecto acumulativo sobre el capital, la liquidez y el apalancamiento de las Directivas de requisitos de capital II, III y IV, los próximos regímenes de resolución, el creciente interés en las propuestas de tipo Volcker para limitar el comercio de cuentas de los propios bancos y en el concepto de separar la banca minorista de la banca de inversión pueden significar que el modelo de negocio empleado de forma tan rentable por parte de los mayores bancos en la última década tenga que ser rediseñado para las condiciones de austeridad y restricciones de capital de la década actual. Va en interés de todos los accionistas –prestarios y prestamistas, empleados e inversores– y de la sociedad en general que los bancos puedan establecer un nuevo modelo de negocio, ciertamente menos rentable, pero espere-mos que más sostenible para los años venideros.

1.12 Según el CESE, los nuevos modelos de negocio han de ser éticos y sostenibles. La relación con la clientela ha de mejorarse, las prácticas comerciales deben atenerse escrupulosamente a la ética y los regímenes de retribución requieren una revisión radical. Todos los intervinientes son responsables del desarrollo de la crisis. Ahora han de agruparse para erigir instituciones de crédito capaces de respaldar la economía de la UE durante el difícil decenio que se avecina.

2. Introducción

2.1 Las directivas de requisitos de capital de la UE están diseñadas para establecer el marco del mercado interior bancario. Al hacerlo transponen los Acuerdos de Basilea al ordenamiento jurídico de la UE. El Comité de Basilea se constituyó en 1975. En 1988, el Comité decidió introducir un sistema de medición de capital al que se hace referencia normalmente como el Acuerdo de Capital de Basilea. Este sistema determinaba la aplicación de un marco de medición del riesgo crediticio. La UE transpuso el Acuerdo en marzo de 1993, en su primera Directiva sobre requisitos de capital (DRC) ⁽⁵⁾ sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito.

2.2 En 2004 se publicó un segundo Acuerdo de Basilea (Basilea II). La UE lo transpuso en una nueva DRC aprobada en junio de 2006 que entraría en vigor en diciembre de 2006. El CESE había aprobado su dictamen ⁽⁶⁾ sobre la propuesta de DRC en su Pleno de marzo de 2005.

2.3 La Comisión adoptó una propuesta de enmiendas clave a la DRC en octubre de 2008 (CRD II). Esta revisión de la DRC era, en parte, una respuesta a las recomendaciones del Foro de Estabilidad Financiera (FSF) del G-7 y a la crisis de los mercados. El texto se publicó en julio de 2009 para empezar a aplicarse en diciembre de 2010.

⁽⁴⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 33.

⁽⁵⁾ DO L 141 de 11.6.1993, pp. 1-26.

⁽⁶⁾ DO C 234 de 22.9.2005, pp. 8-13.

2.4 De forma coherente con el trabajo paralelo llevado a cabo por los Acuerdos de Basilea, la Comisión consultó y emitió propuestas (en julio de 2009) a enmiendas sobre la cartera de negociación, la retitulización y la remuneración de los banqueros, como parte del paquete de la DRC III. El CESE aprobó su dictamen⁽⁷⁾ en el Pleno de enero de 2010.

2.5 Como respuesta a la crisis financiera, en diciembre de 2010 se publicó el tercer Acuerdo de Basilea. El colchón de capital y de liquidez propuestos son mucho mayores que antes. Basilea III requiere que los bancos mantengan un 4,5 % del capital ordinario (frente al 2 % de Basilea II) y un 6 % del capital de nivel 1 (frente al 4 % de Basilea II) de activos ponderados por riesgo. Basilea III también introduce colchones de capital adicionales: i) un colchón de conservación de capital obligatorio del 2,5 % y ii) un colchón de capital anticíclico discrecional, que permite a los reguladores nacionales requerir hasta un 2,5 % más de capital en períodos de alto crecimiento crediticio. Además, Basilea III introduce un ratio de apalancamiento mínimo del 3 % y dos ratios de liquidez obligatorios. El ratio de cobertura de liquidez (RCL) requiere que un banco conserve suficientes activos líquidos de alta calidad para cubrir su flujo de efectivo neto total por un período de 30 días; el ratio de financiación estable neta (RFEN) exige que la cantidad disponible de financiación estable supere la cantidad necesaria de financiación estable durante un período de un año de dificultades generalizadas. Las propuestas para transponer Basilea III a la DRC IV se publicaron en julio de 2011 y son la base del presente dictamen.

3. Resumen de las propuestas

3.1 La Comisión Europea ha presentado propuestas para cambiar el comportamiento de los 8 000 bancos que operan en Europa. El objetivo general de esta propuesta es reforzar la resistencia del sector bancario de la UE y asegurar que los bancos continúan financiando la actividad y el crecimiento económicos. Las propuestas de la Comisión tienen tres objetivos concretos.

- La propuesta exigirá a los bancos conservar más y mejor capital para resistir por sí mismos futuros reveses. Las entidades comenzaron la última crisis con capital insuficiente tanto en cantidad como en calidad, lo que ocasionó un apoyo sin precedentes de las autoridades estatales. Con su propuesta, la Comisión traduce para Europa las normas internacionales sobre el capital bancario acordadas a nivel del G-20 (lo que comúnmente se conoce como Acuerdo de Basilea III). Europa va a ser líder en esta materia, al aplicar estas normas a más de 8 000 bancos, lo que representa el 53 % de los activos mundiales.
- La Comisión también quiere establecer un nuevo marco de gobernanza y otorgar a los supervisores nuevos poderes para realizar un seguimiento más estrecho de los bancos y actuar cuando detecten peligros; como, por ejemplo, reducir el crédito cuando parezca que se está formando una burbuja.

- Al reunir toda la legislación aplicable en esta materia, la Comisión propone contar con un código normativo único para la regulación bancaria. Ello mejorará la transparencia y el cumplimiento.

3.2 La propuesta contiene dos partes: una Directiva que rige el acceso a las actividades de depósito y retirada y un Reglamento que regula la forma en que las entidades de crédito y las empresas de inversión llevan a cabo sus actividades. Los dos instrumentos jurídicos forman un paquete y deben considerarse de forma conjunta. La propuesta viene acompañada de un estudio de impacto que demuestra que esta reforma reducirá de forma significativa la probabilidad de que se produzca una crisis bancaria sistémica.

3.3 El Reglamento contiene los requisitos prudenciales detallados que deben cumplir las entidades de crédito y las empresas de inversión, y comprende:

- Capital: la propuesta de la Comisión aumenta la cantidad de fondos propios que los bancos tienen que mantener, así como la calidad de dichos fondos. También armoniza las deducciones de los fondos propios para determinar el importe neto de capital regulatorio que es prudente reconocer para fines reglamentarios.
- Liquidez: para mejorar la resistencia a corto plazo del perfil de riesgo de las entidades financieras, la Comisión propone introducir un ratio de cobertura de liquidez (RCL), cuya composición y calibración exactas se determinarán tras un período de observación y evaluación en 2015.
- Ratio de apalancamiento: para limitar el excesivo apalancamiento en los balances de las entidades de crédito y las empresas de inversión, la Comisión también propone que el ratio de apalancamiento esté sujeto a una evaluación de supervisión. Se realizará un seguimiento de las implicaciones de un ratio de apalancamiento antes de su posible conversión en requisito vinculante el 1 de enero de 2018.
- Riesgo de crédito de contrapartida: de forma coherente con la política de la Comisión frente a los derivados no negociados en mercados organizados (OTC), se han realizado cambios para incentivar a los bancos a que compensen los derivados OTC de contrapartes centrales.
- Código normativo único: la crisis financiera ha puesto de manifiesto el peligro de las normativas nacionales divergentes. Un mercado único requiere un código normativo único. El Reglamento es directamente aplicable sin necesidad de transposición nacional, lo que elimina una fuente de divergencia. El Reglamento también establece un único conjunto de normas sobre el capital.

⁽⁷⁾ DO C 339 de 14.12.2010, pp. 24-28.

3.4 La Directiva cubre aspectos de la actual Directiva de requisitos de capital en los que los Estados miembros necesitan transponer las disposiciones de la UE de modo adecuado a su propio entorno, como los requisitos para el acceso a la actividad del negocio bancario y para su ejercicio, las condiciones para el ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libertad de prestación de servicios, y la definición de las autoridades competentes y de los principios que rigen la supervisión prudencial. Los elementos nuevos de esta Directiva son los siguientes:

- Mejora de la gobernanza: la propuesta refuerza los requisitos relativos a las disposiciones y procesos de la gobernanza corporativa e introduce nuevas normas con el fin de aumentar la efectividad de la supervisión de riesgos por los órganos de dirección, mejorando el estatus de la función de gestión de riesgos y asegurando el seguimiento efectivo de la gobernanza del riesgo por parte de los supervisores.
- Sanciones: si las entidades incumplen los requisitos de la UE, la propuesta garantizará que todos los supervisores puedan aplicar sanciones verdaderamente disuasorias, pero también efectivas y proporcionadas; como, por ejemplo, multas administrativas de hasta el 10 % del volumen de negocio anual de una entidad, o prohibiciones temporales a los miembros del órgano de gestión de la entidad.
- Colchones de capital: introduce dos colchones de capital además de los requisitos mínimos de capital, a saber: un colchón de conservación de capital idéntico para todos los bancos de la UE y un colchón de capital anticíclico que se determinará a escala nacional.
- Supervisión mejorada: la Comisión propone reforzar el régimen de supervisión para que requiera la preparación anual de un programa de supervisión para cada entidad supervisada, basándose en una evaluación del riesgo, en un uso mayor y más sistemático de las pruebas de supervisión en sede, en normas más sólidas y en evaluaciones de supervisión más drásticas y prospectivas.

3.5 Por último, la propuesta pretende reducir en la medida de lo posible la dependencia de las entidades de crédito de las calificaciones crediticias externas, del siguiente modo: a) requiriendo que todas las decisiones de inversión de los bancos se basen no solo en las calificaciones, sino también en su propio dictamen crediticio interno, y b) requiriendo que los bancos con un gran número de exposiciones en una determinada cartera desarrollen calificaciones internas para esa cartera, en lugar de basarse en calificaciones externas para el cálculo de sus requisitos de capital.

3.6 La Comisión considera que:

- La propuesta incrementará los activos ponderados por riesgo de las grandes entidades de crédito en un 24,5 % y los de las pequeñas entidades en un 4,1 %.

- Los fondos propios adicionales que será necesario obtener a raíz de los nuevos requisitos y del colchón de conservación se estiman en 84 000 millones de euros de aquí a 2015 y en 460 000 millones de euros de aquí a 2019.

4. Punto de vista del CESE

4.1 La Directiva no ha sido sometida al Comité para dictamen. Por tanto, con dos excepciones, el dictamen del Comité se limita al Reglamento.

4.2 La DRC IV constituye un importante paso adelante en la regulación del capital. Elevará significativamente los requisitos prudenciales, asegurará que el capital reglamentario absorbe verdaderamente las pérdidas y disuadirá de llevar a cabo algunas de las actividades de riesgo para las que el régimen anterior a la crisis requería un capital demasiado limitado. De forma más general, tanto esta crisis como las anteriores muestran que el no contar con suficiente capital y liquidez de alta calidad genera grandes costes económicos a la sociedad cuando los bancos se enfrentan con dificultades. Es importante rectificar este aspecto. Aunque el CESE apoya el enfoque general del Reglamento, emite una serie de reservas mediante el presente Dictamen.

4.3 Es necesario que los bancos tengan suficientes activos líquidos para afrontar los problemas de liquidez que puedan encontrar sin necesidad de solicitar ayuda pública. Solo en circunstancias extremas un banco central debería plantearse actuar como prestamista de última instancia. Por lo tanto, el ratio de cobertura de liquidez (RCL) cumple una útil tarea. Además, es necesario que los bancos limiten los desfases de vencimiento en sus balances. La financiación de activos a muy largo plazo con pasivos a muy corto plazo genera riesgos, no solo para el propio banco, sino para el conjunto de la economía. Por consiguiente, el CESE apoya la propuesta de desarrollar e introducir el ratio de financiación estable neta (RFEN) en el momento adecuado.

4.4 Incluso en este caso será necesario calibrar cuidadosamente los requisitos de liquidez para que no causen una deslocalización bancaria severa. El CESE celebra que las propuestas ofrezcan la flexibilidad para permitir cambios en el RFEN y el RCL a medida que los supervisores obtengan experiencia sobre su impacto. El negocio tradicional de los bancos ha sido la transformación de los vencimientos, es decir, pedir prestado a corto plazo y prestar a largo plazo. Si ello se restringiera de forma excesiva, la economía se resentiría. El CESE se muestra reticente ante la idea de unos balances bancarios con vencimientos simultáneos.

4.5 Hay un elemento de prociclicidad inherente al modo en que funciona el sistema financiero. Se tiende a subestimar los riesgos durante fases de expansión económica y a exagerarlos en momentos de crisis. Pero la crisis que siguió a la quiebra del banco Lehman demuestra lo extremas que pueden ser las fluctuaciones. Además de los requisitos de capital y liquidez del Reglamento, la Directiva también introducirá un colchón de

conservación de capital y un colchón de capital anticíclico. El CESE acoge estas medidas con satisfacción. Como resultado, la estabilidad financiera a largo plazo debe mejorar, lo que a su vez contribuirá al crecimiento económico.

4.5.1 Pese a ello, la aplicación de las normas de Basilea a todos los bancos, de manera sistemática o no, puede presionar especialmente a los bancos locales más pequeños. El Comité pide a la Comisión, a la Autoridad Bancaria Europea y a los supervisores de los Estados miembros que se aseguren de que los colchones de capital de los bancos más pequeños se adapten a los modelos de negocio de dichas entidades bancarias.

4.6 El cálculo de los requisitos de capital depende de las normas contables que se utilicen. En la investigación llevada a cabo sobre el papel de los auditores legales durante la crisis financiera, la Cámara de los Lores británica constató que la aplicación de las NIIF constituía un grave obstáculo a la veracidad de los balances bancarios. En los últimos meses se ha hecho evidente que los bancos de uno o más Estados miembros no han valorado la deuda soberana a precio de mercado en los informes a los accionistas, lo que ha dado lugar a una aplicación incoherente de las NIIF. Teniendo en cuenta que las NIIF constituyen un sistema basado en principios, el CESE insta a la Comisión a que trabaje con las autoridades que establecen las normas contables, el gremio de auditores y los supervisores de los Estados miembros para garantizar que las normas armonizadas de adecuación del capital se sustentan en principios contables precisos y armonizados. La ESMA (Autoridad Europea de Valores y Mercados) debería tener un importante papel coordinador en este proceso. Esta es una condición previa fundamental para la aplicación armonizada del nuevo marco prudencial.

4.7 La Comisión esperará, obviamente, que se evalúe el éxito de la DRC IV por el modo en que los nuevos regímenes de capital y liquidez reaccionen ante futuras crisis financieras. El CESE, consciente de la magnitud de la crisis económica en la que se encuentra inmersa la UE en la actualidad, está preocupado porque nada del nuevo régimen restrinja el crédito a la economía, ni el flujo de créditos a la exportación ni la financiación del comercio. Si los bancos sólo pueden cumplir con los ratios prescritos de capital y liquidez reduciendo sus balances y restringiendo el crédito, el Reglamento habrá fracasado. Semejante disfuncionalidad sería inaceptable. El Comité no está convencido con el estudio de impacto que se ha elaborado y pide que se lleve a cabo una evaluación más detallada. El CESE propone que se realice un seguimiento continuo de la disponibilidad de crédito (quizás mediante un observatorio en el que participe el CESE) hasta que se cumpla el calendario del DRC IV (en 2019) y se complete la Estrategia Europa 2020 (que ha de basarse en el apoyo al sector bancario).

4.8 Por tanto, mientras que se comprenden claramente los motivos de la armonización máxima, la crisis económica y el flujo de crédito pueden necesitar un ajuste muy sutil de ratios y

calendarios si lo que se pretende es optimizar el rendimiento y la recuperación de las economías de los diferentes Estados miembros en los próximos años.

4.9 El capital total exigido que propone el Reglamento es el 8 %. De este, el ratio de capital ordinario exigido es de 4,5 %, el capital de nivel 1 adicional es el 1,5 % y el capital de nivel 2 el 2 %. Además, el colchón de conservación de capital es el 2,5 % del capital ordinario de nivel 1. Cuando se hayan introducido todos los cambios en 2019, la suma del capital total exigido y del colchón de conservación de capital será del 10,5 %. El Reglamento requiere una armonización máxima, es decir, requisitos prudenciales de capital homogéneos en toda la Unión Europea, conseguidos por medio de un código normativo único. El motivo es que la imposición en ciertos Estados miembros de requisitos más estrictos no coordinados y que resulten inadecuados podría dar lugar a una transferencia de las correspondientes exposiciones y riesgos al sector bancario en la sombra o de un Estado miembro de la UE a otro. Es posible que algunos Estados miembros que intentan proponer tipos más elevados opten por oponerse a este planteamiento antes de que finalice el proceso legislativo relativo a este Reglamento. El CESE debería oponerse a tal cambio de orientación en caso de que pueda perjudicar a los bancos pequeños o al acceso de las PYME al crédito.

4.10 El Marco de Basilea ha sido concebido para los bancos con actividad internacional. La UE hace que sus directivas de requisitos de capital sean aplicables a todas las entidades de crédito de la UE. El Marco de Basilea restringe más o menos la definición de capital ordinario de nivel 1 sólo a las acciones y a las ganancias acumuladas. Esto puede representar un problema para las empresas no constituidas en forma de sociedades anónimas, como las cooperativas, las mutuas y las cajas de ahorros de Europa. En el artículo 25 de la DRC III se reconoce que estas instituciones requieren una concepción diferente del capital básico. Es fundamental que las disposiciones finales del Reglamento se ajusten a los modelos de negocio alternativos de estas entidades.

4.11 Aunque el presente documento no constituye un dictamen sobre la Directiva, el CESE cree que debe comentar la propuesta de reducir la dependencia de las entidades de crédito de las calificaciones crediticias (punto 3.5 anterior). En su dictamen de mayo de 2009 ⁽⁸⁾ sobre la regulación de las agencias de calificación crediticia, el CESE instó a los reguladores de la UE a no depender indebidamente de las calificaciones, especialmente a la luz de la experiencia con los valores con garantía hipotecaria, en los que las calificaciones no habían servido para nada. Por tanto, el CESE acoge con satisfacción la propuesta actual, ya que, aunque sigue permitiendo el uso de calificaciones crediticias externas, requiere que los Estados miembros aseguren que sus entidades reguladas no dependen exclusiva o automáticamente de calificaciones externas y que cuentan con metodologías internas para evaluar la solvencia. También implica que allí donde la metodología interna de una entidad implique mayor nivel de capital del que implica una calificación externa, se debe aplicar la metodología interna.

⁽⁸⁾ DO C 54 de 19.2.2011, pp. 37-41.

4.12 Un problema particular que se ha planteado durante la crisis de la deuda soberana es la clara evidencia de que, contrariamente a las orientaciones dadas en el Acuerdo y las Directivas relativas a los requisitos de capital, la deuda soberana claramente no está exenta de riesgo. Se trata de un importante punto débil de las disposiciones del Reglamento relativas a la calidad de los fondos propios. Tiene profundas implicaciones para los bancos que se han visto forzados por los reglamentos a adquirir deuda soberana. La aplicación mecánica de la calificación «exenta de riesgo» debe ser reconsiderada tanto por los reguladores como en las metodologías internas de los bancos.

4.13 El CESE está de acuerdo en que el Reglamento mantenga los requisitos de capital para los préstamos a las PYME en el 75 % de la norma, pero duda de que ello resulte suficiente dada la coyuntura actual. El Comité cree que el principal problema para las PYME es la propensión al riesgo por parte de los bancos. Históricamente, los bancos han estado preparados para asociarse a PYME prometedoras y apoyar su crecimiento. Los impagos como resultado de la crisis financiera y la debilidad general de los balances bancarios han hecho que los bancos sean cada vez más reacios al riesgo. Por tanto, para aplacar esta aversión al riesgo, el CESE recomienda reducir la ratio hasta el 50 % a efectos de las PYME. El Comité entiende que la Comisión planea examinar más detenidamente esta cuestión.

4.14 En este contexto, el CESE insta a la Comisión a facilitar el desarrollo ulterior de la banca ética y participativa. Esta forma de actividad bancaria ha superado la prueba de la crisis financiera y, pese a no ser inmune a sus repercusiones, ha demostrado ciertamente su resistencia y valía. Dada la presión que

soporta el sistema bancario, puede ser una valiosa fuente adicional de crédito para las PYME. Por consiguiente, el Comité insta a la Comisión a que proponga una directiva sobre la banca ética y participativa, como ya sugirió el CESE en un dictamen anterior⁽⁹⁾.

4.15 En conjunto, las directivas DRC II, III y IV representan una pesada carga para las operaciones bancarias, lo que aumenta la carga reguladora y los costes de conformidad, a la vez que reduce los rendimientos del capital y la rentabilidad a largo plazo. Dado el papel que han tenido los banqueros en la reciente crisis, y en el contexto de sus incomprensibles regímenes de retribución, la mayoría de los ciudadanos europeos creerán que los banqueros tienen lo que se merecen. Sin embargo, el CESE debe expresar su desacuerdo. Para que la UE prospere, los bancos deben prosperar. Si se desea que proporcionen crédito, deben ser rentables. Por desgracia, los bancos de la UE no están en la actualidad en buena forma: es difícil precisar cuánto daño puede causar todavía la crisis de la deuda soberana a los balances y a la rentabilidad a largo plazo de los bancos de la UE.

4.16 En estas circunstancias, la redacción final y la subsiguiente aplicación del paquete de la DRC IV será crucial para el éxito del proyecto y, en concreto, para la capacidad de los bancos tanto para realizar los cambios necesarios como para recuperarse. En su intento por salir de la crisis de la deuda soberana, los bancos de las diferentes regiones de la UE pueden no ser capaces de moverse a la misma velocidad. Los legisladores y supervisores deben estar preparados para ello, incluso si el calendario de aplicación se extiende hasta 2019.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 33.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales»

[COM(2011) 730 final – 2011/0330 (CNS)]

(2012/C 68/08)

Ponente general: **Heidi LOUGHEED**

El 28 de noviembre 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 Reglamento del Consejo sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales

COM(2011) 730 final — 2011/0330 (CNS).

El 6 de diciembre de 2011 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Heidi LOUGHEED y aprobó por 138 votos a favor, ninguno en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya y aprueba la propuesta de crear un nuevo «Reglamento sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales» al considerar que se trata de una actualización necesaria y útil de las normas actuales para respaldar que las administraciones nacionales cooperen para garantizar una recaudación fiscal efectiva y luchar contra el fraude de impuestos especiales.

2. Motivación

2.1 En la UE los impuestos especiales gravan tres categorías de productos: el alcohol y las bebidas alcohólicas, las labores del tabaco y los productos energéticos. Estos impuestos especiales desempeñan un papel importante a la hora de intentar influir en el comportamiento de los ciudadanos y de contribuir a las finanzas públicas de los Estados miembros de la UE ⁽¹⁾.

2.2 Por una serie de razones, incluida la posibilidad de conseguir beneficios significativos con una escasa actividad, el nivel de fraude (principalmente en los sectores del alcohol y del tabaco) en la UE era muy elevado. Tanto, que se creó ⁽²⁾ el «Grupo de alto nivel sobre el fraude en los sectores del tabaco y el alcohol», cuyas recomendaciones para luchar contra este tipo de fraude fueron aprobadas por el Consejo Ecofin en

mayo de 1998. Se hicieron una serie de recomendaciones, pero la más sustancial y a más largo plazo fue que la UE creara un sistema de circulación y control totalmente informatizado.

2.3 En consecuencia, la Unión Europea ha pasado varios años desarrollando y dando a conocer de manera progresiva un sistema nuevo y moderno para controlar la circulación de productos en régimen de suspensión de derechos especiales en el mercado interior: el «Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales» (EMCS).

3. Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales

3.1 El «Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales» (EMCS) se creó con la Decisión 1152/2003/CE. Ponerlo en marcha ha supuesto un gran trabajo para la Comisión Europea, las autoridades competentes en materia de impuestos especiales de los Estados miembros y los operadores. Todos ellos han trabajado en distintas fases del desarrollo para conseguir sustituir el anterior sistema, basado principalmente en documentos en papel y bastante pesado para todas las partes implicadas, por otro informatizado y en formato electrónico prácticamente sin documentos en papel. Más importante todavía, con el nuevo sistema las autoridades competentes deberían poder localizar la circulación de productos «en tiempo real» y las bases de datos deberían poder recopilar información de manera inmediata que permita realizar un análisis más fácil y más profundo y un análisis de riesgos automatizados.

3.1.1 Para los operadores implicados, la nueva automatización acelera los procesos administrativos necesarios (actualmente cualquier movimiento ya va acompañado de un documento administrativo electrónico que sustituye a los documentos en papel). Ha estandarizado muchos de los documentos necesarios e incluye apoyo en línea para comprobar las credenciales de posibles socios comerciales.

⁽¹⁾ Se estima que en la UE anualmente se recaudan 307 000 millones de euros (datos de 2010) en impuestos especiales y similares, en concreto 22 000 millones en alcohol y bebidas alcohólicas, 207 000 en productos energéticos y 77 000 millones en labores del tabaco – los datos corresponden a los totales presentados en el documento «Excise Duty Tables» (cuadros de impuestos especiales) de la Comisión Europea para bebidas alcohólicas, productos energéticos y de la electricidad y labores del tabaco, que se puede consultar en la página de la DG TAXUD: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#.

⁽²⁾ En aquel entonces, el Grupo de alto nivel estimó las pérdidas derivadas del fraude en 1996 en alrededor de 3 300 ECU en el sector del tabaco y 1 500 ECU en el sector del alcohol.

3.1.2 El CESE considera que el EMCS facilita el comercio legal en el mercado interior y representa un instrumento adicional para que los Estados miembros hagan frente a la evasión fraudulenta de impuestos especiales.

4. Propuesta de Reglamento del Consejo sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales

4.1 Esta propuesta es una de las últimas «piezas del puzle» para poder aprovechar toda la capacidad del sistema. La propuesta sustituye al actual Reglamento sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales –Reglamento (CE) nº 2073/2004– al reconocer la modernización, que está casi completa, y permitir a las administraciones de los Estados miembros que lo aprovechen en la cooperación entre ellos, lo que realmente aumenta al máximo su capacidad de coordinación.

4.2 El CESE reconoce y respalda que se amplíe el ámbito de aplicación de la propuesta para incluir la cooperación en el cumplimiento de la legislación en materia de impuestos especiales, y no simplemente la evaluación del nivel de impuestos, por tratarse de un desarrollo útil en la lucha contra el fraude y reforzar el mercado interior y la confianza que los ciudadanos depositan en él.

4.3 Por necesidad, gran parte de la propuesta establece disposiciones jurídicas para abarcar cómo se debería realizar la cooperación administrativa según el nuevo sistema. El CESE opina que la propuesta sigue un enfoque equilibrado que permitirá que los Estados miembros saquen partido de las ventajas inherentes del nuevo sistema y que no aumentará la carga administrativa para ellos mismos o para los operadores.

4.3.1 El CESE también opina que se trata de una descripción clara de los derechos y las responsabilidades de todos, especialmente de las administraciones nacionales, y que el proceso y el calendario propuestos son lo suficientemente ambiciosos como para garantizar que, de alguna manera, todos puedan responder puntualmente y cumplirlos con facilidad. A este respecto, el CESE está interesado en que el contenido del acto de ejecución actualmente en desarrollo que deberá detallar el tipo de información susceptible de encuadrarse dentro de las categorías de intercambio «automático» obligatorio u opcional.

4.4 La mayoría de las novedades de la propuesta están directamente relacionadas con la modernización del sistema y las

nuevas posibilidades que existen en la mejora de la cooperación entre las administraciones. El CESE respalda enérgicamente que la Comisión Europea y los Estados miembros aprovechen al máximo el sistema ampliado para mejorar la evaluación y la recaudación de impuestos eficaces y para reconocer y luchar contra el fraude, en particular mejorando la cooperación administrativa entre los Estados miembros con tal fin.

4.4.1 De esta manera, el Comité espera que el nuevo sistema mejore la calidad de la presentación automática de informes, lo que permitirá a los Estados miembros centrarse en actividades problemáticas más rápidamente. La propuesta de introducir un sistema de seguimiento es particularmente útil y debería ayudar a revisar y mejorar la calidad y la utilidad del intercambio de información de manera constante.

4.5 Aunque el CESE está de acuerdo con que la propuesta necesita una base jurídica que permita recopilar datos de los registros de movimientos individuales y que tales registros se usen en los análisis de los Estados miembros, advierte sobre su uso y solicita a las autoridades que vigilen que dicha información se utiliza de manera adecuada y proporcionada.

4.6 El CESE cree que la propuesta acierta en reconocer el equilibrio de responsabilidades en el ámbito de aplicación de los impuestos especiales y del EMCS: la Comisión Europea es responsable del mecanismo y del mantenimiento del propio sistema y los Estados miembros son responsables de la información que contiene el sistema, la puesta en común de esta y, obviamente, de descubrir y tomar medidas contra el fraude.

4.7 El CESE opina que es útil ajustar la normativa de los impuestos especiales a los cambios de la normativa de la UE en la cooperación administrativa en los ámbitos del IVA y los impuestos indirectos, algo que aparece en la propuesta. El CESE respalda todos estos esfuerzos a favor de mejorar la comunicación y la cooperación de los servicios nacionales de fiscalidad, ingresos, impuestos especiales y aduanas, ya que cree que de este modo se mejorará el mercado interior.

4.8 En especial, el CESE respalda la base jurídica para el servicio SEED-on-Europa, ya que cree que se trata de un instrumento útil para que los operadores legales establezcan rápidamente la credibilidad de aquellos con los que esperan comerciar.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

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 plan plurianual para la población de salmón del Báltico y para las pesquerías de esta población»

[COM(2011) 470 final – 2011/0206 (COD)]

(2012/C 68/09)

Ponente: **Seppo KALLIOS**

El Parlamento Europeo, con fecha 13 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 43.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 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 plan plurianual para la población de salmón del Báltico y para las pesquerías de esta población

COM(2011) 470 final — 2011/0206(COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 169 votos a favor, 4 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que los objetivos del plan plurianual para el salmón son positivos y dignos de apoyo, tanto de cara a una explotación sostenible de todas las poblaciones del Báltico como a su integridad y diversidad genéticas. Sin embargo, por lo que respecta a las poblaciones meridionales debilitadas, el calendario establecido en el plan resulta poco realista a la luz de la información de que se dispone actualmente.

1.2 El CESE cree imprescindible que las restricciones a las pesquerías abarquen todo el ciclo vital del salmón, así como la totalidad de las modalidades de pesca. Además de estas restricciones, la revitalización de las poblaciones debilitadas exige, no solo restricciones a la pesca, sino la puesta en marcha de actuaciones para restaurar las zonas de reproducción del salmón. En opinión del CESE, la introducción de un total admisible de capturas (TAC) en las regiones fluviales no es razonable ya que, desde el punto de vista administrativo, se trata de un instrumento engorroso cuyo control generaría un coste adicional considerable. La responsabilidad principal derivada de la regulación y de la vigilancia de la pesquería que tiene lugar en aguas interiores de un Estado miembro ha de corresponder a dicho Estado miembro. La Comisión Europea efectuará un seguimiento de la aplicación de los programas nacionales de vigilancia basándose en los informes de los Estados miembros.

1.3 El CESE aprueba la aplicación del Reglamento también a los buques de servicios. No obstante, la pesca recreativa que permanece al margen del ámbito de aplicación del plan es responsable de una gran parte de las capturas totales de salmón. La regulación y vigilancia de esta pesca recreativa también deben llevarse a cabo a nivel nacional, y su seguimiento se efectuará con arreglo a los informes facilitados a la Comisión por los Estados miembros.

1.4 El CESE sostiene que, para asegurar la continuidad de las pesquerías, sería importante que las cuotas y restricciones relativas a la pesca se transformaran paulatinamente en unos valores de mortalidad por pesca que deberían fijarse como objetivos. En el futuro, en lugar de establecer TAC a un gran número de

poblaciones, la regulación de la pesca del salmón en el mar deberá basarse precisamente en unas disposiciones técnicas sobre las temporadas de pesca y las capturas cuyo objetivo sea proteger las poblaciones debilitadas de salmón.

1.5 El CESE no aprueba la prohibición de repoblar salmón con carácter compensatorio si no se demuestran claramente, desde un punto de vista científico, los perjuicios que esta repoblación ocasiona. Hay que controlar la calidad de los esguines utilizados en las sueltas. El CESE propone reducir los peligros genéticos que ocasionan las actividades de repoblación recurriendo para la cría de esguines a hembras de salmón capturadas cada año en estado salvaje.

1.6 El CESE cree que es imprescindible vigilar de manera adecuada y eficaz la pesquería de salmón, a la vez que propone destinar cuanto antes recursos a las actividades de control. En lugar de nuevas obligaciones permanentes en materia de vigilancia, el CESE considera que es prioritario aplicar de manera eficaz en todos los Estados miembros las enérgicas disposiciones de control que se han venido desarrollando en los últimos años. El CESE espera nuevas aclaraciones por lo que respecta a la notificación ampliamente incorrecta del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) en relación con las capturas de salmón.

1.7 El CESE destaca la importancia que reviste una investigación de calidad y actualizada en el ámbito del salmón para la aplicación eficaz del plan plurianual. Solamente si se dispone de la suficiente información fiable será posible garantizar las acciones necesarias para proteger y revitalizar las poblaciones de salmón, así como la posibilidad de explotárselas de modo sostenible. Además de estadísticas fiables acerca de las capturas, se necesitan más datos sobre las causas de la mortalidad de los salmones en el mar.

1.8 El CESE sostiene que la propuesta de Reglamento podría tener repercusiones negativas para el empleo y que podría perjudicar a los pescadores profesionales, los sectores de la transformación y la venta de pescado, los fabricantes de equipos, la

pesca de recreo y la acuicultura. La incidencia de estas repercusiones varía de un Estado miembro a otro, al igual que ocurre dentro de un mismo país. El CESE exige que se minimicen las repercusiones negativas para el empleo a la hora de aplicar las medidas recogidas en la propuesta de Reglamento y que se tengan ampliamente en cuenta estas consecuencias cuando se concedan las ayudas estructurales de la UE y se proceda en el futuro a revisar la política pesquera común. El CESE resalta la importancia de fomentar y potenciar la posibilidad de recurrir a los Fondos Estructurales de la UE para incrementar de manera sostenible las poblaciones de salmón y mejorar la situación del empleo en la actividad económica pesquera en el mar Báltico.

2. Introducción

2.1 Las poblaciones de salmón han sido ya con anterioridad objeto de regulación a través de restricciones a las pesquerías establecidas con carácter nacional, disposiciones pesqueras de carácter técnico recogidas en un reglamento del Consejo, así como mediante los «totales admisibles de capturas» (TAC) anuales. Las cuotas eran fijadas hasta 2006 por la Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (IBSFC). Hasta 2010, todas las medidas relacionadas con el salmón se coordinaban en un Plan de Acción para el Salmón (SAP) elaborado por la IBSFC.

2.2 Tras 2006, las cuotas de capturas vigentes en el mar Báltico para los Estados miembros de la UE han sido ratificadas cada año por el Reglamento del Consejo. La elaboración de la propuesta de Reglamento recae en la Comisión Europea, que se sirve de la asesoría del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) y del Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca (CCTEP).

2.3 La UE continúa asignando las cuotas acordadas entre sus Estados miembros con arreglo a la denominada «estabilidad relativa». Según este principio, la parte proporcional de la cuota que corresponde a cada Estado miembro permanece invariable cada año aunque se modifique el volumen de dicha cuota.

2.4 Rusia es el único país no perteneciente a la UE que desarrolla una actividad pesquera en el mar Báltico. Las conversaciones entre la UE y Rusia sobre la situación de las poblaciones de peces y las posibilidades de pesca en el Báltico se desarrollan en negociaciones bilaterales específicas. Por el momento no existe un procedimiento formal de negociación similar a la Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (IBSFC) para el reparto de las cuotas de pesca entre la UE y Rusia.

2.5 La cuota comercial de salmón del Báltico se distribuye en dos partes: Zona principal-golfo de Botnia (ICES 22-31) y golfo de Finlandia (ICES 32). En la práctica, esta cuota no ha restringido la pesca de salmón en muchos años. De la cuota total de 309 665 salmones del mar Báltico únicamente se capturaron 150 092 ejemplares, es decir, un 48,5 %. Los porcentajes de explotación de la cuota oscilaron, dependiendo de cada país, entre un 2,8 y un 84,9 %. Las capturas de salmón corresponden tanto a la actividad pesquera profesional como a la pesca recreativa y tienen lugar en el mar, los estuarios y las zonas fluviales. La pesca recreativa es responsable de entre un 20 y un 30 % de todas las capturas en la región del mar Báltico, así como de casi la mitad de las capturas efectuadas en aguas costeras y fluviales. Las capturas de la pesca recreativa no se imputan a la cuota de pesca.

2.6 La situación de los grandes ríos salmoneros septentrionales mejoró considerablemente a mediados de los años noventa como consecuencia de las vedas nacionales impuestas a la pesca costera por Finlandia y Suecia. Desde entonces, la producción de esguines en estos ríos se sitúa en unos niveles claramente superiores, próximos a la capacidad de producción potencial de los ríos y al nivel del rendimiento máximo sostenible que se establece como objetivo en el plan. La pesca del salmón en el Báltico se basa, en gran parte, en la producción de unos ríos salmoneros en buenas condiciones como son los septentrionales.

2.7 La producción de esguines en los ríos salmoneros del centro y el sur del mar Báltico ha seguido registrando niveles reducidos a pesar de las medidas emprendidas hasta el momento. La pesca de poblaciones mixtas de salmón en la zona principal del Báltico se redujo notablemente con la prohibición en 2008 de la pesca con redes de enmalle de deriva. El incremento de las capturas con palangre ha aumentado nuevamente la pesquería del salmón en esta zona principal.

2.8 A pesar del considerable incremento de la producción de crías de salmón, el tamaño de las poblaciones de salmón para pesca no ha aumentado de manera equivalente. Aún se necesitan más datos de investigación sobre los factores que determinan la mortalidad de los salmones en el mar.

2.9 El Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) señalaba en un informe sobre las posibilidades de pesca en el año 2012 que en la actividad pesquera con palangre en el mar Báltico se notifica incorrectamente como trucha marina un gran número de capturas de salmón.

2.10 El CIEM ha expresado su inquietud por el estado y la diversidad genética de las poblaciones de salmón del Báltico. Del mismo modo, la Comisión para la Protección del Medio Marino del Mar Báltico (HELCOM) también ha prestado atención a la situación de estas poblaciones de salmón.

2.11 La pesquería de salmón reviste una gran relevancia socioeconómica para las comunidades pesqueras de la costa. Las últimas estimaciones sobre el número de pescadores comerciales de salmón en todo el mar Báltico se remontan a 2007, cuando la Comisión Europea calculaba el número total de pescadores profesionales en aproximadamente 400 personas, de las cuales 340 ejercían su actividad en la costa. En 2010 el Grupo de trabajo sobre el salmón del CIEM fijó en 141 el número de buques pesqueros de salmón en alta mar, lo que suponía un claro incremento respecto de las estimaciones de 2007. Además de los pescadores profesionales, el salmón emplea a otro colectivo no menos numeroso que trabaja en el sector de la pesca de recreo. Se calcula que en el golfo de Botnia la pesca de salmón profesional y la de recreo tienen un impacto equivalente en el empleo. La pesca de salmón emplea de manera indirecta a numerosas personas en la transformación y venta de pescado, así como en la fabricación de equipamientos pesqueros. La producción de esguines que mantiene la pesca del salmón y sus poblaciones representa también una importante fuente de trabajo en el ámbito local.

3. Propuesta de la Comisión

3.1 La Comisión Europea presentó el 12 de agosto de 2011 una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un plan plurianual para la población de salmón del Báltico y para las pesquerías de esta población (COM(2011) 470 final).

3.2 Este plan de gestión de las poblaciones del Báltico se aplicaría a la pesca comercial en el Mar Báltico y en los ríos que desembocan en dicho mar. Este plan se aplicaría igualmente a las empresas que desarrollaran actividades de guía pesquera cuando ofrezcan servicios de pesca recreativa en el mar Báltico. Sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, en la propuesta se plantea la posibilidad de regular la pesca fluvial por medio de disposiciones de la UE, posibilidad que afecta igualmente al poblamiento de salmón.

3.3 El objetivo principal de la propuesta estriba en asegurar que la explotación de la población de salmón del Báltico se realiza de forma sostenible, de acuerdo con el principio de rendimiento máximo sostenible, y que se salvaguardan la integridad y la diversidad genéticas de la población de salmón del Báltico.

3.4 Se fija para las poblaciones de salmón salvaje del Báltico un nivel de objetivos por río equivalente al 75 % de la capacidad de producción potencial de esguines en cada uno de los ríos donde vive salmón salvaje. En función del estado actual de los ríos salmoneros, este nivel de objetivos debería alcanzarse entre cinco y diez años después de la entrada en vigor del Reglamento.

3.5 Por lo que respecta a las poblaciones de salmón salvaje, se propone una regulación obligatoria de los niveles de TAC por río que recaería en el ámbito de competencias de los Estados miembros. En función de los datos científicos, los Estados miembros deberían establecer el máximo nivel permitido de mortalidad por pesca para cada río y el nivel de TAC correspondiente.

3.6 La Comisión Europea evaluaría cada tres años estas medidas de los Estados miembros y su compatibilidad con vistas al cumplimiento de los objetivos. Si los Estados miembros no publican los datos, o sus medidas no son adecuados para cumplir los objetivos, la Comisión estará facultada para modificar su índice de mortalidad por pesca y/o el TAC correspondiente a los ríos donde vive salmón salvaje, o para establecer la veda de la pesquería en cuestión.

3.7 Se propone establecer el mismo valor de mortalidad por pesca en el mar –un 0,1– a todas las poblaciones de salmón del Báltico. Un valor de mortalidad por pesca del 0,1 significaría que cada año se podría capturar aproximadamente un 10 % de los salmones en cuestión. Al adoptarse anualmente una decisión sobre los niveles de TAC, esta debería asegurar la imposibilidad de superar el 0,1 como nivel máximo de mortalidad por pesca. La Comisión puede modificar los niveles de mortalidad por pesca en el mar si se registraran alteraciones en las condiciones que pusieran en peligro el cumplimiento de los objetivos.

3.8 El salmón capturado en el mar por buques de servicios debería ser imputado como parte del uso que hacen los Estados miembros de su cuota nacional.

3.9 Los Estados miembros deben introducir disposiciones técnicas pesqueras por río a aquellas poblaciones debilitadas de salmón salvaje que no hayan alcanzado el objetivo del 50 % respecto de la capacidad de producción de esguines de salmón salvaje. Una vez en vigor el Reglamento, el plazo para el establecimiento de dichas disposiciones sería de dos años. El Estado miembro podría elegir y decidir por sí mismo estas disposiciones técnicas de pesca (por ejemplo, restricciones de capturas y zonas y temporadas de veda).

3.10 La Comisión evaluará cada tres años estas disposiciones técnicas de los Estados miembros. Si los Estados miembros no establecen en el plazo acordado las medidas, no las publican o estas medidas no son suficientes para el cumplimiento de los objetivos fijados a las poblaciones de salmón salvaje, la Comisión estará facultada para decretar disposiciones técnicas de pesca para cada río.

3.11 La suelta de salmones se circunscribiría al poblamiento y a la repoblación directa. Por «poblamiento» se entiende la suelta en ríos donde vive salmón salvaje; mientras que la «repoblación directa» se refiere a la suelta de peces en ríos salmoneros potenciales con el objetivo de crear poblaciones de salmón salvaje autosuficientes.

3.12 En la propuesta se plantea un período transitorio de siete años para las sueltas. Tras esta fase de transición, se prohibiría cualquier suelta con fines distintos a los anteriormente mencionados.

3.13 En la propuesta se formulan, además, nuevas disposiciones de control para complementar las ya vigentes. Estas nuevas disposiciones afectan a las capturas comerciales de salmón, independientemente de la eslora de las embarcaciones, así como a los buques de servicios.

3.14 La inspección de las capturas debería efectuarse en el momento de su desembarque. Dichas inspecciones englobarán, como mínimo, el 10 % del total de desembarques.

3.15 Si fuera necesario, la Comisión propone asumir los poderes para adoptar los actos delegados por tiempo indefinido, tanto por lo que respecta a la regulación de la pesca del salmón en el mar como en las zonas fluviales.

4. Observaciones particulares

4.1 En opinión del Comité Económico y Social Europeo, el plan persigue unos objetivos positivos y merecedores de apoyo. El objetivo de la propuesta de lograr en un plazo máximo de diez años un nivel equivalente, al menos, al 75 % de la capacidad de producción potencial de esguines de salmón salvaje es extremadamente ambicioso. Basándose en las estimaciones elaboradas por el CIEM, el objetivo se está cumpliendo en los grandes ríos salmoneros del norte del mar Báltico pero, por lo que respecta a las debilitadas poblaciones meridionales, los plazos resultan poco realistas, independientemente del nivel de restricciones pesqueras.

4.2 Se ha notificado que el ámbito de aplicación del Reglamento abarcará la pesca comercial y los buques de servicio. Respecto del total de capturas de salmón, la importancia de este último sector es mínima. Sin embargo, si se calcula el conjunto de sus capturas de salmón en las zonas costeras y fluviales, la pesca recreativa –sector que no se ve afectado por el ámbito de aplicación del Reglamento– presenta el mismo volumen que la pesca comercial en esas mismas zonas. El CESE no considera razonable establecer TAC únicamente a la pesca comercial en las zonas fluviales ya que la pesca en los ríos corresponde prácticamente en su totalidad a actividades recreativas. El CESE considera que las restricciones a las pesquerías deberían abarcar el ciclo vital de salmón en su conjunto, así como la totalidad de las modalidades de pesca. La responsabilidad principal derivada de la regulación de la pesca comercial y de la de recreo que tiene lugar en aguas interiores de un Estado miembro ha de recaer en dicho Estado miembro.

4.3 En los planes de gestión y revitalización de las poblaciones de peces ya aprobados en la UE se establece para cada población el valor de mortalidad por pesca más apropiado para alcanzar su explotación sostenible. En el mar Báltico se pescan numerosas poblaciones distintas de salmón que presentan situaciones diversas desde el punto de vista biológico. Ni el Reglamento ni sus motivaciones explican por qué la propuesta plantea para todas las poblaciones de salmón del Báltico exactamente el mismo valor de mortalidad por pesca, y cómo se ha llegado a dicho cálculo.

4.4 Las poblaciones del norte del mar Báltico ya se aproximan mucho al nivel de rendimiento máximo sostenible que se ha fijado como objetivo. Un recorte en la cuota de salmón de la zona principal del golfo de Botnia a valores que permitieran situar la mortalidad por pesca de las poblaciones meridionales también a un nivel de rendimiento máximo sostenible restringiría al mismo tiempo, y de manera innecesaria, la pesquería de las poblaciones septentrionales. Por consiguiente, en lugar de establecer un TAC para numerosas poblaciones de salmón, la regulación de la pesca en el mar debe seguir basándose en unas disposiciones técnicas sobre las temporadas de pesca y las capturas cuyo objetivo sea proteger, en particular, las poblaciones debilitadas de salmón. Si la regulación de la pesca del salmón se basara en el futuro en el establecimiento anual de TAC, las cuotas de la pesquería de salmón en el mar deberían cumplir la reducción progresiva de la mortalidad por pesca aplicable en los planes de gestión de otras poblaciones de peces hasta alcanzar los valores que se han fijado como objetivo. A efectos de la actividad económica pesquera, los grandes cambios repentinos que se introducen en la regulación sin que medien causas imperativas resultan extremadamente perjudiciales.

4.5 En la zona principal del mar Báltico la pesca del salmón se inscribe por completo en una actividad pesquera mixta que abarca distintas poblaciones de esta especie. Cuanto más se aproxima a los ríos salmoneros, mejor se puede dirigir la pesca a las poblaciones de salmones específicas de un río en particular. Con vistas a revitalizar las poblaciones meridionales de salmones que presentan malas condiciones, es importante que en la zona principal del mar Báltico se puedan seguir aplicando las disposiciones relativas a la pesca con palangre, así como su control. Se ha comprobado que, en comparación con otras modalidades de pesqueras, la pesca en profundidad con palangre captura un mayor número de salmones de talla inferior a la requerida, por lo que las restricciones temporales a la pesca con palangre permitiría también reducir el volumen de pescado que se desecha. En cualquier caso, cabe constatar que las poblaciones meridionales del mar Báltico no se han revitalizado a pesar de la enérgica reducción de la pesca en la zona principal. Esto significa que, además de las limitaciones a la pesca marítima, la revitalización de las poblaciones de salmón debilitadas exige restringir estrictamente la pesquería también en los estuarios y en las zonas fluviales, así como emprender acciones para acondicionar las zonas de reproducción de los salmones a fin de garantizar la reproducción natural.

4.6 El Comité Económico y Social Europeo muestra su preocupación por las notificaciones erróneas que se han expuesto sobre las capturas de salmón y exige aclaraciones al respecto, a la vez que considera importante controlar la pesquería del salmón de una manera apropiada y eficaz. La propuesta de la Comisión incrementaría de modo permanente las obligaciones del sector público que resultarían necesarias, algo que ocasionaría más costes. Este gasto correspondería en particular a las transformaciones y el mantenimiento de los sistemas informáticos, así como a la necesidad de aumentar el personal y otros

recursos para controlar e investigar el cumplimiento de la normativa. El CESE pide que los recursos de control se incrementen en la medida de lo posible y que los recursos ya existentes se centren en controlar la pesca del salmón hasta que se apruebe el plan plurianual y se consideren solucionados los problemas de notificación. Por lo que respecta a las disposiciones relativas al control de la pesca del salmón, el CESE considera que es prioritario aplicar de manera eficaz en todos los Estados miembros las enérgicas disposiciones de control que se han venido desarrollando en los últimos años. La Comisión Europea debe llevar a cabo un seguimiento de la aplicación de los programas nacionales de control basándose en los informes de los Estados miembros.

4.7 La suelta de salmones se efectuará en forma de poblamiento y repoblación directa, así como mediante sueltas basadas en decisiones judiciales como compensación por las pérdidas de capturas ocasionadas por la construcción de centrales hidroeléctricas. La propuesta acabaría con la suelta de salmones no destinada al poblamiento ni a la repoblación directa en los potenciales ríos salmoneros siete años después de la entrada en vigor del Reglamento. Un plazo de siete años para sustituir las sueltas compensatorias con otras obligaciones es demasiado corto puesto que, además de los tres procedimientos jurídicos que exige el proceso de modificación, es muy probable que la planificación y ejecución de las obligaciones de compensación requirieran cierto tiempo.

4.8 La prohibición de las sueltas compensatorias se justifica alegando que son perjudiciales para la diversidad genética de las poblaciones de salmón. Sin embargo, estas apreciaciones no vienen respaldadas por ningún fundamento científico. Es irrefutable que las capturas procedentes de sueltas compensatorias repercuten en las zonas de estuarios y en la pesca costera en áreas de poblamiento, a la vez que impulsan el empleo –decenas de años laborales por persona– en las piscifactorías de la costa. Por todo ello, no se deben prohibir las sueltas compensatorias sin sólidas pruebas científicas sobre sus perjuicios. Además, el CESE considera que se debe controlar la calidad de los esguines utilizados con fines de poblamiento, y que debe seccionarse la aleta adiposa de todos ellos para distinguirlos, en el momento de la captura, de los salmones que se han reproducido en la naturaleza. Es posible reducir al mínimo la amenaza genética que representan las sueltas si en la producción de esguines, en lugar de poblaciones de salmones que deben conservarse en instalaciones, se utilizan en la medida de lo posible hembras salvajes que hayan superado la selección natural y sean capturadas con carácter anual.

4.9 La situación del golfo de Finlandia ilustra bien la importancia que reviste la suelta de salmones. La prohibición de las sueltas de salmones, por ejemplo, en la zona urbanizada del estuario del río Kymi, pondría punto final en la práctica a la pesca de salmón en el golfo de Finlandia, al igual que a la importante actividad pesquera recreativa que se desarrolla bajo la central hidroeléctrica del río Kymi. Esta modalidad pesquera entraña una enorme importancia para el turismo relacionado con la pesca, y esta situación se repite en numerosos ríos de la región báltica.

4.10 Las repercusiones económicas de la propuesta, como por ejemplo en lo relativo a la reducción de la cuota, serían considerables para los pescadores comerciales y para la actividad económica que depende de la producción primaria: procesamiento del pescado, pescaderías y fabricantes de equipos de pesca. Las largas rutas de migración del salmón, las distintas

técnicas pesqueras y las diversas necesidades regulatorias durante las distintas fases migratorias conllevan que las repercusiones económicas se distribuyen de manera desigual, tanto entre los Estados miembros como dentro de un mismo Estado miembro. La corta temporada de pesca del salmón lleva a la mayoría de los pescadores de salmón a capturar otras especies de peces. Sin embargo, desde el punto de vista económico, el salmón es la especie más importante para la mayor parte de ellos, e incluso unas modificaciones mínimas en la regulación pueden ocasionar cambios considerables en la rentabilidad de la actividad económica pesquera. Por lo que respecta a aquellos pescadores que se ven obligados a abandonar su actividad, la propuesta reduce la oferta de salmón, y de otras especies capturadas junto con el salmón, a efectos de consumo, procesamiento y comercio, con lo que se incrementa la dependencia del pescado importado de fuera de la UE. También es posible que el sector turístico relacionado con la pesca en las zonas fluviales sufra pérdidas económicas como consecuencia de una regulación más estricta de la pesca fluvial y de la aplicación de TAC en la pesca en los ríos. A más largo plazo, sin embargo, la propuesta puede impulsar el empleo en ese sector turístico, una vez revitalizadas las poblaciones de salmón en los ríos.

4.11 La propuesta también entraña consecuencias económicas para los empresarios de la acuicultura. Las piscifactorías que

producen los esguines utilizados en sueltas compensatorias proporcionan un puesto de trabajo a decenas de personas en regiones donde hay pocas alternativas de empleo. El cierre de una empresa de acuicultura tras la supresión de las sueltas compensatorias menoscabaría la situación del empleo en estas regiones. Además, con el cierre de las empresas se perdería también la experiencia y los conocimientos técnicos adquiridos durante muchos años en el campo de la acuicultura.

4.12 Hay que tener presentes las consecuencias negativas para el empleo que entraña la propuesta de Reglamento a la hora de adaptar las disposiciones ya existentes en la UE en materia de ayudas estructurales y cuando se revise la política pesquera común. A modo de ejemplo, cabe citar posibles modalidades de apoyo como las compensaciones por la supresión de la actividad pesquera o las inversiones y la formación con vistas a la reorientación de las actividades de pesca. No obstante, el CESE considera que las compensaciones no son sino instrumentos secundarios. Como objetivo prioritario se debe tener en cuenta la pesca del salmón –y el empleo en actividades económicas relacionadas con ella– ya en el momento de planificar las acciones de orden práctico a fin de reducir al mínimo las repercusiones negativas para el empleo.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
de Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

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 «Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente – Evaluación final»

[COM(2011) 531 final]

(2012/C 68/10)

Ponente: **Franco CHIRIACO**

El 31 de agosto de 2011, 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 «Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente – Evaluación final»

COM(2011) 531 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de diciembre de 2011.

En su 477^o Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 174 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente esta iniciativa de la Comisión, que pretende ofrecer una evaluación del Sexto Programa comunitario en materia de medio ambiente (PMA). La Comisión considera que dicho programa ha sido útil en la medida en que ha situado la política medioambiental europea en un contexto global. Se trata de una conclusión con la que únicamente se puede estar parcialmente de acuerdo. Aunque representa una importante contribución al desarrollo de las políticas, el VI PMA ha tenido una repercusión limitada a la hora de adoptar instrumentos específicos. A pesar de la dificultad que entraña recabar información para analizar la ejecución de las acciones recogidas en el programa, cabe constatar considerables retrasos en la adopción de los instrumentos legislativos, dificultades a la hora de establecer objetivos concretos y la existencia de unos mecanismos insuficientes de control y seguimiento.

1.2 Por todo ello, el CESE invita a la Comisión a que mejore los instrumentos disponibles, incluidos los mecanismos de seguimiento y evaluación, a fin de asegurar una aplicación eficaz de la legislación vigente. Al mismo tiempo, el CESE recomienda una mayor coherencia entre las distintas iniciativas legislativas y programáticas en materia de medio ambiente, así como una mayor integración de la dimensión medioambiental en el ámbito de las políticas sectoriales interconectadas. Como ya ha apuntado en un reciente dictamen ⁽¹⁾, el CESE solicita de la Comisión más claridad y concreción a la hora de abordar los desafíos medioambientales. En particular, se debe aclarar qué se entiende por «uso eficiente de los recursos» y «economía verde», especificando a la vez cuáles son los cambios concretos que se les piden a los productores y a los consumidores en términos cuantitativos y cualitativos.

1.3 Además, el CESE considera que se debería prestar más atención a la dimensión internacional. En efecto, los retos medioambientales tienen un alcance en todo el mundo que exige un enfoque basado en el reforzamiento de la cooperación multilateral y mejores instrumentos de gobernanza mundial.

1.4 Por último, en la comunicación de la Comisión se echa en falta una perspectiva a largo plazo, y tampoco se hace mención alguna a un posible nuevo programa de acción ni se dice cuál debería ser el valor añadido del VII PMA. El CESE considera que este programa debería ser coherente y complementario con la Estrategia Europa 2020 y con la iniciativa Faro, incluir objetivos y prioridades establecidos de manera realista y sobre la base de un amplio consenso político, así como contemplar instrumentos capaces de garantizar la eficacia de las medidas propuestas.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1 Contexto político

2.1.1 Los programas de medio ambiente han regido el desarrollo de la política medioambiental de la UE desde comienzos de los años setenta y el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (PMA) debe considerarse, por lo tanto, parte de un proceso continuo y en permanente evolución.

2.1.2 El VI PMA reitera la importancia de los conceptos de crecimiento ecológico y economía eficiente en el uso de recursos y con bajas emisiones de carbono, tal como se confirma también en la Estrategia Europa 2020 ⁽²⁾, que constituye el

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 97.

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final de 3.3.2010.

contexto adecuado para garantizar la integración de los objetivos medioambientales en el programa socioeconómico general de la UE, así como en la nueva estrategia dirigida a poner freno a la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE de aquí a 2020 ⁽³⁾, en los trabajos preparatorios de la Conferencia Río+ 20 ⁽⁴⁾, en la hoja de ruta para convertirse en una economía con bajas emisiones de carbono antes de 2050 ⁽⁵⁾, en el Libro blanco sobre el transporte ⁽⁶⁾, en las Comunicaciones relativas a la Energía 2020 ⁽⁷⁾ y en el Plan de Eficiencia en el Transporte para 2011 ⁽⁸⁾.

2.2 *Constataciones generales*

2.2.1 La conclusión general de de la Comisión es que el VI PMA ha resultado útil porque ha proporcionado un marco global para la política medioambiental, en la medida en que la mayor parte de las acciones establecidas en el Programa se han finalizado ya o están en vías de hacerlo.

2.2.2 Al haber sido adoptado por codecisión, las partes interesadas le otorgan más legitimidad que a otros programas anteriores. Esto ha contribuido a crear un sentimiento de identificación más extendido respecto a las iniciativas políticas subsiguientes.

2.2.3 Las siete estrategias temáticas ⁽⁹⁾ del VI PMA –aire, plaguicidas, prevención y reciclado de residuos, recursos naturales, suelo, medio ambiente marino y medio ambiente urbano– se elaboraron con el propósito de aumentar la integración de las políticas y mejorar los conocimientos básicos. Aunque el grado de avance en los distintos ámbitos ha variado, en algunos casos la preparación de las estrategias sirvió para generar voluntad política con vistas a la designación de objetivos y calendarios efectivos y a su ulterior ejecución. Sin embargo, no existen pruebas evidentes de que el VI PMA haya tenido la capacidad suficiente para favorecer la adopción de instrumentos medioambientales específicos.

2.3 *Sectores prioritarios*

2.3.1 Naturaleza y biodiversidad: el VI PMA impulsó el desarrollo de las estrategias temáticas sobre la protección del suelo y la protección y conservación del medio ambiente marino. Puso de manifiesto la necesidad de crear una base de conocimientos más sólida, mejorar la financiación y acelerar las actividades en curso. Sin embargo, se hubiera avanzado más si al objetivo –no alcanzado– de frenar la pérdida de biodiversidad antes de 2010 se hubieran dedicado la necesaria atención política y los correspondientes compromisos financieros, tanto por parte de la UE como de los Estados miembros.

2.3.2 Medio ambiente y salud: el VI PMA ha permitido hacer balance de los compromisos contraídos y de las acciones previstas, y ha hecho un mayor hincapié en las relaciones entre los factores medioambientales y la salud humana. En particular, el programa ha permitido emprender actividades que de otro modo no se hubieran realizado, como es el caso de las relativas al medio ambiente urbano, o que hubieran exigido más tiempo o tenido un menor alcance sin el impulso del programa, por ejemplo en relación con los plaguicidas. Existen, por otro lado, ciertas lagunas legislativas, al tiempo que los resultados de los trabajos de investigación y los datos sobre las repercusiones de la calidad medioambiental sobre la salud deben integrarse dentro del objetivo político más amplio de la mejora de la salud pública.

2.3.3 Recursos naturales y residuos: el VI PMA ha reforzado el vínculo existente entre las políticas relativas a los residuos y a los recursos, y ha contribuido a potenciar la gestión de los residuos y avanzar hacia una política basada en un consumo y una producción sostenibles. El consumo de recursos ya no está aumentando al mismo ritmo que el crecimiento económico. Sin embargo, el consumo de recursos continúa creciendo en términos absolutos, lo que no es compatible con el objetivo de respetar la capacidad de carga del medio ambiente a largo plazo. Además, persisten diferencias sustanciales entre los Estados miembros en relación con la productividad de los recursos y, por lo general, aumenta la dependencia de las importaciones.

2.3.4 Cambio climático: el VI PMA ha sido de considerable ayuda en el ámbito del cambio climático. Aunque las ambiciones relativas a la actuación por parte de la comunidad internacional no se han materializado y los objetivos cuantificables, en particular, han sido más bien una declaración de intenciones que han resultado más difíciles de alcanzar. el VI PMA ha contribuido a alcanzar objetivos políticos básicos.

2.3.5 Cuestiones internacionales: el VI PMA confirmó el compromiso europeo con: a) la integración de las consideraciones medioambientales en todas las relaciones externas de la UE, y b) la dimensión exterior de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE. A pesar de los esfuerzos de la UE por reforzar la cooperación multilateral y demostrar su compromiso con los convenios y acuerdos internacionales, apenas se han registrado progresos en la mejora de la gobernanza medioambiental a nivel mundial. Los desafíos medioambientales, que están adquiriendo cada vez más una dimensión mundial, requieren un esfuerzo más coherente y focalizado dentro de la UE, de forma que esta pueda desempeñar con mayor eficacia su papel en la configuración de la política internacional y seguir trabajando en pos de una mejor gobernanza medioambiental global.

2.4 *Eficacia de los planteamientos e instrumentos estratégicos*

2.4.1 El VI PMA ha incentivado y promovido activamente principios e instrumentos destinados a legislar mejor, en particular por lo que respecta a las evaluaciones de impacto integradas y a un recurso más extendido a mecanismos de mercado. También ha resaltado la importancia de unos fundamentos científicos sólidos para la formulación de las políticas. A pesar de algunos avances recientes positivos, las informaciones en materia de medio ambiente y, en particular, los datos y estadísticas oficiales, siguen siendo incompletas y no siempre están disponibles en el momento oportuno.

⁽³⁾ COM(2011) 244 final, de 3.5.2011.

⁽⁴⁾ COM(2011) 363 final, de 20.6.2011.

⁽⁵⁾ COM(2011) 112 final de 8.3.2011.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 final de 28.3.2011.

⁽⁷⁾ COM(2010) 639 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 109 final, 8.3.2011.

⁽⁹⁾ COM(2005) 446 final (contaminación atmosférica); COM(2006) 372 final (uso sostenible de los plaguicidas); COM(2005) 666 final (prevención y reciclado de residuos); COM(2005) 670 final (uso sostenible de los recursos naturales); COM(2006) 231 final (protección del suelo); COM(2005) 504 final (protección y conservación del medio ambiente marino); y COM(2005) 718 final (medio ambiente urbano).

2.4.2 La naturaleza cambiante de los desafíos medioambientales exige una mayor coherencia entre a) la fase de formulación de las políticas y la fase de su ejecución, b) los niveles europeo, nacional y regional, y c) los ámbitos de actuación prioritaria.

2.4.3 Una aplicación deficiente de la legislación medioambiental obstaculiza el cumplimiento de los objetivos y la credibilidad de la política medioambiental y no contribuye a conseguir el compromiso de otros sectores para mejorar su comportamiento. Por otro lado, se debería dar prioridad a aquellas políticas que supongan claramente un valor añadido para la creación de una economía ecológica y que se puedan implantar a corto o medio plazo.

2.5 Futuros desafíos

2.5.1 Aunque ya se han colocado los pilares básicos de la política y legislación en materia de medio ambiente, a excepción de lo tocante al suelo, todavía no se ha materializado plenamente su potencial para generar mejoras, debido a deficiencias de aplicación. Aun cuando la política medioambiental tradicional tiene aún que desempeñar una función muy importante en la protección del medio ambiente, las circunstancias cambiantes y la creciente interdependencia de los problemas medioambientales obligan a ser flexibles y a adaptarse.

2.5.2 El principal desafío subyacente para la futura política medioambiental es la necesidad de evolucionar, adoptando una perspectiva a más largo plazo, desde la reparación de la degradación a su prevención, y de seguir integrando el medio ambiente en todas las políticas relevantes.

2.5.3 Con vistas al cumplimiento del objetivo de la Estrategia Europa 2020 –lograr una economía ecológica, eficiente en el uso de recursos, competitiva y con bajas emisiones de CO₂–, resulta esencial la integración de las consideraciones medioambientales y de reducción de las emisiones de carbono en los modelos de actividad de otros sectores, al igual que la coherencia de todo el proceso comprendido entre la formulación de las políticas y su ejecución. Además, es necesario superar los obstáculos que se oponen a la correcta aplicación de la legislación vigente, en particular los problemas de gobernanza de los Estados miembros a todos los niveles, al objeto de proteger el medio ambiente y limitar las consecuencias negativas para la salud pública.

2.5.4 Las presiones medioambientales tienen un carácter cada vez más global y sistémico. A causa de las complejas interrelaciones existentes, necesitamos una base de conocimientos más amplia, a la vez que es preciso examinar a fondo el potencial de cambio de comportamiento de los consumidores.

3. Observaciones generales

3.1 El VI PMA representa formalmente la asunción de un compromiso político por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, a la vez que ofrece un importante indicador para evaluar el desarrollo de la política medioambiental europea. Tras la adopción del VI PMA, la UE ha emprendido con éxito numerosas iniciativas, ha logrado ambiciosos resultados y ha desarrollado distintas estrategias y planes multisectoriales. Sin embargo, es difícil establecer hasta qué punto el marco general que constituye este programa ha influido en el desarrollo de las políticas. Sería conveniente reflexionar sobre este aspecto analizando la ejecución de las acciones incluidas en

el programa, así como la interacción y las influencias recíprocas con la Estrategia europea para un desarrollo sostenible y la Estrategia de Lisboa⁽¹⁰⁾.

3.2 El debate entablado en los últimos años por las instituciones europeas y la sociedad civil sobre la evaluación de todo lo logrado y las posibilidades que se presentan de cara al futuro de la política medioambiental europea⁽¹¹⁾ ha prestado atención a dos cuestiones fundamentales: establecer las nuevas prioridades y reforzar los instrumentos disponibles para garantizar la eficacia de las medidas propuestas.

3.3 En particular, no se puede reducir la cuestión únicamente a la oportunidad o no de instituir un nuevo programa, sino que hay que concentrarse, sobre todo, en el formato que éste debe asumir y cuáles deberían ser su objetivo, su contenido y sus plazos. Lo que debería plantearse ante todo es la manera de lograr que las próximas acciones en materia medioambiental se conviertan en un instrumento estratégico más visible, importante y eficaz, extrayendo lecciones y evitando los peligros que han puesto en tela de juicio la eficiencia del VI PMA.

3.4 Habida cuenta de las experiencias registradas hasta el momento en otros contextos (como, por ejemplo, el FEDER, el FSE o el FEADER), sería oportuno plantearse la posibilidad de experimentar también en el programa medioambiental un mayor reforzamiento de los instrumentos de control y evaluación en las distintas dimensiones (antes, durante y después).

4. Observaciones específicas

4.1 Las estrategias temáticas

4.1.1 La introducción de las estrategias temáticas aporta un planteamiento más estratégico que permite superar algunas carencias del V PMA como, en particular, la falta de competencia de dicho programa en algunos sectores. Sin embargo, el proceso de desarrollo de las estrategias temáticas ha ralentizado en la práctica el proceso decisorio en su conjunto, así como la aprobación de las medidas correspondientes.

4.1.2 Muchos de los instrumentos legislativos que acompañan las estrategias temáticas se encuentran todavía en las fases iniciales de aplicación. En determinados casos, los retrasos en su adopción, el fracaso a la hora de establecer unos objetivos concretos, la delegación de las responsabilidades en los Estados miembros –no sólo para su ejecución, sino también con vistas a ofrecer mayores detalles acerca de muchas de las medidas previstas–, así como el insuficiente mecanismo de control y seguimiento, han puesto gravemente en peligro la posibilidad de alcanzar los objetivos del programa antes de que éste llegue a su fin.

4.2 Coherencia e integración

4.2.1 Es evidente que, hoy por hoy, los desafíos medioambientales no pueden abordarse únicamente por medio de políticas medioambientales específicas, sino que deben verse implicadas tanto el conjunto de la economía como el de la sociedad.

⁽¹⁰⁾ *Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future*, Informe final, IEEP, mayo de 2010.

⁽¹¹⁾ Puede consultar todas las aportaciones a los diversos actos y estudios preliminares en www.eapdebate.org.

Por consiguiente, es necesaria una mayor coherencia, ya sea entre aquellos temas conectados directamente entre sí (como el cambio climático, la energía y la protección de la salud) o entre las distintas políticas sectoriales (alimentación, transporte, construcción e innovación). En particular, en el marco del proceso de reforma de la PAC aún en curso y tal como ha destacado el CESE ⁽¹²⁾, este principio se ha traducido en la introducción del instrumento para la «ecologización» del pago único.

4.2.2 Además, es fundamental apoyar y desarrollar la integración de la política medioambiental en el ámbito de las metaestrategias (Europa 2020) y en el de los instrumentos financieros. Por lo que respecta concretamente a la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos ⁽¹³⁾, en el transcurso de un taller recientemente celebrado en Bruselas ⁽¹⁴⁾ se reconoció la importancia crucial que desempeña este programa para favorecer la transición a la «economía ecológica» y la complementariedad de ambas iniciativas, especialmente en lo relativo a la aplicación de las medidas, a los recursos naturales y a la gestión de los ecosistemas.

4.3 Objetivos prioritarios

4.3.1 Los objetivos prioritarios deben perseguirse prestando especial atención a problemas medioambientales como la escasez de recursos naturales, la contaminación atmosférica, la biodiversidad y el medio ambiente urbano.

4.3.2 En especial, hay que perseguir y fomentar nuevos comportamientos de consumo, comercio y producción. Así, las transformaciones tecnológicas deben ir a la par con una modificación de los hábitos.

4.4 Mejores instrumentos

4.4.1 Unos mejores instrumentos para la política medioambiental europea implican, ante todo, una mejor regulación

mediante la adopción de medidas legislativas y la selección de normas unívocas y no facultativas, también por lo que respecta a los aspectos económicos. Por otra parte, como ya afirmó el CESE en un dictamen de 2001, garantizar una aplicación eficaz de la legislación vigente constituye un factor fundamental para evitar falseamientos del mercado y salvaguardar la competitividad de las empresas europeas ⁽¹⁵⁾. En concreto, por lo que respecta al programa de asistencia a las PYME (Programa de asistencia a las PYME para el cumplimiento de la legislación medioambiental – ECAP), el CESE ha subrayado la importancia de que la empresa lleve a cabo una gestión integrada y transversal en todo lo relacionado con la evaluación de impacto medioambiental ⁽¹⁶⁾.

4.4.2 En segundo lugar, hay que mejorar los instrumentos de evaluación, tanto por lo que respecta a la situación medioambiental como a la aplicación de las políticas y su eficacia ⁽¹⁷⁾, recurriendo a evaluaciones de impacto independientes, abiertas y oportunas.

4.4.3 Por último, es esencial mejorar la fase de ejecución predisponiendo distintos mecanismos internacionales de asistencia, control y sanción. En otras palabras, esto significa formular, transponer en los reglamentos, ejecutar, controlar y sancionar ⁽¹⁸⁾.

4.5 El papel de los protagonistas

4.5.1 La implicación de los entes territoriales debería hacerse realidad ya en la fase de elaboración de las políticas. En un reciente dictamen ⁽¹⁹⁾, el Comité de las Regiones ha señalado que es necesaria una participación proactiva de los entes territoriales, y ha propuesto el desarrollo de métodos innovadores de gobernanza multinivel que incluyan la movilización de las plataformas y redes existentes.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ DO C 132 de 3.5.2011, pp. 63-70.

⁽¹³⁾ COM(2011) 571 final.

⁽¹⁴⁾ Taller de expertos «The future of European Environmental Policy: what role for the Resource Efficiency Roadmap and what role for the Environment Action Programme?» («El futuro de la política medioambiental europea: ¿cuál es el papel de la Hoja de ruta sobre la eficiencia de los recursos y cuál el del Programa de Acción Medioambiental?», Bruselas, 13 de septiembre de 2011.

⁽¹⁵⁾ DO C 221 de 7.8.2001, pp. 80-85.

⁽¹⁶⁾ DO C 211 de 19.8.2008, p. 37.

⁽¹⁷⁾ «The issue of Evaluation in the Framework of European Environmental Policy», Brussels Environment, 11.6.2010.

⁽¹⁸⁾ «Better instruments for European Environmental Policy», Taller organizado por el Ministerio del Medio Ambiente de España, en colaboración con Brussels Environment, Madrid, 20 de mayo de 2010.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del Comité de las Regiones de los días 5 y 6 de octubre de 2010.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los OMG en la UE» (dictamen adicional)

(2012/C 68/11)

Ponente: **Martin SIECKER**

El 16 de marzo de 2011, de conformidad con el artículo 29 A de las Normas de Desarrollo de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen adicional sobre el tema:

«Los OMG en la UE»
(Dictamen adicional).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 160 votos a favor, 52 votos en contra y 25 abstenciones el presente dictamen.

1. Organismos modificados genéticamente en la UE – Orientación para un futuro debate

1.1 Los organismos modificados genéticamente (OMG) constituyen un espinoso tema de debate. La modificación genética suscita gran interés y al mismo tiempo gran preocupación. El debate al respecto tiene a menudo un cariz emocional y extremista y, cuando es racional, tanto los partidarios como los adversarios tienden a abordar la realidad de manera selectiva y a prestar escasa atención a los matices. Aparte de las opiniones discrepantes sobre las ventajas y los inconvenientes de la modificación genética, incluso en el seno del CESE, existen numerosos interrogantes y suposiciones, entre otras cosas sobre la naturaleza y el nivel de regulación jurídica de los OMG en la UE. Cabe lamentarlo, ya que se trata de un tema importante y políticamente sensible que merece y exige un debate de mayor calidad.

1.2 La actual legislación de la UE en el ámbito de los OMG está experimentando una transformación. En este contexto, en un futuro próximo, el CESE emitirá dictámenes más a menudo sobre política y legislación en materia de OMG. A modo de orientación y preparación para ese futuro debate, el presente dictamen presenta una panorámica general de la situación y el debate actuales en torno a los OMG y su regulación en la UE. En este contexto intervienen diversos aspectos, en particular cuestiones éticas, ecológicas, tecnológicas (socio)económicas, jurídicas y políticas. Todas estas cuestiones, suscitadas por las posibilidades casi ilimitadas de la modificación genética y el rápido desarrollo de las aplicaciones con OMG, han de examinarse en un amplio contexto social. Este dictamen tiene por objeto ofrecer orientación con vistas a un debate político equilibrado y pertinente sobre estas importantes cuestiones.

1.3 Este dictamen se limita a presentar los puntos principales del debate, y solo menciona algunos de los aspectos más importantes que suscitan los OMG y su regulación en la UE. En muchos de estos temas serán necesarios más dictámenes (exploratorios) del CESE, y el Comité se propone llevar a cabo estas exploraciones en un futuro próximo. Los ámbitos prioritarios son la evaluación de la legislación actual de la UE en el ámbito de los OMG, su posible revisión y la eliminación de las lagunas

de la regulación, mencionadas en el presente dictamen. El CESE se compromete a elaborar próximamente dictámenes de seguimiento sobre estos importantes expedientes.

2. Historia de la modificación genética

2.1 Las opiniones divergen incluso con respecto a la historia de la modificación genética. Mientras que los adversarios hablan de una tecnología fundamentalmente nueva con riesgos desconocidos y reservas de carácter ético, sus partidarios sitúan la modificación genética a lo largo de un continuo de tradiciones seculares de mejora vegetal y procesos de preparación biológicos con levaduras, bacterias y hongos. Sin embargo, a la luz de criterios objetivos se puede concluir que la modificación genética es algo fundamentalmente nuevo y distinto de estas aplicaciones históricas. La línea divisoria definitiva entre la biotecnología «antigua» y «moderna» surgió con la introducción de la genética. Con el descubrimiento de la estructura de doble hélice del ADN por Watson y Crick, en 1953, se descifró el código genético de los seres humanos y de toda la flora y fauna que nos rodean, brindando a los científicos la oportunidad de llevar a cabo manipulaciones revolucionarias en el nivel genético, el de los elementos básicos de la vida.

2.2 En 1973 aparece la ingeniería genética, cuando unos científicos estadounidenses realizan con éxito los primeros experimentos con ADN recombinante (ADNr) con bacterias. La posibilidad de detectar, aislar y multiplicar genes específicos y trasladarlos a otro organismo vivo permitió por primera vez a los científicos cambiar determinadas características hereditarias genéticas de organismos vivos de una manera que no es posible realizar a través de la reproducción o la recombinación natural. Antes, en el cruzamiento clásico se combinaban los genomas totales (de congéneres) para luego intentar conservar las características favorables a través de la selección. Aunque la modificación genética permite realizar manipulaciones más precisas, la implantación de genes en otro organismo (o especie) es un proceso inestable e inseguro, con efectos secundarios y consecuencias difíciles de predecir para el genoma receptor y la interacción con el medio ambiente. En particular, todavía se sabe poco sobre las consecuencias a largo plazo.

2.3 El desarrollo de la ingeniería genética empieza a acelerarse a partir de 1975. La primera aplicación comercial de productos (médicos) modificados genéticamente ya se lanza al mercado en 1982. A principios de los años noventa aparecen las plantas y animales «transgénicos». Con el paso de los años también se traspasa la frontera entre especies. Por ejemplo, se introduce el gen de un cerdo en una variedad de tomate, un gen de luciérnaga en una planta de tabaco y un gen humano en un toro. Debido al traspaso de las fronteras naturales entre especies, la imprevisibilidad de los efectos a largo plazo y la irreversibilidad de las posibles consecuencias (medioambientales), la modificación genética se convierte en una tecnología fundamentalmente nueva y potencialmente peligrosa. Esto, por consiguiente, constituye la base para la regulación de los OMG en la UE y sus Estados miembros, en muchos terceros países y en acuerdos entre naciones.

3. Sectores interesados y aceptación social de los OMG

3.1 Los principales sectores en los que se aplican los OMG son: la agricultura y la industria alimentaria (principalmente en la resistencia a los pesticidas), la industria médica y farmacéutica (medicamentos, diagnóstico genético, terapia genética) y la industria (petro)química y de armamentos. Estos sectores se denominan a menudo de biotecnología «verde», «roja» y «blanca», respectivamente.

3.2 La modificación genética no es objeto de iguales controversias en todos estos sectores. Las preocupaciones y objeciones del mundo político y de la opinión pública parecen ocasionadas más por determinadas aplicaciones que por la tecnología de modificación genética en sí. Por lo general, las aplicaciones médicas son acogidas favorablemente, mientras que el debate más crítico se centra en las aplicaciones agrícolas y alimentarias. Un elemento importante en este contexto es la ponderación entre la utilidad y la necesidad por un lado, y los posibles riesgos y objeciones por otro. Así, muchos ciudadanos consideran que la modificación genética representa una contribución importante y esperanzadora a la cura de enfermedades humanas graves, mientras que las ventajas para el consumidor de (la actual generación de) OMG agrícolas y alimentarios son mucho menos evidentes (por ahora se trata de características meramente agronómicas, con ventajas para los productores). Además, las normas de seguridad y las investigaciones clínicas previas a la autorización de aplicaciones médicas son desde hace ya tiempo mucho más estrictas y extensas que los procedimientos estipulados para la introducción de OMG en el medio ambiente o los alimentos.

3.3 Además, tanto desde la perspectiva social como regulatoria, es importante establecer una distinción entre la modificación genética que tiene lugar en recintos aislados, como los laboratorios, las fábricas y los invernaderos, con suficientes medidas de contención y seguridad que pueden evitar una fuga inesperada de OMG; y las aplicaciones en las cuales los cultivos de plantas o animales modificados genéticamente se liberan al medio ambiente sin limitación alguna como criaturas vivas con la capacidad de multiplicarse, y de dispersarse y reproducirse de forma irreversible en la biosfera con efectos imprevistos sobre la biodiversidad y en interacción con ella.

3.4 Sin embargo, en el caso de vegetales implantados en un entorno abierto, es preciso distinguir dos situaciones. Por una

parte, la especie vegetal cultivada en aquellos casos en los que es posible el cruzamiento con una especie silvestre que exista en su proximidad y, por otra, aquellos casos en los que ese cruzamiento sea imposible, dada la ausencia en el entorno de especies silvestres próximas a la planta genéticamente modificada. Es importante introducir esta distinción a la hora de elaborar el marco reglamentario para la implantación de plantas genéticamente modificadas en una zona agrícola abierta.

3.5 No se trata, por definición, de una distinción entre biotecnología «roja» y «verde»; también en la agricultura y en la industria alimentaria puede realizarse investigación científica fundamental segura e innovadora en laboratorios aislados, de la misma forma en que se acepta desde hace tiempo en la biotecnología médica. En la producción de alimentos también se aplican enzimas de OMG a gran escala en entornos aislados, sin que permanezcan como organismos vivos en el producto final ni vayan a parar al medio ambiente. La diferencia entre el uso limitado y la introducción en el medio ambiente, así como la diferencia entre investigación científica fundamental y aplicaciones comerciales son elementos importantes en el debate político y en la percepción pública y en la respuesta de los consumidores a los OMG.

3.6 En la UE, una creciente mayoría de la población sigue mostrándose muy escéptica, o incluso negativa, frente a los OMG, sobre todo en los alimentos, los piensos y la agricultura, según evidencian muchas encuestas, incluido el Eurobarómetro⁽¹⁾, y publicaciones especializadas. También hay disparidad de opiniones en torno a los OMG entre los gobiernos de los Estados miembros. Frente a adversarios convencidos como Austria, Hungría, Italia, Grecia, Polonia y Letonia existen partidarios declarados como los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, España, Portugal y la República Checa. Además, hay muchos Estados miembros que se abstienen.

3.7 Debido a esta divergencia de opiniones, el proceso democrático de toma de decisiones en torno a los OMG es muy polémico y largo. Dada la incapacidad de los Estados miembros para decidir en comitología y por mayoría cualificada sobre autorizaciones de OMG, en general la Comisión autoriza unilateralmente los OMG. Aunque entre 1999 y 2004 se aplicó una moratoria *de facto* en las autorizaciones de OMG, mientras se revisaba la legislación, durante ese periodo no se logró alcanzar, con un debate profundo, un enfoque más orientado al consenso en torno a los OMG en la Unión Europea. En los últimos años ha aumentado el número de Estados miembros que prohíben los cultivos de OMG en su territorio y la última propuesta de la Comisión en favor de una mayor libertad en la toma de decisiones (sub)nacional a la hora de prohibir los cultivos de OMG ha sido recibida con muchas críticas por parte de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y distintas organizaciones de la sociedad civil, la industria, así como en un reciente dictamen del CESE⁽²⁾. Sea como fuere, es lamentable que la UE corra el peligro de acabar en un estancamiento político en torno a temas tan importantes como los OMG.

(1) La más reciente: Eurobarómetro, «Europeos y biotecnología en 2010» http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_winds_en.pdf.

(2) CESE, DO C 54 de 19.2.2011, p. 51.

3.8 Diversas organizaciones de la sociedad civil y partes interesadas expresan reparos contra los OMG desde diferentes ámbitos de interés, como el medio ambiente, el bienestar de los animales, los consumidores, los agricultores, los apicultores, el desarrollo rural y mundial, la ética, la religión, etc. También el Parlamento Europeo se ha pronunciado a menudo de manera crítica sobre los OMG y su regulación, al igual que el CESE y administraciones públicas nacionales, regionales y locales, así como científicos independientes. Los partidarios son esencialmente las grandes empresas que poseen patentes en el ámbito de los OMG y otras partes interesadas, incluidos determinados agricultores y científicos en el ámbito de la modificación genética, y socios comerciales internacionales que tienen grandes intereses económicos en una regulación más flexible de los OMG en la UE. En el punto 5 se debaten algunas de las principales ventajas que se les atribuyen a los OMG.

3.9 También fuera de la UE hay mucha resistencia (política y social) a los OMG en los alimentos y el medio ambiente, sobre todo en países como Japón, Suiza, Corea, Nueva Zelanda, México, Filipinas y varios países africanos. Sin embargo, en algunos países el cultivo de OMG está muy extendido: en 2010, más de 15 millones de agricultores utilizaron esta técnica de cultivo, en cerca de 150 millones de hectáreas (sobre todo soja, maíz y algodón). Cabe señalar, no obstante, que el 90 % del total de hectáreas de OMG se cultivó en solo cinco países: Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y la India. Pese a este interés, sí existe en estos países una controversia en torno a los OMG; de hecho parece que últimamente la crítica social en estos países también está en aumento, en especial debido a incidentes con la diseminación inesperada de cultivos de OMG, como el maíz y el arroz, y resoluciones judiciales sobre la coexistencia. Cabe señalar que en estos países no existe ninguna obligación de etiquetado, por lo que los consumidores pueden no estar al corriente de que se utilizan OMG y por consiguiente no pueden hacer una elección con conocimiento de causa.

4. Intereses económicos, propiedad intelectual y concentración del mercado

4.1 En el sector de la mejora vegetal existen importantes intereses económicos en favor de los OMG. El volumen de negocio mundial anual de las semillas ha aumentado hasta superar los 35 000 millones de euros y constituye la base de un mercado de productos mucho mayor, con un volumen de negocio de cientos de miles de millones de euros.

4.2 El desarrollo tecnológico y comercial en el ámbito de la modificación genética ha sido fulgurante, lo cual ha tenido fuertes repercusiones para las relaciones dentro del sector. Desde hace ya más de medio siglo, la propiedad intelectual en el ámbito de la mejora vegetal se rige por el «derecho de obtención vegetal» establecido en varios tratados internacionales. Una excepción a este derecho de exclusividad temporal para los creadores de nuevas variedades es la denominada «exención a favor de los criadores». Esto permite que otros operadores puedan utilizar variedades protegidas para desarrollar nuevas variedades mejoradas sin autorización de los titulares de los derechos de obtención vegetal. Esta exención no existe en ningún otro sector y está inspirada en la idea de que no se pueden crear nuevas variedades a partir de la nada.

4.3 El desarrollo de la biología molecular, que tiene su origen fuera de la agricultura, ha dado lugar a la introducción del

Derecho de patentes en el sector de la mejora vegetal. El Derecho de patentes y el derecho de obtención vegetal son, por razones diferentes, incompatibles. En primer lugar, porque el Derecho de patentes no reconoce ninguna exención en favor de los criadores. Esto significa que el titular de una patente puede reivindicar un derecho exclusivo sobre el material genético y prohibir su utilización a terceros o condicionarlo al pago de unas licencias caras. A diferencia del derecho de obtención vegetal, el Derecho de patentes no lleva a una innovación abierta y no combina los alicientes económicos para premiar la innovación con la protección de otros intereses públicos.

4.4 Sin embargo, la lucha por los derechos en este ámbito va más allá. La Directiva europea relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas⁽³⁾, aprobada en 1998, permite la protección mediante patentes de las invenciones relacionadas con las plantas. Los genes o las secuencias genéticas de las plantas se pueden patentar, pero no así las variedades vegetales. Esta interpretación es ambigua. Multinacionales destacadas en el sector de la mejora vegetal alegan que si se pueden patentar las propiedades genéticas de una planta, el Derecho de patentes se aplica, indirectamente, a la propia variedad⁽⁴⁾. En tal caso, algunas variedades cubiertas por una patente ya no podrían ser utilizadas por terceros para seguir con el proceso de innovación. Esto iría en detrimento de la biodiversidad agrícola e impediría que otros tuvieran acceso a plantas con propiedades interesantes con el objetivo de seguir innovando. A este respecto, la evolución del sector de la biotecnología médica muestra las posibles consecuencias negativas: debido a la fuerte protección de las patentes y a los precios elevados, los nuevos productos solo son accesibles a las personas con recursos y no están a disposición de los más desfavorecidos y que más los necesitan. Esto también podría producirse en el ámbito de la mejora vegetal.

4.5 En las últimas décadas ha tenido lugar una enorme concentración del mercado en el sector de la mejora vegetal, en parte a consecuencia de la protección de las patentes y los requisitos reglamentarios. Mientras que antes había varios centenares de empresas activas en el ámbito de la mejora vegetal, en la actualidad un puñado de empresas domina el mercado mundial. En 2009 solo diez empresas concentraban casi el 80 % del mercado mundial de semillas y las tres más grandes el 50 %. Las mismas multinacionales también controlaban aproximadamente el 75 % de la industria agroquímica mundial. Ya no se trata de empresas dedicadas exclusivamente a la mejora vegetal, sino de grandes empresas internacionales que operan en los sectores de la alimentación, los pesticidas, los productos químicos y farmacéuticos y el sector energético. Además, a menudo fabrican productos vinculados, como plantas modificadas genéticamente resistentes a un determinado pesticida comercializado por la misma empresa. Esta consolidación permite a un selecto grupo de multinacionales controlar en gran medida toda la cadena de producción de alimentos y productos asociados, por lo que se amenaza la libertad de elección de los consumidores, la asequibilidad, la innovación abierta y la diversidad genética. Esta medida de monopolización y concentración del mercado es totalmente indeseable, sobre todo en sectores fundamentales como la agricultura y el abastecimiento de alimentos, y merece una atención prioritaria por parte del CESE y de la UE.

⁽³⁾ Directiva 98/44/CE de 6 de julio de 1998 relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas, DO L 213, p.13.

⁽⁴⁾ Véase el asunto C-428/08, Monsanto Technology.

5. Otras cuestiones en torno a los OMG

5.1 En torno a los OMG se plantean cuestiones muy diversas. Las opiniones sobre las ventajas e inconvenientes de los OMG son muy dispares, suscitando un debate muy polarizado y de cariz emocional. Este dictamen no ofrece suficiente espacio para explorar a fondo dicho debate, pero algunas cuestiones principales merecen nuestra atención. Algunos de los argumentos comúnmente esgrimidos a favor de la modificación genética son la necesidad de luchar contra el hambre, abastecer a una población mundial en fuerte crecimiento y combatir el cambio climático. Es preciso llevar a cabo investigaciones científicas independientes en todos estos ámbitos, y el CESE subraya la importancia de que la UE financie (continúe financiando) de forma estructural tales investigaciones, no solo para promover la innovación científica y comercial, sino también para estudiar las repercusiones socioeconómicas, medioambientales y otras repercusiones de los avances tecnológicos.

5.2 Las plantas modificadas genéticamente nunca podrán ser la solución de los problemas relacionados con la pobreza y el hambre en el mundo. El hecho de aumentar la productividad no es sinónimo de una mejor distribución de los alimentos. Desgraciadamente, para abordar con eficacia el grave problema de la seguridad alimentaria resulta prioritario mejorar el acceso a la tierra, promocionar una distribución más justa de la riqueza, reforzar la sostenibilidad de los acuerdos comerciales y reducir la volatilidad de los precios de las materias primas. Aunque la biotecnología no sea, desde luego, la panacea, la FAO ha señalado en sus últimos informes que «la biotecnología presenta importantes beneficios agronómicos y económicos para los agricultores de los terceros países, principalmente los pequeños agricultores». Sin embargo, desde los inicios de la tecnología de la modificación genética, sus partidarios han sugerido que las plantas modificadas genéticamente son imprescindibles para luchar contra la pobreza y el problema del hambre en el mundo. Se predijo que los cultivos con mayor producción de vitamina o sustancias nutritivas ayudarían a combatir el hambre y las enfermedades en el Tercer Mundo, mientras que características como la tolerancia a la sequía, a la salinización, a las heladas u otras «tolerancias al estrés» permitirían cultivar en lugares donde antes resultaba imposible. Asimismo, se anunciaban mayores cosechas. Sin embargo, pese a décadas de sugerencias prometedoras, por ahora no se ha comercializado ninguna de estas propiedades vegetales. Y es que el interés económico en estos cultivos es limitado, dado que las ventajas beneficiarían a los grupos menos favorecidos y con menos recursos de la población mundial. Por mucho que las futuras generaciones de OMG hicieran realidad la promesa de mayores rendimientos y tolerancia al estrés, no aportarían una solución al hambre en el mundo: la mayor parte de las tierras agrícolas en los países en desarrollo se utilizan para producir productos de lujo para exportar a los países ricos. Además, la gran mayoría de cultivos modificados genéticamente que se comercializan hoy en día se utilizan como pienso para alimentar a animales destinados al consumo de carne y productos lácteos en Occidente (el 90 % de las importaciones de soja de la UE), o como biocombustibles y plásticos. Como resultado del aumento en el uso de cultivos alimentarios con fines no alimenticios, a escala mundial ha aumentado el precio de las materias primas y de los alimentos, lo que se ha traducido en una agravación de la inseguridad alimentaria y la pobreza mundial⁽⁵⁾.

5.3 El problema del hambre en el mundo no es tanto un problema de producción, sino un problema de distribución (la producción mundial representa más del 150 % del consumo mundial), y por ello exige una solución política y económica más que una innovación agrícola. El CESE reconoce que la seguridad alimentaria mundial empeorará debido al rápido crecimiento de la población. Organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), grandes ONG como Oxfam y el reciente informe del comité del organismo autorizado de agronomía de las Naciones Unidas «Evaluación Internacional del papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD)» señalan la importancia de una agricultura sostenible como solución al problema de la autonomía y la seguridad alimentaria. Estas evaluaciones fidedignas destacan la necesidad de prácticas y técnicas agrícolas sostenibles y ecológicas, y no prevén necesariamente un papel para los OMG, sino más bien técnicas alternativas. La más destacada es la «selección asistida por marcadores», citada por IAASTD entre otros, que usa marcadores genéticos para seleccionar características de manera específica y eficiente, pero que no implica ninguna manipulación genética ni trasplante de genes peligrosos o imprevisibles. Dado que esta tecnología ha demostrado su efectividad y es menos costosa que la modificación genética, podría ser una alternativa no controvertida a los OMG, mientras que los costes más bajos pueden hacer que haya menos problemas de concentración de mercado y de patentes. Pese a que no se debería excluir el futuro potencial de los OMG, la decisión consciente de optar por el desarrollo de técnicas sin OMG y prácticas agrícolas sostenibles puede aportar a la UE ventajas competitivas considerables que se han perdido en el contexto de los OMG. Invirtiendo de manera intensa en la agricultura sostenible, la UE puede conseguir una posición de liderazgo única e innovadora a escala mundial, con efectos positivos para la economía y el empleo, la innovación y la competitividad de la Unión Europea. Además, esto se correspondería más al modelo agrícola de la UE, beneficioso para la diversidad, previsto en la futura PAC.

5.4 Los partidarios de la modificación genética también la consideran un posible recurso en el contexto del cambio climático, tanto para la adaptación como para la mitigación. Sin embargo, la actual generación de cultivos modificados genéticamente comercializados tampoco ofrece ninguna característica útil. De hecho, se ha evidenciado que una de las aplicaciones más prominentes –la producción de biocombustibles a partir de cultivos modificados genéticamente– ya repercute muy negativamente en el suministro y en los precios mundiales de las materias primas y los alimentos, y todavía implica una gran dependencia de los combustibles fósiles.

5.5 Ciertamente, no se puede descartar la posibilidad de que los OMG contribuyan a neutralizar amenazas mundiales como el hambre, la pobreza, el cambio climático y los problemas medioambientales, pero la realidad es que este no es el objetivo de la actual generación de OMG. Por lo pronto, las características se limitan a las ventajas para los productores, como la resistencia a los pesticidas. Aunque se debate (científicamente) sobre la cuestión de si estos cultivos han provocado una disminución o justamente un aumento del uso de pesticidas, la aportación de los OMG no es claramente positiva. Cada vez más investigaciones apuntan a las consecuencias a largo plazo, entre ellas el aumento de una agricultura intensiva de monocultivo, el desarrollo de resistencias a los pesticidas, la contaminación de

⁽⁵⁾ Tal y como se mencionó en la Audiencia sobre «Biotecnología agraria: alimentos y piensos modificados genéticamente en la UE», celebrada en Bruselas, en la sede del CESE, el 20 de octubre de 2011.

las aguas subterráneas y una fuerte reducción de la biodiversidad local, así como riesgos para la salud humana a causa de la exposición prolongada a determinados pesticidas aplicados a los OMG. Pese a que algunos de estos efectos se pueden atribuir a prácticas agrarias inadecuadas, la actual generación de OMG y las repercusiones medioambientales y sociales se deben evaluar de manera conjunta, puesto que estos productos se venden junto con los pesticidas de que dependen ⁽⁶⁾.

5.6 Otro problema importante de los OMG es la libertad de elección de los consumidores y los agricultores. Esta problemática se presenta tanto dentro como fuera de la Unión Europea. En los países en desarrollo, los elevados precios de las semillas patentadas, en combinación con la obligación de comprar y la prohibición de continuar con la práctica tradicional de conservar las semillas de anteriores temporadas, generan grandes dilemas socioeconómicos y culturales entre los agricultores, en especial los pequeños agricultores. En los países en los que el cultivo de OMG está extendido, como en EE.UU., Canadá, Argentina y Brasil, la diversidad de los cultivos ha disminuido drásticamente. A escala mundial, casi el 80 % de la soja que se produce está modificada genéticamente, así como el 50 % del algodón, más del 25 % del maíz y más del 20 % de la colza. En la UE, se supone que los requisitos de etiquetado protegen la elección de consumidores y agricultores. Sin embargo, para mantener que tanto los agricultores como los consumidores disfruten de esta libertad de elección es necesario garantizar la separación total de las cadenas de producción con OMG y sin OMG. Un aspecto importante de esta separación es la introducción de una normativa rigurosa sobre la coexistencia, incluidas unas disposiciones eficaces en materia de responsabilidad y reparación de daños medioambientales y económicos a raíz de la presencia fortuita de OMG, la certificación de la cadena de producción y esquemas de separación, así como unos requisitos de pureza y etiquetado con respecto a la presencia de material de OMG en semillas sin OMG y productos derivados.

6. Legislación y revisión de políticas

6.1 Desde 1990, la Unión Europea ha elaborado un extenso marco legislativo para los OMG, que al igual que la tecnología está en continuo desarrollo y ha experimentado muchas revisiones. Debido a ello, en los últimos veinte años se ha formado un complejo arsenal de directivas y reglamentos cuyos principales elementos son los siguientes:

- Directiva 2001/18/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente ⁽⁷⁾;
- Reglamento (CE) n° 1829/2003 sobre alimentos y piensos modificados genéticamente ⁽⁸⁾;
- Reglamento (CE) n° 1830/2003 relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos ⁽⁹⁾;

⁽⁶⁾ Véase la nota 5.

⁽⁷⁾ DO L 106 de 17.4.2001, p. 1.

⁽⁸⁾ DO L 268, 18.10.2003, p. 1.

⁽⁹⁾ DO L 268 de 18.10.2003, p. 24.

- Reglamento (CE) n° 1946/2003 relativo al movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente (aplicación del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica) ⁽¹⁰⁾; y
- Directiva 2009/41/CE relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente ⁽¹¹⁾.

6.2 Las normas vigentes con respecto a la autorización y al uso de OMG se basan en una serie de principios (jurídicos) fundamentales, en concreto:

- autorización independiente y basada en datos científicos antes de la introducción;
- elevado nivel de protección en lo que respecta a la salud y al bienestar de las personas, los animales y el medio ambiente, con arreglo al principio de precaución y al principio de «quien contamina, paga»;
- libertad de elección y transparencia en toda la cadena alimentaria y protección de otros intereses de los consumidores, por ejemplo mediante la información pública y la participación;
- respeto de las obligaciones internacionales y del mercado interior;
- seguridad jurídica; y
- subsidiariedad y proporcionalidad.

6.3 Sin embargo, todavía hay algunas lagunas. Faltan una legislación o políticas específicas a escala de la UE sobre algunos aspectos importantes relativos a la introducción de OMG, concretamente:

- la coexistencia de los OMG con la agricultura ecológica y la agricultura convencional;
- disposiciones reglamentarias de responsabilidad y reparación de daños medioambientales o económicos derivados de la presencia fortuita de OMG o la mezcla accidental de productos ecológicos o convencionales, y esquemas para compensar los gastos incurridos por la coexistencia y la certificación de la cadena para prevenir la fusión;

⁽¹⁰⁾ DO L 287 de 5.11.2003, p. 1.

⁽¹¹⁾ DO L 125 de 21.5.2009, p. 75.

- requisitos de pureza y etiquetado en relación con la presencia de material modificado genéticamente en semillas y material de cultivo sin OMG;
- requisitos de etiquetado, en especial para los productos cárnicos y lácteos procedentes de animales alimentados con piensos modificados genéticamente, así como normas armonizadas para el etiquetado sin OMG;
- refuerzo general de los requisitos de etiquetado de OMG para salvaguardar la elección de los consumidores, incluida la aclaración jurídica de «presencia fortuita» y el posible endurecimiento de los valores umbral;
- reglamentación relativa a los animales transgénicos o clonados y sus derivados (alimentarios), en concreto para la autorización y el etiquetado;
- un marco legal sólido para que los Estados miembros o las regiones autónomas puedan promulgar una prohibición parcial o total de cultivos de OMG por motivos dispares, entre ellos las objeciones medioambientales, socioeconómicas, éticas y otras objeciones.

6.4 Aunque en julio de 2010 la Comisión presentó una propuesta legislativa para permitir las limitaciones o prohibiciones (sub)nacionales de cultivos de OMG, dicha propuesta parece haber suscitado más preguntas que las que ha respondido, principalmente debido a varias ambigüedades jurídicas contradicciones en el texto, así como la exclusión, entre otros, de motivos medioambientales para la justificación de las restricciones. Mientras que la idea básica de aumentar la soberanía (sub)nacional sobre los cultivos de OMG ha recibido un gran apoyo, el deficiente texto actual de la propuesta suscitó una primera lectura crítica con importantes enmiendas en el Parlamento Europeo seguida de un crítico dictamen por parte del CESE ⁽¹²⁾. En estos momentos, el Consejo estudia la propuesta, pero aún no ha conseguido alcanzar una posición común. El CESE considera que se trata de un expediente muy importante que merece un trato prioritario y que sin duda ha de reflejarse en una futura revisión del marco jurídico general para los OMG. El CESE pide a la Comisión que colabore activamente y mantenga un diálogo constructivo con el Parlamento Europeo y el Consejo, a fin de establecer una sólida base jurídica para los procedimientos decisorios (sub)nacionales sobre los cultivos de OMG fundamentados en motivos legítimos, entre los que se encuentran también amplias consideraciones medioambientales, socioeconómicas, éticas y culturales. Esto se debe acompañar con una obligación jurídica para que los Estados miembros o regiones adopten normas de coexistencia vinculantes para evitar la contaminación no deseada entre zonas con OMG y sin OMG.

6.5 En los últimos años, el CESE se ha pronunciado en reiteradas ocasiones a favor de la promulgación de una legislación a escala de la UE en el ámbito de la coexistencia, la responsabilidad y un etiquetado detallado de los OMG ⁽¹³⁾. Además, recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

volvió a confirmar la importancia de eliminar las lagunas legislativas que quedan mediante una política europea armonizada, en una sentencia de 6 de septiembre de 2011 en relación con la problemática de la coexistencia derivada de la presencia fortuita de polen de maíz modificado genéticamente en la miel; en dicha sentencia, el Tribunal confirmó que la legislación de la UE aplica una tolerancia cero absoluta para tal presencia no autorizada de OMG ⁽¹⁴⁾. Esta sentencia subraya la importancia de una política de coexistencia eficaz, coherente y rigurosa y de separación de la cadena de producción para evitar la contaminación de productos con OMG y sin OMG, en combinación con regímenes dispositivos adecuados en materia de responsabilidad y reparación de daños e indemnización de los costes que implican las medidas de coexistencia y certificación de la cadena, así como la posibilidad de prohibir el cultivo de OMG en campos abiertos a través de la zonificación en determinadas regiones (por ejemplo, para la producción de miel).

6.6 A pesar de que la Recomendación sobre la coexistencia publicada por la Comisión en julio de 2010 supone una flexibilización frente a la anterior Recomendación de 2003, el CESE destaca de manera explícita que ninguna de las dos recomendaciones es jurídicamente vinculante y, por tanto, no pueden imponer ni unas limitaciones vinculantes al amplio mandato nacional para la política en materia de coexistencia ni las obligaciones necesarias para las normas de coexistencia. La introducción prevista de plantas no alimentarias junto a cultivos alimentarios –por ejemplo con aplicaciones farmacéuticas, industriales o para los biocombustibles– reforzará aún más la necesidad de una legislación en materia de coexistencia y responsabilidad, y el CESE considera importante anticiparse y abordar estos problemas ahora, en una fase inicial.

6.7 En diciembre de 2008, el Consejo de Medio Ambiente instó a que se reforzara y aplicara mejor el actual marco jurídico de los OMG. En especial se consideró necesario mejorar la evaluación del riesgo para el medio ambiente por parte de la EFSA y los regímenes de control posteriores a la introducción; supervisar los protocolos adjudicando un papel más destacado al peritaje externo de los Estados miembros y de científicos independientes; evaluar las repercusiones socioeconómicas de la introducción y el cultivo de OMG; definir unos umbrales para el etiquetado de trazas de OMG en las semillas; y aumentar la protección de zonas sensibles o protegidas, incluida la posibilidad de instaurar zonas libres de OMG a escala local, regional o nacional.

6.8 Aunque la Comisión ha actuado en algunos de estos ámbitos, todavía no se han logrado suficientes resultados concretos en respuesta a las solicitudes del Consejo. El CESE subraya la importancia de que se tomen medidas concretas y sustanciales lo antes posible en relación con cada uno de estos puntos y las mencionadas lagunas legislativas con miras a establecer una legislación y política adecuadas. Para la revisión de los procedimientos de evaluación y gestión de riesgos y las autorizaciones de OMG, el CESE recomienda, al igual que el Consejo y el Parlamento Europeo, que además de científicos, también se haga participar a sociólogos, juristas, especialistas en ética y representantes de grupos de interés de la sociedad civil, a fin de que, en la toma de decisiones, se consideren no solo los riesgos para los seres humanos y el medio ambiente, sino también «otros factores legítimos», en particular, de índole

⁽¹²⁾ Véase la nota 2.

⁽¹³⁾ Véanse, por ejemplo, CESE, DO C 54 de 19.2.2011, p. 51; CESE, DO C 157 de 28.6.2005, p. 155; CES, DO C 125 de 27.5.2002, p. 69; CES, DO C 221 de 17.9.2002, p. 114.

⁽¹⁴⁾ Asunto C-442/09, Bablok y otros contra Freistaat Bayern y Monsanto.

socioeconómica, cultural y ética y los valores sociales. Esto también podría ayudar a superar la controversia social en torno a los OMG y el estancamiento político en la toma de decisiones.

6.9 Un proyecto importante que lleva retraso es la evaluación del actual marco jurídico de los OMG y alimentos y piensos producidos a partir de OMG, que la Comisión está elaborando desde 2008 por encargo del Consejo y cuyos resultados debían presentarse a principios de 2011. La Comisión ha prometido al Consejo que para 2012 se tomarían iniciativas para la revisión de la legislación. El CESE destaca la importancia de que se alcance este objetivo. Sea como fuere, en la revisión habrá que abordar las lagunas anteriormente mencionadas. Como primer paso, la Comisión deberá organizar una amplia consulta pública tomando como base el informe de evaluación recientemente publicado⁽¹⁵⁾, para garantizar que la sociedad participa en la revisión del marco jurídico. No cabe duda de que esto ayudará a responder a las preocupaciones de la opinión pública y puede que mejore su confianza en los legisladores.

6.10 Uno de los aspectos que inevitablemente se abordarán en la futura agenda es la definición de los OMG. Aunque en las últimas décadas la ciencia y las aplicaciones de la modificación genética se han desarrollado con suma rapidez, la definición jurídica de los OMG no ha variado desde la primera legislación de la UE en 1990. Según la definición vigente, un OMG es un «organismo, con excepción de los seres humanos, cuyo material genético haya sido modificado de una manera que no se produce naturalmente en el apareamiento ni en la recombinación natural»⁽¹⁶⁾. Sin embargo, quedan explícitamente excluidas determinadas técnicas de modificación genética, y por consiguiente están exentas de las disposiciones del marco jurídico de los OMG.

6.11 No obstante, con los años se han desarrollado muchas técnicas de mejora vegetal que no estaban previstas en el

momento de determinar el marco jurídico actual. Se trata, por ejemplo, de técnicas como la cisgénesis, en la que se transfieren genes entre organismos de la misma especie mediante la tecnología del ADN recombinante. Este tipo de técnicas nuevas suscita la pregunta de en qué medida estas se incluyen en la actual definición de modificación genética, y por consiguiente la pregunta de si los organismos obtenidos por medio de estas técnicas son regulados por el actual marco jurídico de los OMG. Dadas las cargas administrativas, así como el estigma político y social que existe contra los OMG, una exención de esta legislación tiene gran importancia económica para la industria de la mejora vegetal. Esto permitirá que estas innovaciones puedan comercializarse antes sin que las obligaciones de etiquetado puedan provocar una respuesta negativa por parte de los consumidores. No obstante, estas técnicas, que en esencia utilizan la misma tecnología de modificación genética y con las que se tiene poca experiencia y mucha inseguridad, suscitan las mismas objeciones éticas, ecológicas, socioeconómicas y políticas que la actual generación de OMG.

6.12 A fin de garantizar un enfoque regulador uniforme en todos los Estados miembros en relación con estas nuevas técnicas de mejora vegetal y sus productos, en 2008 la Comisión creó un grupo de trabajo científico seguido de un grupo de trabajo político para asesorar sobre el enfoque jurídico. Los informes de ambos grupos estaban previstos para el verano de 2011 y deberán tenerse en cuenta en la revisión del marco jurídico de 2012. El CESE considera que es esencial mantener el actual enfoque regulador basado en el proceso y que, por consiguiente, estas nuevas técnicas de mejora en principio deberían estar sujetas al marco jurídico de la UE para los OMG por razón de la técnica de modificación genética utilizada (ADNr), aunque los cultivos obtenidos o los productos derivados finales no presenten ninguna diferencia perceptible en comparación con sus homólogos convencionales.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/index_en.htm.

⁽¹⁶⁾ Por ejemplo artículo 2, punto 2, de la Directiva 2001/18/CE, y artículo 2, letra b) de la Directiva 2009/41/CE. Organismo se define como «toda entidad biológica capaz de reproducirse o de transferir material genético».

ANEXO I

al dictamen del Comité

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate:

Punto 3.8

Reemplazar el punto:

«Diversas organizaciones de la sociedad civil y partes interesadas expresan reparos contra los OMG desde diferentes ámbitos de interés, como el medio ambiente, el bienestar de los animales, los consumidores, los agricultores, los apicultores, el desarrollo rural y mundial, la ética, la religión, etc. También el Parlamento Europeo se ha pronunciado a menudo de manera crítica sobre los OMG y su regulación, al igual que el CESE y administraciones públicas nacionales, regionales y locales, así como científicos independientes. Los partidarios son esencialmente las grandes empresas que poseen patentes en el ámbito de los OMG y otras partes interesadas, incluidos determinados agricultores y científicos en el ámbito de la modificación genética, y socios comerciales internacionales que tienen grandes intereses económicos en una regulación más flexible de los OMG en la UE. En el punto 5 se debaten algunas de las principales ventajas que se les atribuyen a los OMG. Los partidarios y detractores de la aplicación de la biotecnología en la agricultura se encuentran muy divididos en torno a un debate emocional y pasional donde, con frecuencia, faltan debates técnicos desde un punto de vista científico. Una amplia mayoría del ámbito científico defiende con rigor la ausencia de riesgos para la salud humana del uso de OMG en la producción de alimentos; de hecho, los OMG están presentes en nuestra vida cotidiana y plenamente asumidos en ámbitos que trascienden la agricultura. El Joint Research Center de la Comisión Europea ha señalado en diferentes ocasiones que los riesgos que entrañan los alimentos transgénicos no son, en ningún caso, superiores a los de los alimentos ecológicos o convencionales. Sin embargo, es cierto que desde diversas esferas de la sociedad civil, principalmente grupos ecologistas y representantes de consumidores, se alegan legítimamente problemas medio ambientales, de coexistencia entre cultivos, éticos y de monopolio de grandes multinacionales que nos obligan a abordar esta temática de forma objetiva. Por su parte, el CESE ha reconocido que la biotecnología es una herramienta fundamental para hacer frente al desafío alimentario ⁽¹⁾pero ha decidido profundizar en el debate sobre los puntos fuertes y débiles de la biotecnología en la UE.»

Resultado de la votación

A favor	91
En contra	122
Abstenciones	19

Punto 5.3

Reemplazar el punto:

«El problema del hambre en el mundo no es tanto un problema de producción, sino un problema de distribución (la producción mundial representa más del 150 % del consumo mundial), y por ello exige una solución política y económica más que una innovación agrícola. El CESE reconoce que la seguridad alimentaria mundial empeorará debido al rápido crecimiento de la población. Organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), grandes ONG como Oxfam y el reciente informe del comité del organismo autorizado de agronomía de las Naciones Unidas "Evaluación Internacional del papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD)" señalan la importancia de una agricultura sostenible como solución al problema de la autonomía y la seguridad alimentaria. Estas evaluaciones fidedignas destacan la necesidad de prácticas y técnicas agrícolas sostenibles y ecológicas, y no prevén necesariamente un papel para los OMG, sino más bien técnicas alternativas. La más destacada es la "selección asistida por marcadores", citada por IAASTD entre otros, que usa marcadores genéticos para seleccionar características de manera específica y eficiente, pero que no implica ninguna manipulación genética ni trasplante de genes peligrosos o imprevisibles. Dado que esta tecnología ha demostrado su efectividad y es menos costosa que la modificación genética, podría ser una alternativa no controvertida a los OMG, mientras que los costes más bajos pueden hacer que haya menos problemas de concentración de mercado y de patentes. Pese a que no se debería excluir el futuro potencial de los OMG, la decisión consciente de optar por el desarrollo de técnicas sin OMG y prácticas agrícolas sostenibles puede aportar a la UE ventajas competitivas considerables que se han perdido en el contexto de los OMG. Invertiendo de manera intensa en la agricultura sostenible, la UE puede conseguir una posición de liderazgo única e innovadora a escala mundial, con efectos positivos para la economía y el empleo, la innovación y la competitividad de la Unión Europea. Además, esto se correspondería más al modelo agrícola de la UE, beneficioso para la diversidad, previsto en la futura PAC. De acuerdo con los dictámenes elaborados por el CESE en materia de agricultura e investigación, la innovación, modernización y las nuevas tecnologías en el ámbito agrícola deben desempeñar un papel fundamental con vistas a desarrollar una agricultura sostenible que sea más productiva, gestionando de forma más sostenible recursos naturales como el agua o el suelo. La biotecnología puede contribuir, en algunos casos, a poner su granito de arena en la lucha contra el hambre aunque resulta imprescindible que, en el modelo de agricultura europeo, se garantice la coexistencia de la

(1) Ver Conclusiones del Presidente Nilsson de la Conferencia del CESE food for everyone organizada conjuntamente con la Comisión Europea para realizar una aportación al G20 sobre el problema de la seguridad alimentaria.

agricultura ecológica, la agricultura convencional y la modificada genéticamente. La FAO, el G20, el Banco Mundial y el propio CESE han reconocido que, ante la lucha contra la inseguridad alimentaria, es necesaria encaminar la investigación al desarrollo de variedades más resistentes a la sequía, con mayores rendimientos, con un mejor aprovechamiento del suelo y un menor coste energético. Parece indudable que, en este sentido, la modificación genética puede aportar una valiosa contribución.»

Resultado de la votación

A favor	83
En contra	139
Abstenciones	13

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía»

[COM(2011) 540 final – 2011/0238 (COD)]

(2012/C 68/12)

Ponente: **Jonathan PEEL**

El 27 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 194(2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía»

COM(2011) 540 final — 2011/0238 (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 20 de diciembre de 2011.

En su 477º Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 177 votos a favor 1 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 La energía es esencial para nuestro nivel y calidad de vida⁽¹⁾. El CESE celebra la propuesta de Decisión presentada por la Comisión por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía. En efecto, la considera un paso adelante hacia una aplicación efectiva de una política exterior común de la UE en materia de energía, en consonancia tanto con el Tratado de Lisboa (artículo 194 del TFUE⁽²⁾) y la Estrategia de la UE Energía 2020⁽³⁾ como con las conclusiones sobre energía del Consejo Europeo del 4 de febrero de 2011. Hacía falta un sistema de intercambio de información efectivo y obligatorio como el propuesto, en el que la Comisión desempeña un papel activo cuando los Estados miembros negocian acuerdos intergubernamentales en materia de energía con países socios.

1.2 En este sentido, el Comité acoge también positivamente la inclusión en la propuesta de Decisión de un intercambio de información sobre todos los actuales acuerdos bilaterales en materia de energía; la Comisión calcula que hay unos treinta acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países relativos al petróleo y unos sesenta relativos al gas, pero menos relativos a la electricidad.

1.2.1 El Comité expresa su sorpresa por el hecho de que un mecanismo de información de este tipo no exista todavía, bien

entre la Comisión y los Estados miembros, bien entre los propios Estados miembros, en el pleno respeto de la confidencialidad. Cabe señalar que, aunque hoy por hoy ni la Comisión ni los Estados miembros pueden tener una visión de conjunto respecto de cualquier socio comercial específico, ¿no hay duda de que los socios clave si la tendrán! Es esencial que Europa actúe al unísono a la hora de asegurar un abastecimiento energético adecuado, estable y seguro para el futuro, y continuar construyendo un eficaz mercado único de la energía. Se calcula que la demanda mundial de energía –por lo que se refiere a los recursos finitos– podría aumentar en un 40 % en los próximos veinte años, una situación que principalmente se deberá a una mayor competencia por parte de las economías emergentes pero que probablemente se complique debido a medidas todavía imprevistas para combatir los efectos del cambio climático.

1.3 Asimismo, el Comité acoge positivamente que se haya incluido en el artículo 5 de la propuesta la posibilidad de que, cuando se esté negociando un acuerdo, la Comisión emita una declaración oficial confirmando que el proyecto no infringe las normas del mercado interior, siempre y cuando se haga sin retrasos indebidos y en el plazo previsto. Como el Comité subrayó anteriormente en su dictamen «Hacia una política global europea en materia de inversión internacional»⁽⁴⁾, donde se reflejan muchas de las cuestiones planteadas aquí, es esencial ofrecer seguridad jurídica a los inversores.

1.3.1 No obstante, preocupa al Comité la indicación de que, si la Comisión no se pronuncia en un plazo de cuatro meses, se considerará que da su consentimiento. El Comité comprende que, por motivos de procedimiento, no sería práctico ni fácil

⁽¹⁾ Giles Chichester, diputado al PE, antiguo presidente de comisión parlamentaria del PE, octubre de 2011.

⁽²⁾ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁽³⁾ COM(2010) 639 final.

⁽⁴⁾ DO C 318 de 29.10.2011, pp. 150-154.

que la Comisión formulara su consentimiento formal en cada caso, pero dado que se habrá solicitado de manera específica un control de compatibilidad, y en aras de la claridad, el Comité pide que, siempre que sea posible, aquella facilite una indicación positiva, aunque sea de carácter informal, o que, de plantearse un posible problema que requiera un examen más detallado, lo señale con la suficiente antelación.

1.4 Los acuerdos en materia de energía deben guiarse por consideraciones estratégicas y comerciales. No obstante, teniendo en cuenta la necesidad de respetar los principios de proporcionalidad y transparencia, el Comité lamenta que la propuesta no incluya los acuerdos de trabajo en los que participen operadores comerciales, en particular si se tiene en cuenta el firme mensaje formulado en la Exposición de motivos de la Comisión (punto 1) sobre los transportistas que se benefician de un monopolio o casi monopolio, lo que sería contrario al Derecho de la UE. El Comité solicita a la Comisión que, como mínimo, adopte medidas activas para poder tener fácilmente pleno acceso a aquellas partes de los acuerdos comerciales que se considere puedan tener implicaciones en relación con la normativa europea, en particular cuando vayan eventualmente a figurar como anexos a acuerdos intergubernamentales. El Comité toma nota con particular preocupación de las posibles amenazas que supondrían aquellos casos en que las asociaciones estratégicas puedan resultar en la adopción efectiva de prácticas impuestas por intereses ajenos a la UE que puedan ser perjudiciales.

1.4.1 Asimismo, el Comité hace hincapié en que, cuando se trate de acuerdos exteriores de energía, a los consumidores europeos no les resultará fácil apreciar la diferencia entre los intergubernamentales y los privados, ya que en ambos casos, las consecuencias son las mismas cuando se trata de la tarificación, la elección de proveedor, la combinación energética y otras consideraciones pertinentes.

1.4.2 El Comité insta a intervenir de manera equitativa pero firme en los casos en que, inevitablemente, los proveedores de terceros países tengan intereses estratégicos y comerciales que difieran de los de la UE. El Comité cuestiona que la intención de la Comisión de que estos proveedores mejoren su conformidad con las normas del mercado interior de la UE pueda hacerse realidad fácilmente. No obstante, el Comité considera que, siempre que sea posible, en las negociaciones debería reinar un espíritu de colaboración, sinceridad y confianza mutua.

1.5 Sin embargo, el Comité lamenta en particular la ausencia de una evaluación de impacto completa, que habría permitido anticipar y entender mejor, de manera abierta, las posibles reacciones de los Estados miembros. Dado que la energía es una competencia compartida entre la Comisión y los Estados miembros, para muchos está estrechamente asociada a su idea de la soberanía. Esto se aplica en ambos sentidos: algunos buscarán un respaldo suplementario, mientras que otros lo considerarán una interferencia injustificada, en particular en relación con una pérdida de control del mandato y la autonomía en las negociaciones, y percibirán el nuevo mecanismo como un intento de transferir a la UE competencias en materia de política energética por la puerta de atrás. La Comisión no tiene las mismas competencias en la materia que en el ámbito de las inversiones, en

el que se proponen medidas similares para los acuerdos bilaterales de inversión (su número es mucho mayor), pero donde la prudencia también redundaría en beneficio de todas las partes.

1.5.1 Conviene que la Comisión muestre que es consciente de estas reservas de los Estados miembros, que pueden sentirse amenazados, y gestione cualquier transición con cautela, a fin de reforzar una aceptación generalizada de que un propósito esencial del intercambio de información propuesto es mejorar la posición negociadora de los Estados miembros frente a terceros países. En este sentido, la plena cooperación con las autoridades reguladoras de los Estados miembros será de gran importancia. Aunque se congratula del valor acordado al apoyo a los Estados miembros en las negociaciones, considera que será fundamental que las primeras instancias en las que la Comisión participe activamente en negociaciones demuestren su eficacia y arrojen resultados suficientes para contribuir a superar las inevitables reservas.

1.5.2 Asimismo, el CESE solicita que se clarifique cómo se pondrá en práctica el artículo 7 relativo a la confidencialidad, ya que todos los elementos esenciales de un contrato comercial (incluidos precios y condiciones) son ya confidenciales, en su calidad de secretos comerciales. Esto será fundamental para que la Decisión se acepte. Dado que la UE no dispone todavía de una política energética común totalmente establecida, los Estados miembros y la Comisión deben seguir esforzándose por propiciar la confianza mutua que se requiere entre todas las partes interesadas: la propuesta solo puede servir de punto de partida.

1.6 El Comité cuestiona la afirmación de que la propuesta no vaya a tener implicaciones presupuestarias. Dadas las crecientes demandas impuestas por la política energética europea, el Comité no cree que las frecuentes actividades de supervisión y asesoría previstas en la propuesta puedan llevarse a cabo sin recursos adicionales.

1.7 Por este motivo, el Comité insta a que la primera evaluación intermedia se realice no pasados cuatro años, sino dos, dado que para entonces ya se habrá acumulado una experiencia y datos suficientes para evaluar la eficacia del mecanismo.

1.8 Por lo que se refiere a las implicaciones más amplias de la propuesta, cubiertas sobre todo en la Comunicación, mucho más amplia, que la acompaña, el Comité acoge positivamente el objetivo global de la Comisión de reforzar la dimensión exterior de la política general de la UE en materia de energía. La eficiencia, la seguridad y la estabilidad energéticas están visiblemente relacionadas, pero el Comité lamenta, por otra parte, que no haya quedado totalmente clara su vinculación con los objetivos más aceptados de la competitividad, la sostenibilidad y la seguridad del abastecimiento, tanto más cuanto que la energía competitiva y la sostenible no siempre son compatibles.

1.8.1 El Comité lamenta, asimismo, que en la propuesta se aborden sobre todo aspectos técnicos y de procedimiento, pero no se incluyan específicamente cuestiones estrechamente asociadas (y en la Comunicación, solo de manera limitada), como las relaciones diplomáticas y socioeconómicas con los países proveedores y de tránsito.

1.8.2 Tampoco queda claro que la propuesta está plenamente vinculada y comparte información con los aspectos más generales de la energía relacionados con el comercio. Es cierto que las negociaciones comerciales son competencia de la UE desde hace décadas; en este contexto, se supone que la energía será un elemento esencial del acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo (DCFTA en sus siglas inglesas), pionero en su género, que se está ultimando entre la UE y Ucrania, un país de tránsito de energía de importancia clave para la UE. También se está considerando activamente la posibilidad de entablar negociaciones para la elaboración de acuerdos de este tipo con otros países vecinos de la UE, tanto de la Asociación Oriental como del área Euromed, y en ellas la energía tendría también un papel fundamental.

1.8.3 El Comité insta específicamente a la Comisión a que, cuando negocie los aspectos generales clave del nuevo acuerdo UE-Rusia propuesto, preste especial atención a la posición singular de los tres Estados bálticos, ya que sus redes eléctricas están sincronizadas, más que con cualquier sistema europeo, con el sistema ruso.

1.9 Por último, el Comité lamenta profundamente que ni en la propuesta ni en la Comunicación se haga referencia a algún tipo de mecanismo para cubrir la participación de la sociedad civil. Esto debe corregirse. Se están creando ya, o lo estarán pronto, mecanismos formales para el control de la aplicación de los acuerdos de libre comercio de la UE celebrados recientemente, y, en particular, el firmado con Corea del Sur, al tiempo que se ha constituido un Foro de la Sociedad Civil para la Asociación Oriental.

1.9.1 Sin embargo, el Comité expresa su gran satisfacción por verse asociado al fin al trabajo de la plataforma temática de la Asociación Oriental dedicada a la energía, en particular teniendo en cuenta que la participación de la sociedad civil ya está bien consolidada en las otras tres plataformas.

2. Antecedentes

2.1 El Consejo Europeo del 4 de febrero de 2011 concluyó que la Unión y los Estados miembros necesitaban mejorar la coordinación de sus actividades exteriores en materia de energía, y solicitó a estos que, a partir de enero de 2012, informaran a la Comisión de todos los acuerdos bilaterales, nuevos o firmados anteriormente, que hayan celebrado con terceros países en este ámbito.

2.2 Por este motivo, en septiembre la Comisión Europea publicó dos documentos sobre la constitución de una política exterior de la UE en materia de energía: una *«propuesta de Decisión por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía»* ⁽⁵⁾ y la Comunicación *«La política energética de la UE: establecer relaciones con socios fuera de nuestras fronteras»* ⁽⁶⁾.

2.3 La consulta al Comité se refiere únicamente al documento legislativo, por el que se establece el mecanismo para

aplicar las conclusiones del Consejo Europeo de febrero de 2011. La Comunicación cubre un campo mucho más amplio y aborda solo brevemente la propuesta. El Comité lamenta esta limitación, ya que en la Comunicación se tratan muchos aspectos clave que desearía comentar y que van desde la energía renovable, la eficiencia energética y otros aspectos relativos al desarrollo sostenible hasta las relaciones de la UE con Rusia, China, otras economías emergentes y los países en desarrollo en general.

2.3.1 La Comisión ha clarificado que la Comunicación dará lugar a una serie de propuestas, de las que la Decisión objeto de examen es la primera, aunque también una de las más importantes.

2.4 Tanto la demanda mundial de energía como la dependencia de la UE de las importaciones de combustibles fósiles van en aumento. Como señala la Comunicación, la UE en su conjunto importa el 60 % del gas que consume y más del 80 % del petróleo, al tiempo que afronta una demanda global cada vez mayor, en particular por parte de las economías emergentes. En los próximos veinte años, la demanda mundial de energía podría aumentar en un 40 %, mientras que medidas imprevistas relacionadas con el cambio climático podrían complicar aún más las cosas. Muchos Estados miembros solo pueden recurrir a un número limitado de proveedores de energía, lo que los hace vulnerables a los cuellos de botella y la volatilidad de los precios, en particular cuando se trata del gas y el petróleo. Por ello, es verdaderamente urgente dar a la política energética de la UE una base mucho más sólida. Es esencial que Europa actúe al unísono a la hora de asegurar un abastecimiento energético adecuado, estable y seguro para el futuro, y continuar construyendo un eficaz mercado único de la energía.

2.5 Para ello de momento disponemos de pocos instrumentos efectivos. Se supone que la energía será un elemento clave del acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo entre la UE y Ucrania que está ultimándose. A su vez, la Comunidad de la Energía regula las relaciones de la UE en materia de energía con nueve países socios ⁽⁷⁾ en Europa Oriental y Sudoriental. Un enfoque internacional estratégico a largo plazo exigirá disposiciones institucionales mucho más estructuradas y coherentes. La Estrategia de la UE Energía 2020 considera adecuadamente el refuerzo de la dimensión exterior de la política energética europea como una prioridad clave, a la que la propuesta de Decisión intenta dar respuesta.

2.6 La propuesta de Decisión exige a los Estados miembros que informen a la Comisión Europea de sus intenciones de concluir acuerdos intergubernamentales con terceros países en materia de energía. La Comisión desea aplicar un mecanismo de control de compatibilidad (artículo 5) para garantizar la compatibilidad de estos acuerdos con las normas del mercado interior. Una de sus principales ventajas sería crear seguridad jurídica para las inversiones ⁽⁸⁾. La Comisión subraya que el nuevo mecanismo es una medida de coordinación cuyo propósito sería

⁽⁵⁾ COM(2011) 540 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 539 final.

⁽⁷⁾ Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Montenegro, Serbia, Ucrania y Kosovo.

⁽⁸⁾ Obviamente, este aspecto debe articularse con las nuevas competencias y políticas ampliadas de la UE en materia de inversiones que se derivan del Tratado de Lisboa – véase el Dictamen del Comité, DO C 318 de 29.10.2011, pp. 150-154.

respaldar a los Estados miembros y reforzar su poder de negociación, pero no suplantarlo ni limitar las posibilidades de aquellos de concluir este tipo de acuerdos. El artículo 7 hace hincapié en que existen disposiciones para garantizar la confidencialidad de la información, que constituye una cuestión extremadamente delicada.

2.7 No obstante, el Comité lamenta que los acuerdos entre operadores comerciales queden fuera del ámbito de aplicación, en particular si se tiene en cuenta la clara advertencia de la Comisión sobre los transportistas que se benefician de un monopolio o casi monopolio, lo que sería contrario al Derecho de la UE ⁽⁹⁾. El Comité solicita a la Comisión que, como mínimo, adopte medidas activas para poder tener fácilmente pleno acceso a aquellas partes de los acuerdos comerciales que se considere puedan tener implicaciones en relación con la normativa europea, en particular cuando vayan eventualmente a figurar como anexos a acuerdos intergubernamentales

3. El CESE: un respaldo firme a una sólida política exterior europea en materia de energía basada en la seguridad del abastecimiento

3.1 En marzo de 2011, el Comité hizo un claro llamamiento ⁽¹⁰⁾ para que se intensificara sin demora, aunque de manera progresiva, el establecimiento de una política exterior de la UE en materia de energía. En respuesta a la Presidencia del Consejo, ejercida a la sazón por Hungría, abogó por medidas concretas para articular mejor las políticas de interior y exterior, así como por un enfoque integrado y coherente. Asimismo, solicitó un nuevo impulso institucional al tema de la energía, una orientación multilateral estratégica de la política en este ámbito y la puesta en práctica eficaz de colaboraciones privilegiadas con los países vecinos de la UE en materia de energía.

3.2 El Comité ya había solicitado anteriormente, en 2009 ⁽¹¹⁾, que la UE adoptase una estrategia general de política exterior en materia de energía y se dotase de los medios adecuados para ponerla en práctica. En la perspectiva a largo plazo, el CESE apuntaba a la seguridad del abastecimiento energético y la política climática como los dos pilares principales de las relaciones internacionales de la UE en materia de energía. El Comité subrayaba en esta ocasión la importancia del tercer paquete de la energía para reducir la dependencia de la Unión respecto de los proveedores externos, pero destacaba también que deben respaldarse la generación y el uso sostenibles de energía en terceros países. El Comité hacía hincapié en el firme vínculo existente entre la energía y la política comercial en esta área, y la obligación a que están sujetos los países socios de aplicar normas de mercado como la reciprocidad, la igualdad de trato, la transparencia, la protección de las inversiones y el respeto del Estado del Derecho y los derechos humanos. Dado que la energía tendrá un papel cada vez mayor en los conflictos internacionales, el Comité subraya una vez más la acuciante necesidad de equilibrar los intereses nacionales de los Estados miembros con una voz europea común.

3.3 Asimismo, el Comité ⁽¹²⁾ ha señalado que el fomento de las energías renovables y la diversificación de las fuentes no pueden separarse de la acción exterior europea, en particular

en la región euromediterránea. Para mantener la coherencia con la política climática europea, sería necesario eliminar progresivamente los perjudiciales subsidios a las fuentes de energía fósiles en los países socios, así como incrementar la financiación de la I+D en proyectos de energía renovable y fomentar el comercio de productos y servicios más respetuosos desde el punto de vista energético.

4. El papel de la sociedad civil

4.1 Las deficiencias que desembocaron en las amplias revueltas en el mundo árabe en 2011 han demostrado una vez más el papel central que desempeña la sociedad civil en la transición democrática, las reformas constitucionales y el desarrollo institucional. Es necesario tener plenamente en cuenta la contribución de la sociedad civil y, en particular, de los interlocutores sociales, tanto aquí como en los países de la Asociación Oriental ⁽¹³⁾, a fin de garantizar que los procesos decisivos sean transparentes e integradores y estén respaldados por la aceptación pública. El Comité lamenta profundamente que ni la propuesta ni la Comunicación mencionen mecanismo alguno para asegurar la participación de la sociedad civil, y ello a pesar no solo de que los interlocutores sociales se verán implicados en enorme medida y se los necesitará para obtener una información de retorno que resultará esencial, en particular en los casos en que surjan problemas, sino también a pesar de la referencia específica a «proyectos conjuntos liderados por la industria» incluida en la Comunicación ⁽¹⁴⁾. Sin embargo, el Comité expresa su gran satisfacción por verse asociado al fin al trabajo de la plataforma temática de la Asociación Oriental dedicada a la energía, en particular teniendo en cuenta que la participación de la sociedad civil ya está bien consolidada en las otras tres plataformas.

4.2 Asimismo, se están creando ya, o lo estarán pronto, mecanismos formales para el control de la aplicación de los acuerdos de libre comercio de la UE celebrados recientemente y, en particular, el firmado con Corea del Sur, y también se ha constituido un Foro de la Sociedad Civil para la Asociación Oriental. Para las cuestiones de energía, la voz de la sociedad civil tiene la misma importancia. Esto se aplica también, en aras sobre todo de una mayor transparencia e influencia y de una mejor educación pública, a la voz de los propios consumidores, que suelen soportar de manera desproporcionada las consecuencias de las deficiencias del mercado.

5. Consideraciones estratégicas más amplias

5.1 El Comité respalda plenamente a la Comisión en su intención de desempeñar un papel esencial en la adopción de una estrategia general y coordinada de política exterior de la UE en materia de energía, y hace un llamamiento a los Estados miembros para que apoyen sus esfuerzos, en un espíritu de solidaridad y confianza mutua.

5.2 El CESE considera que la solidaridad es una piedra angular de la política común de energía de la UE, en particular para ayudar a aquellos Estados miembros que carecen del poder de negociación suficiente para abastecerse en energía a precios justos y sostenibles.

⁽⁹⁾ Exposición de motivos (punto 1 del COM(2011) 540 final).

⁽¹⁰⁾ DO C 132 de 3.5.2011, pp. 15-21.

⁽¹¹⁾ DO C 182 de 4.8.2009, pp. 8-12.

⁽¹²⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 1.

⁽¹³⁾ Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán y Belarús.

⁽¹⁴⁾ Apartado 1.3, p. 7.

5.3 Además de ser un gran consumidor de energía, la UE es también un proveedor importante de tecnología, tal como reconoce la propuesta, y sus niveles en materia de reglamentación y transparencia del mercado se encuentran entre los más altos del mundo, así como los de seguridad en energía nuclear y otros tipos de energía.

5.4 El Comité toma nota de las cifras que figuran en la Comunicación ⁽¹⁵⁾: Rusia, Noruega y Argelia representan el 85 % de las importaciones de gas natural de la UE y casi el 50 % de sus importaciones de petróleo crudo (en este segundo caso, los países de la OPEP suministran el 36 % de dichas importaciones). Rusia desempeña también un papel de primer orden en el suministro de carbón y uranio a la UE.

5.5 El acceso a la energía es, junto con el suministro de materias primas, una consideración estratégica esencial para la UE, ya que la demanda energética se disparará en el curso de los próximos veinte años. El CESE aboga por el establecimiento de asociaciones estratégicas con los principales agentes mundiales de energía (independientemente de que se trate de proveedores, países de tránsito o consumidores), que deberían incluir la cooperación para la mejora de la rentabilidad y la introducción de tecnologías hipocarbónicas, así como el fomento de la eficiencia y la renovación energéticas y un mayor énfasis ⁽¹⁶⁾ en la seguridad del abastecimiento. El Comité espera con interés la firma del acuerdo inminente con Ucrania, que debería cubrir la seguridad del abastecimiento ininterrumpido, la tarificación y otras cuestiones clave.

5.6 Será un elemento especialmente importante en la futura política comercial de la UE, pero el CESE acoge también positivamente que la Comunicación haga referencia a los vínculos cada vez más fuertes entre la política energética y las políticas de la UE en materia de desarrollo, ampliación, inversiones y relaciones internacionales en sentido amplio. Uno de los principales objetivos del Tratado de Lisboa era aproximar la gestión de estos diferentes ámbitos de acción de la UE. Resulta primordial que ahora la política energética de la UE se articule plenamente con estas políticas, en particular el progreso económico y social sostenible de los países en desarrollo.

5.7 El CESE espera que todos sus socios de la Comunidad de la Energía se esfuercen por ajustarse a la normativa europea del mercado interior de la energía y por respetarla. Asimismo, expresa su preocupación por la evaluación crítica presentada por la Comisión Europea el pasado marzo sobre los logros de esta

Comunidad ⁽¹⁷⁾. Sigue habiendo una diferencia considerable entre el compromiso político y la aplicación efectiva del acervo en materia de energía por parte de los miembros de la Comunidad de la Energía, que la Comisión también ha criticado por mantener modelos de mercado obsoletos, impedir las inversiones y falsear la competencia al dar continuamente ventajas a los proveedores públicos mediante una regulación de los precios. Por ello, el CESE se pregunta cuáles son los instrumentos más adecuados para la gestión de las relaciones de la UE con sus socios más alejados, y si no convendría abandonar las relaciones proveedor-comprador para evolucionar hacia una mayor convergencia de los mercados de la energía.

5.8 Dado que, en la actualidad, Rusia es el principal proveedor de energía de la UE, el Comité pide a la Comisión que siga trabajando con tesón para la firma del nuevo acuerdo entre la UE y Rusia, que debe incluir un acuerdo completo en materia de energía. Por su parte, Rusia también depende de un mercado del tamaño del europeo. Un acuerdo de este tipo supondría un avance decisivo y un hito en la vía hacia una acción común de la UE en las relaciones exteriores en materia de energía.

5.8.1 En la negociación de este acuerdo, debe prestarse especial atención a la circunstancia particular de los Estados bálticos, ya que sus redes eléctricas están sincronizadas, no con cualquier sistema europeo, sino con el sistema ruso, lo que hace que la estabilidad y regulación de la frecuencia de sus sistemas de energía eléctrica dependan únicamente de Rusia.

5.9 Argelia, Libia y la región Euromed en su conjunto también siguen siendo primordiales para la cooperación exterior en materia de energía.

5.10 Por último, el Comité ha reconocido que Asia Central ⁽¹⁸⁾ tiene «unas cuantiosas reservas energéticas que suponen para Europa una fuente de energía añadida y complementaria (no alternativa)», pero ha pedido que la viabilidad de estas relaciones se base en razones de índole práctica y económica, y ha subrayado que las relaciones de la UE con esa región deben basarse «en informar de manera precisa a la otra parte de las relaciones de la UE con Rusia, China y Turquía». China es otro consumidor de energía de primer orden, por lo que resulta primordial hacer hincapié también en este caso en la estrecha cooperación en los temas relacionados con la energía, la tecnología y el cambio climático.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ COM(2011) 539 final, p. 9 (nota a pie de página 20).

⁽¹⁶⁾ DO C 318 de 29.10.2011, pp. 150-154.

⁽¹⁷⁾ COM(2011) 105 final.

⁽¹⁸⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 49-54.

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 1999/32/CE en lo relativo al contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo»

[COM(2011) 439 final – 2011/0190 (COD)]

(2012/C 68/13)

Ponente: **Jan SIMONS**

Los días 1 de septiembre de 2011 y 13 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 192.1 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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/32/CE en lo relativo al contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo»

COM(2011) 439 final – 2011/0190 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de diciembre de 2011.

En su 477^o Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 110 votos a favor, 46 en contra y 31 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE, teniendo presente el objetivo último de una supresión casi completa del contenido de azufre en los combustibles utilizados en la navegación marítima, reitera su conformidad con la decisión de la Organización Marítima Internacional (OMI) de las Naciones Unidas, adoptada en 2008, de reducir drásticamente el contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo de aquí a 2020. El CESE insta a todos los Estados integrantes de la OMI a que ratifiquen lo antes posible el correspondiente convenio de la OMI a fin de lograr una aplicación a escala mundial.

1.2 El CESE, por consiguiente, apoya la propuesta de la Comisión de adaptar la Directiva 1999/32/CE al anexo VI, referente a la prevención de la contaminación del aire producida por los buques, del Convenio MARPOL 73/78 (Convenio internacional para prevenir la contaminación producida por los buques) de la OMI. No obstante, considera necesario examinar determinadas propuestas y consecuencias.

1.3 El CESE aboga por la inclusión en la Directiva de disposiciones que se ajusten perfectamente al Reglamento 18 de la OMI sobre la calidad del fuelóleo, con su cláusula de disponibilidad del combustible (la solicitud de «comercialización») y las obligaciones de información en caso de que un buque haga uso del Reglamento 18, así como su cláusula de «no disponibilidad».

1.4 El CESE cuestiona la propuesta de aplicar, a partir de 2020, un límite del 0,1 % para el contenido de azufre de los buques de pasajeros que operan fuera de las zonas de control de emisiones de azufre (zonas SECA). La propuesta no ha acabado de analizarse. No obstante, en interés de la salud de los pasajeros y los miembros de la tripulación, se inclina a apoyar la propuesta. La atención prestada a la salud de los ciudadanos debe ser la misma en toda la UE.

1.5 El CESE opina que la prohibición de comercializar combustibles con un contenido de azufre que supere el 3,5 % de la masa limita el atractivo y el uso de métodos de reducción de emisiones a bordo de los buques (depuradores). Es preciso aclarar este punto.

1.6 El CESE expresa su preocupación por los problemas que podrían surgir si, a partir de 2015, se aplica un límite de azufre del 0,1 % en las zonas SECA. La OMI no ha elaborado un informe serio sobre los posibles impactos de esta medida. El Comité aconseja que en el futuro la OMI realice previamente este tipo de evaluaciones de impacto.

1.7 El CESE opina que es preciso investigar y mejorar los métodos alternativos de reducción de las emisiones o el recurso a combustibles alternativos. Teniendo en cuenta las diversas incertidumbres –como, por ejemplo, la disponibilidad de combustible de bajo contenido de azufre en 2015, o el riesgo de un cambio modal «inverso»–, la Comisión aconseja en su Comunicación sobre la propuesta de Directiva que, en la eventualidad de que dichas incertidumbres se conviertan en hechos, se modifique la fecha de entrada en vigor. El CESE aconseja que, en caso necesario, esto se haga a tiempo para garantizar que puedan seguir fomentándose las inversiones necesarias. Teniendo en cuenta la brevedad del plazo hasta 2015, conviene ante todo retrasar la fecha de aplicación del límite del 0,1 % hasta 2020.

2. Introducción

2.1 Los combustibles destinados al transporte marítimo son los combustibles más baratos y los menos refinados. La mayoría son subproductos de un proceso superior de refinado de petróleo. Hoy por hoy, constituyen una fuente importante de contaminación atmosférica, en particular de dióxido de carbono (un 4 % del total global de la contaminación de origen humano) y óxido de azufre (un 9 %).

2.2 Antes de que entraran en vigor los convenios y protocolos de la Organización Marítima Internacional (OMI) de las Naciones Unidas y, en particular, el Convenio para prevenir la contaminación producida por los buques (MARPOL) de 1973 y 1978, y posteriormente el Protocolo de 2008, el contenido de azufre autorizado en los combustibles era de un 4,5 %.

2.3 El anexo VI del Protocolo al Convenio MARPOL de 2008 prevé una drástica reducción progresiva, con el objetivo de alcanzar un 0,5 % general en 2020 y, en caso de dificultades, en 2025 a más tardar.

2.4 Es sabido que las partículas de azufre, que prácticamente han sido eliminadas de las fuentes terrestres (emisiones energéticas y derivadas de los transportes por carretera), causan problemas respiratorios y cardíacos, y hay consenso en que el contenido en azufre de los combustibles para uso marítimo debe reducirse.

3. La propuesta de la Comisión Europea

3.1 La Directiva 1999/32/CE (modificada por la Directiva 2005/33/CE) regula el contenido de azufre de los combustibles utilizados para el transporte marítimo e incorpora a la legislación de la UE determinadas reglas, acordadas en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI).

3.2 Concretamente, la Directiva, en su versión actual, incorpora reglas más estrictas sobre el contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo en zonas que requieren una protección ambiental especial, las denominadas zonas de control de las emisiones de azufre (SECA).

3.3 El 14 de mayo de 2003, el CESE emitió un dictamen sobre la propuesta de Directiva 1999/32/CE ⁽¹⁾.

3.4 Con apoyo de los Estados miembros de la UE, en octubre de 2008 se revisaron y reforzaron las normas internacionales de la OMI mediante una adaptación del anexo VI del Convenio MARPOL ⁽²⁾.

3.5 Las modificaciones más llamativas del anexo VI del Convenio MARPOL que guardan relación con la contaminación por SO₂, pueden resumirse del siguiente modo:

- Una reducción del 1,50 % en peso del contenido de azufre de todos los combustibles utilizados para el transporte marítimo en las zonas SECA, concretamente hasta el 1,00 % para el 1 de julio de 2010 y hasta el 0,10 % para el 1 de enero de 2015.
- Una reducción del 4,50 % en peso del contenido de azufre de todos los combustibles utilizados para el transporte marítimo a escala internacional (fuera de las zonas SECA) hasta

el 3,50 % para el 1 de enero de 2012 y hasta el 0,50 % para el 1 de enero de 2020, sujeta a revisión en 2018, con un aplazamiento posible hasta 2025.

- La posibilidad de acceder a una amplia gama de métodos de reducción de emisiones («equivalentes»), como equipos, métodos, procedimientos o combustibles alternativos.

3.6 Para garantizar la coherencia con el Derecho internacional y asegurar la correcta ejecución en la Unión de las nuevas normas sobre el azufre establecidas a nivel internacional, la Comisión propone que las disposiciones de la Directiva 1999/32/CE deben alinearse con el anexo VI revisado del Convenio MARPOL ⁽³⁾. En particular:

- Incorporar a la Directiva la modificación de 2008 del anexo VI del Convenio MARPOL de la OMI en relación con el contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo.

- Alinear la Directiva con las disposiciones de la OMI que permiten una gama más amplia de métodos equivalentes de reducción de emisiones. Completar esas disposiciones con medidas de salvaguardia adicionales para garantizar que esos métodos equivalentes no tengan un impacto adverso inaceptable sobre el medio ambiente.

- Adoptar el procedimiento de verificación de combustibles de la OMI.

3.7 La Comisión propone asimismo tomar las siguientes medidas adicionales:

- La introducción de un nuevo límite del 0,1 % en 2020 para los buques de pasajeros que operan fuera de las zonas SECA.

- La elaboración de orientaciones no vinculantes sobre el muestreo y los informes. Si esto fuera insuficiente, debería considerarse la posibilidad de adoptar reglas vinculantes.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE considera, al igual que lo hace la Comisión Europea y muchas otras partes interesadas, que el objetivo último, especialmente por razones de seguridad, es que en la navegación marítima se emplee el menor azufre posible. Además, los ciudadanos y este sector del transporte activo en todo el mundo cuentan con la ventaja de que exista una normativa a escala mundial.

4.2 El CESE aplaude por tanto la decisión de la OMI de reducir drásticamente las emisiones de azufre en la navegación. En opinión del CESE no es necesario establecer una distinción entre la normativa mundial y la de la Unión Europea.

⁽¹⁾ CESE 580/2003, DO C 208 de 3.9.2003, pp. 27-29.

⁽²⁾ Resolución MEPC.176(58), adoptada el 10 de octubre de 2008 (anexo VI revisado del Convenio MARPOL).

⁽³⁾ COM (2011) 439 final.

4.3 El CESE insta a todos los Estados pertenecientes a la OMI a que ratifiquen el Convenio MARPOL 73/78 a fin de garantizar una aplicación a escala mundial.

4.4 La regla 18 del anexo VI dispone que cada Estado parte deberá fomentar la disponibilidad de combustible y deberá informar a la OMI de dicha disponibilidad en sus puertos y terminales. No obstante, la OMI también ha introducido, de modo bastante realista, una cláusula de «no disponibilidad».

4.5 El CESE observa que la cláusula de «no disponibilidad» del combustible en cuestión, tal como se indica en el anexo VI del Convenio MARPOL, no se ha incluido en la propuesta de modificación de la Directiva. El CESE aboga por la inclusión en la Directiva de disposiciones que se ajusten perfectamente al Reglamento 18 de la OMI sobre la calidad del fuelóleo, con su cláusula de disponibilidad del combustible (la solicitud de «comercialización») y las obligaciones de información en caso de que un buque haga uso del Reglamento 18, así como su cláusula de «no disponibilidad».

4.6 El CESE tiene algunas dudas en relación con la nueva propuesta de la Comisión de introducir un límite del 0,1 % para el contenido de azufre de los combustibles de los buques de pasajeros fuera de las zonas SECA en 2020. La propuesta no ha acabado de analizarse. No obstante, en interés de la salud de los pasajeros y los miembros de la tripulación, se inclina a apoyar la propuesta. La atención prestada a la salud de los ciudadanos debe ser la misma en toda la UE.

4.7 La designación de nuevas zonas SECA deberá tramitarse conforme al procedimiento de la OMI, teniendo en cuenta las normas científicas, ambientales y económicas. En este sentido, el nuevo artículo 4 bis, apartado 2, no es claro. ¿Se incluirán automáticamente en la Directiva las nuevas zonas SECA que hayan sido aprobadas en la OMI o habrá un procedimiento estricto de la UE que permita a la Comisión designar nuevas zonas SECA, tras lo cual estas se propondrán directamente a la OMI? Es necesaria una aclaración.

4.8 En el artículo 1, apartado 4 (nuevo artículo 3 bis), la Comisión propone que los Estados miembros velen por que no se utilicen ni se comercialicen en su territorio combustibles para uso marítimo cuyo contenido de azufre supere la norma general del 3,5 % en masa, para evitar los riesgos relacionados con esta utilización, que en particular podría causar aguas residuales con una concentración elevada de azufre. No obstante, deberán tenerse en cuenta los métodos de reducción de emisiones (depuración), que permiten utilizar combustibles con un mayor contenido de azufre, sin sobrepasar las normas de la OMI.

4.9 Aunque las normas de la OMI no lo prevén, la Comisión propone que al utilizar métodos de reducción de las emisiones de dióxido de azufre se consigan de forma continua reducciones que sean al menos equivalentes a las que se lograrían con el uso de combustibles para uso marítimo que cumplan los requisitos de los artículos 4 bis y 4 ter. Ello es difícilmente viable, dado que podrían producirse interrupciones temporales de los elementos de reducción de emisiones y/o una reducción del rendimiento de estos aparatos debido a la fuerte presión en los

motores, lo cual puede provocar un aumento temporal de las emisiones de azufre. Por ello es preciso eliminar este requisito.

4.10 En consonancia con la observación del punto 4.8, el CESE señala que, en la práctica, un buque no puede cumplir el criterio del anexo 2 de la propuesta sobre el artículo 4 quater, apartado 3: «documentar rigurosamente que ningún flujo de residuos descargado en el mar, incluidos los puertos cercados, las dársenas y los estuarios, tiene repercusiones negativas significativas ni presenta riesgos para la salud humana o el medio ambiente». También en este caso, en opinión del CESE sería mejor remitir a los requisitos incluidos en la Resolución MEPC.184(59) de la OMI, que prohíben precisamente los vertidos en puertos, dársenas y estuarios.

4.11 Mientras que la drástica reducción del azufre en el combustible para uso marítimo, tal como se regulaba en 2008 en el anexo VI del Convenio MARPOL de la OMI, fue aplaudida de forma general y debe incluirse en la Directiva 1999/32/CE, la decisión de aplicar un límite del 0,1 % a partir de 2015 en las zonas SECA (4) ha generado inquietud.

4.12 En respuesta a la decisión de la OMI en torno a este punto específico y con ocasión de la consulta pública de la Comisión para la adaptación de la Directiva 1999/32/CE, diferentes interesados han señalado que los costes aumentarán considerablemente si el contenido de azufre del combustible de uso marítimo solo puede ascender como máximo al 0,1 %. En algunos estudios, dependiendo de los parámetros, se estima que el uso de este combustible (destilado) equivale a un aumento importante de los costes y una pérdida de competitividad. Sin embargo, otros estudios no han confirmado la gravedad de este riesgo.

4.13 Sea como sea, el hecho es que la OMI no realizó una evaluación adecuada del impacto antes de tomar esta decisión. El CESE aconseja que los Estados miembros de la OMI y la Comisión Europea insten a la OMI a realizar evaluaciones de impacto relevantes con antelación.

4.14 Un cambio modal a favor del transporte por carretera contradice la estrategia presentada en el Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible (Estrategia de transporte 2050) de marzo de 2011» (5). El cambio modal también provocará un fuerte incremento de los costes externos, concretamente en lo que respecta al medio ambiente, y en particular el aumento de las emisiones de CO₂, la congestión del tráfico, el ruido, los accidentes, etc. Por ello, el CESE recomienda que no se corran riesgos con un cambio modal «inverso».

4.15 Las partes interesadas establecidas en las tres zonas SECA temen que su competitividad se reduzca drásticamente debido al aumento de los costes de transporte, con la amenaza de un desplazamiento de la producción y del correspondiente nivel de empleo a otras zonas no SECA, tanto en Europa como en el resto del mundo.

(4) En la UE, las zonas SECA incluyen el Mar Báltico, el Mar del Norte y el Canal de la Mancha.

(5) COM(2011) 144 final.

5. Observaciones particulares

5.1 Se está trabajando proactivamente para confeccionar una serie de herramientas que permitan ejecutar la decisión de la OMI de que el contenido de azufre de los combustibles de uso marítimo no supere el 0,1 % a partir de 2015 en las zonas SECA. A este fin se ha realizado, con diferentes especialistas, un análisis sobre la disponibilidad de combustible de uso marítimo con un contenido de azufre de 0,1 %, el uso de métodos de reducción de emisiones (depuradores) y el uso del GNL como combustible marítimo. Sobre la disponibilidad no se ha llegado a ninguna conclusión.

5.2 El uso de métodos de reducción de emisiones (depuradores/lavadores) se pone a prueba en diferentes proyectos. Se están realizando progresos importantes con depuradores a bordo que ya son operativos. Al eliminar simultáneamente el NO₂ y el CO₂, estos equipos pueden demostrar su buena relación coste-eficacia en un futuro próximo y deben tomarse en consideración. Teniendo en cuenta la brevedad del plazo hasta 2015, conviene ante todo retrasar la fecha de aplicación del límite del 0,1 % hasta 2020.

5.3 El sector marítimo ve con buenos ojos el uso de GNL como combustible alternativo –como combustible único o en combinación con el petróleo (sistema dual)–, sobre todo en lo que respecta a su uso en el transporte marítimo de corta distancia. Se han iniciado diferentes proyectos, sobre todo en el norte de Europa. Se debate con las partes interesadas los problemas existentes, como: la fuga de gases de metano, que contribuyen al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, la posibilidad de cargar combustible en los diferentes puertos europeos, las normas de seguridad durante la carga de combustible. Todo esto lo lleva a cabo la Asociación Europea de Armadores (ECSA) en colaboración con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA). En este sentido también es evidente que la solución de los problemas pendientes exigirá mucho tiempo.

5.4 El sector marítimo sigue trabajando en los tres elementos de la «caja de herramientas». Dado que estos no podrán estar listos en 2015, hay muchas voces en favor de aplazar la introducción a través de una excepción dentro de la OMI.

5.5 La Comisión aconseja en su Comunicación sobre la propuesta de Directiva que, en la eventualidad de que dichas incertidumbres se conviertan en hechos, se modifique la fecha de entrada en vigor. El CESE aconseja que, en caso necesario, esto se haga a tiempo para garantizar que puedan seguir fomentándose las inversiones necesarias.

5.6 La Comisión es consciente de que el cumplimiento de la decisión de la OMI en el anexo VI del Convenio MARPOL de aplicar un límite del 0,1 % a partir de 2015 para los combustibles de uso marítimo en las zonas SECA conllevará un considerable aumento de costes. Esta cuestión se trata de forma extensa en la Comunicación de la Comisión sobre la revisión de la aplicación de la Directiva 1999/32/CE⁽⁶⁾.

5.7 La Comisión afirma que utilización de la posibilidad adicional de cumplir las normas mediante recursos tecnológicos que ofrece el anexo VI revisado del Convenio MARPOL, y posteriormente la Directiva revisada, tales como lavadores de gases, combustibles alternativos (GNL) y electricidad en tierra, exigirá inversiones de capitales, tanto por parte del sector privado como del público.

5.7.1 Con este fin ha fijado diversas medidas de acompañamiento a corto plazo al objeto de apoyar al sector mediante los instrumentos de financiación de la UE que ya están vigentes, como el programa de redes transeuropeas de transporte (TEN-T), el programa Marco Polo II, la Iniciativa Europea de Transporte Limpio, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la posibilidad de utilizar los fondos de los Estados miembros para apoyar medidas a bordo de buques y la construcción de infraestructuras terrestres.

5.7.2 Con respecto a la formulación de medidas complementarias a medio plazo, la Comisión Europea está elaborando un enfoque de acción global, como, por ejemplo, una «caja de herramientas para el transporte sostenible por vías acuáticas».

5.7.3 El CESE acoge favorablemente estas intenciones de la Comisión, señalando que los costes de la aplicación de métodos alternativos son bastante elevados. Las tecnologías de reducción de emisiones, sobre todo cuando se utilizan para controlar las emisiones de NO₂ y CO₂, podrían tener una mejor relación coste-eficacia. Los programas de acompañamiento a que hace referencia la Comisión son de por sí positivos, pero cabe preguntarse si los recursos y plazos actuales permiten contribuir a una reducción de los costes de aplicación para 2015.

5.8 En lo que respecta a la definición del procedimiento de control de la OMI para los combustibles, el CESE señala que existe una diferencia entre, por una parte, este procedimiento de control y, por otra, la norma de la Organización Internacional de Normalización. Es preciso aclarar este punto.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ COM(2011) 441 final de 17.7.2011.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1300/2008 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones de arenque distribuidas al oeste de Escocia para las pesquerías de estas poblaciones»

[COM(2011) 760 final – 2011/0345 (COD)]

(2012/C 68/14)

El 30 de noviembre de 2011, el Parlamento Europeo, y el 13 de diciembre de 2011, el Consejo, de conformidad con el artículo 43.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1300/2008 del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones de arenque distribuidas al oeste de Escocia para las pesquerías de estas poblaciones»

COM(2011) 760 final — 2011/0345 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 477^o Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), decidió por 171 votos a favor, y 14 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

2012/C 68/13	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 1999/32/CE en lo relativo al contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo» [COM(2011) 439 <i>final</i> – 2011/0190 (COD)] 70
2012/C 68/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1300/2008 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones de arenque distribuidas al oeste de Escocia para las pesquerías de estas poblaciones» [COM(2011) 760 <i>final</i> – 2011/0345 (COD)] 74



Precio de suscripción 2012 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 310 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	840 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	200 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>

