

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 54



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

54º año

19 de febrero de 2011

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
DICTÁMENES		
Comité Económico y Social Europeo		
467ª sesión plenaria de los días 8 y 9 de diciembre de 2010		
2011/C 54/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Estrategia energética 2011-2020» ..	1
2011/C 54/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Islandia como país candidato» (Dictamen exploratorio)	8
2011/C 54/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo, relativo a la ayuda estatal para facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas» (Dictamen de iniciativa)	15
2011/C 54/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario de la UE» (Dictamen de iniciativa)	20
2011/C 54/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones entre la UE y Rusia» (Dictamen de iniciativa)	24
III <i>Actos preparatorios</i>		
Comité Económico y Social Europeo		
467ª sesión plenaria de los días 8 y 9 de diciembre de 2010		
2011/C 54/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las unidades de medida» COM(2010) 507 final — 2010/0260 (COD)	31

ES

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2011/C 54/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor» COM(2010) 508 <i>final</i> — 2010/0261 (COD)	32
2011/C 54/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los dispositivos de protección, instalados en la parte trasera, en caso de vuelco de los tractores agrícolas y forestales de ruedas, de vía estrecha» COM(2010) 510 <i>final</i> — 2010/0264 (COD)	33
2011/C 54/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las menciones o marcas que permitan identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio» COM(2010) 506 <i>final</i> — 2010/0259 (COD)	34
2011/C 54/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) n° 460/2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, en lo que respecta a su duración» COM(2010) 520 <i>final</i> — 2010/0274 (COD)	35
2011/C 54/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las modalidades de acceso al servicio público regulado ofrecido por el sistema mundial de radionavegación por satélite resultante del programa Galileo» COM(2010) 550 <i>final</i> — 2010/0282 (COD)	36
2011/C 54/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1060/2009, sobre las agencias de calificación crediticia» COM(2010) 289 <i>final</i> — 2010/0160 (COD)	37
2011/C 54/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la homologación de los vehículos agrícolas y forestales» COM(2010) 395 <i>final</i> — 2010/0212 (COD)	42
2011/C 54/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los derivados OTC, las contrapartes centrales y los registros de operaciones» COM(2010) 484 <i>final</i> — 2010/0250 (COD)	44
2011/C 54/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho a la información en los procesos penales» COM(2010) 392 <i>final</i> — 2010/0215 (COD)	48
2011/C 54/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de OMG en su territorio» COM(2010) 375 <i>final</i> — 2010/0208 (COD)	51
2011/C 54/17	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 — Una Agenda Digital para Europa» COM(2010) 245 <i>final</i>	58



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

467ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 8 Y 9 de diciembre de 2010

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Estrategia energética 2011-2020»

(Dictamen exploratorio)

(2011/C 54/01)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 12 de mayo de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

Estrategia energética 2011-2020

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 2010.

En su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 9 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 40 en contra y 21 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción y resumen

1.1 La Comisión Europea se propone adoptar una estrategia energética para 2011-2020 y una hoja de ruta para un sistema de energía con bajas emisiones de carbono antes de 2050. Con tal fin, ha pedido al Comité que elabore dictámenes exploratorios sobre estos dos asuntos como contribución a su trabajo.

1.2 El Comité manifiesta su satisfacción por que ambos asuntos se desarrollen juntos. La inversión en el sector energético tiene una vida larga, por lo que es muy importante que la estrategia para los próximos diez años se ocupe de los objetivos a más largo plazo para 2050.

1.3 La Comisión ha publicado un documento de balance «Towards a new Energy Strategy for Europe 2011-2020» (Hacia una nueva estrategia energética para Europa 2011-2020) como base para la consulta. La primera sección del presente dictamen resume nuestras opiniones y recomendaciones. La segunda destaca algunos temas generales que deberían incluirse en la estrategia, y la tercera comenta ciertas cuestiones específicas planteadas para debate en el documento de balance de la Comisión.

1.4 En el curso de los últimos doscientos años el mundo se ha basado principalmente en los combustibles fósiles para la energía y el transporte. Este período se caracterizó por la abundancia de las fuentes de combustibles fósiles que podían extraerse a un costo relativamente bajo, lo que hizo posible que en el mundo desarrollado se registrasen un aumento enorme de la productividad y una importante mejora del nivel de vida.

1.5 Sin embargo, la mayoría de los expertos está de acuerdo en que en los próximos cuarenta años las reservas de petróleo y gas disminuirán, por lo que los recursos disponibles serán objeto de una fuerte competencia y su precio aumentará. Posiblemente, el carbón seguirá siendo un recurso relativamente abundante, por lo que el riesgo de que tengan lugar restricciones de suministro en el curso de este siglo es menor. Pero al mismo tiempo, el planeta necesita urgentemente reducir los niveles de emisiones de CO₂ procedente del uso de combustibles fósiles, tanto del carbón como del petróleo y el gas, a fin de evitar un cambio climático catastrófico.

1.6 Por este motivo, para 2050 el mundo deberá haber transformado su base energética y su consumo energético. Es preciso impulsar todas las distintas fuentes alternativas de energía lo más rápidamente posible. Allí donde sigan utilizándose los combustibles fósiles, será necesario capturar la mayoría de las emisiones de carbono en la fuente para su almacenamiento o reutilización con el fin de evitar su liberación al medio ambiente. Asimismo, es preciso que, en todos los sectores, la energía se utilice de manera mucho más eficiente que hasta ahora.

1.7 Llevar a cabo esta transformación de manera eficaz es uno de los principales retos a que se enfrentan la sociedad y los gobiernos en el siglo XXI. Se necesitará un nuevo enfoque para la política de precios de la energía y los servicios energéticos que asegure, en particular, que el uso de los combustibles fósiles soporta todos los costes que la carga de CO₂ supone para el planeta, así como una inversión masiva en nuevas tecnologías, nuevas colaboraciones sólidas entre la industria y los gobiernos para crear las infraestructuras necesarias y un cambio de mentalidad en relación con el uso de la energía y su coste.

1.8 Los países tendrán que cooperar estrechamente para conseguir los cambios necesarios. Al mismo tiempo, el proceso de transformación en sí mismo se caracterizará por una competencia intensa. Habrá una competencia feroz por el acceso a los recursos restantes de petróleo y gas, al mismo tiempo que irán surgiendo nuevas áreas de competencia en el desarrollo de fuentes alternativas de energía y de productos y servicios eficientes desde el punto de vista energético. Los países y regiones que avancen más rápidamente en la mejora de la eficiencia energética y el desarrollo eficaz de las energías alternativas reforzarán su posición competitiva. Aquellos que se limiten a ir tirando y aplacen la transformación se encontrarán con el deterioro de su posición competitiva.

1.9 Europa, y la Unión Europea en particular, se encuentra ahora en una fase crítica de este proceso. Tiene razones importantes para impulsar esta transformación, ya que depende en gran medida de las importaciones de gas y petróleo, lo que la hace vulnerable a cualquier posible limitación del suministro. Se ha situado a la cabeza de la ola creciente de concienciación pública y política sobre la amenaza que supone el cambio climático, y ha sido pionera en el desarrollo de algunas de las fuentes alternativas de energía que serán necesarias, así como de las medidas para aumentar la eficiencia energética en algunos sectores clave.

1.10 Pero Europa no puede permitirse la autocomplacencia. El proceso de transformación no tiene todavía el impulso suficiente para continuar por su propio peso, y podría verse gravemente obstaculizado por las actuales dificultades económicas y la visión

a corto plazo que de ellas se deriva. Mientras tanto, otros países y regiones, como China y los EE.UU., se están preparando para pasar rápidamente a la acción. China, en particular, podría convertirse en un competidor potente en el desarrollo de fuentes alternativas de energía.

1.11 Crear un nuevo dinamismo para la transformación energética reviste una importancia vital para Europa. La nueva estrategia energética de la UE podría y debería proporcionar el marco que lo permita. Debería plantear objetivos y metas, y apuntar las medidas y estructuras necesarias para alcanzarlos. La adopción de la estrategia por el Consejo y las instituciones debe convertirse en la ocasión de movilizar una voluntad común política, empresarial y social para realizar los cambios necesarios. Se trata de una oportunidad que no debe perderse ni desperdiciarse.

2. Elementos principales de la estrategia

2.1 La nueva estrategia energética de la UE 2011-2020 debe basarse al menos en tres pilares: seguridad de abastecimiento, economía con bajas emisiones de carbono y competitividad energética. El Comité respalda los esfuerzos realizados para impulsar la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono y mejorar la seguridad de abastecimiento, pero lamenta la escasa atención prestada por la Comisión a la cuestión de la competitividad energética en su documento de evaluación de mayo de 2010 titulado «Hacia una nueva estrategia energética para Europa 2011-2020». A medio plazo, la consecución de una economía con bajas emisiones de carbono mejoraría de por sí la competitividad europea en el mundo. Sin embargo, si no se adoptan sin demora medidas adecuadas, a corto plazo existe un riesgo real de que se produzcan fugas de carbono y pérdidas de empleo provocadas por el coste acumulativo de todas las políticas energéticas.

2.2 En opinión del CESE, los principales elementos de la estrategia podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Dar señales económicas adecuadas
- Introducir las tecnologías adecuadas
- Movilizar la financiación
- Crear las instituciones y estructuras adecuadas (públicas y privadas)
- Asegurar el compromiso de los consumidores y los ciudadanos en general
- Crear una alianza europea y colaboraciones para la transición y llegar a un acuerdo general sobre las metas, el ritmo del cambio y los objetivos específicos que deberán ser alcanzados en fechas concretas.

2.3 **Señales económicas.** Desde la perspectiva de un economista, la única manera, y la más importante, de provocar la necesaria transformación del sector de la energía es fijar precios adecuados para la energía, que integren todas las externalidades de su producción y consumo. Concretamente, la producción y el consumo de energía deberían incluir el coste total de los perjuicios globales ocasionados por sus emisiones de CO₂.

2.4 Hoy por hoy dista mucho de ser así, en todo el mundo. La producción y el consumo de energía no asumen, ni de lejos, el coste total de su huella de carbono, y en muchos lugares incluso siguen recibiendo ayudas para reducir los precios, aumentar la demanda y por consiguiente la producción de carbono. En el futuro, la política debería velar por que las emisiones de CO₂ procedentes de los combustibles fósiles asuman todo el coste que supone su huella de carbono. Las ayudas que pudiesen mantenerse deberían dedicarse de manera más minuciosa a

- fomentar la I+D en nuevas tecnologías,
- respaldar el avance de las nuevas tecnologías emergentes con bajas emisiones de carbono durante períodos limitados, hasta que puedan defenderse por sí mismas en el mercado,
- impulsar el avance de las medidas y técnicas de eficiencia energética,
- ayudar a los hogares más pobres o vulnerables a disponer de los servicios energéticos que necesitan.

2.5 Europa ha registrado algunos avances para la mejora de las estructuras de precios. Pero subsiste una amalgama de muchas tasas diferentes sobre el combustible según los países, algunas ayudas residuales a la producción y un régimen de comercio de los derechos de emisión imperfecto y volátil, entre otras cosas, que hace que los precios disten mucho de ofrecer las señales claras y consistentes necesarias para que los proveedores de energía y los consumidores puedan planificar con confianza las inversiones pertinentes a gran y pequeña escala. La nueva estrategia energética debería fijar objetivos y metas claros para

- eliminar las ayudas nocivas, ya sea a la producción o al consumo, en el sector de la energía y sectores relacionados,
- armonizar en mayor medida la fiscalidad de todos los combustibles, procesos y productos que producen gases de efecto invernadero,
- fijar un precio adecuado para el carbono en todos los sectores, bien ampliando el régimen de comercio de emisiones y eliminando sus lagunas, bien mediante otros instrumentos fiscales, y
- centrar las posibles ayudas remanentes en los propósitos específicos mencionados.

2.6 Es probable que los precios de la energía se mantengan más altos que antes (y el suministro de Europa procedente de determinadas fuentes de energía podría verse limitado de vez en cuando). La energía debe utilizarse de la forma más eficiente posible, con el fin de lograr que el consumo de energía total se mantenga en niveles aceptables. Es necesario esforzarse al máximo por promover la eficiencia energética en todos los sectores.

2.7 Conseguir un nivel de precios adecuado es importante pero, en opinión del Comité, no resulta en absoluto suficiente para lograr el impulso que conduzca de manera irreversible hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Se precisarán muchas

otras medidas e iniciativas, en particular en las fases iniciales, hasta que el mercado pueda por sí mismo generar el motor principal de este proceso.

2.8 **Tecnologías adecuadas.** Se necesitan todavía esfuerzos importantes para fomentar el desarrollo y la instalación de fuentes de energía alternativas, incluida toda la gama de fuentes de energía renovables. Cuando estas alternativas estén completamente desarrolladas, deberían ser plenamente competitivas en el mercado y no necesitar más apoyo que la diferencia a su favor que representaría un nivel de precios adecuado para el carbono. Pero hasta 2020 muchas de estas tecnologías seguirán estando en una fase de desarrollo y probablemente necesitarán apoyo financiero a través de programas de I+D, tarifas de alimentación u otros incentivos a la inversión, así como ayudas para un desarrollo adecuado de las infraestructuras.

2.9 Es probable que el uso más eficaz que vaya a hacerse de las fuentes alternativas de energía sea para la producción de electricidad: para optimizar su contribución y hacer el mejor uso posible de la capacidad existente de generación de electricidad, la red eléctrica deberá reforzarse y ampliarse significativamente a nivel local, nacional y europeo, y hacerse «inteligente» para adaptarse a aportaciones variables de muy diversas fuentes a diferentes escalas, así como para gestionar pautas variables de demanda.

2.10 La capacidad o almacenamiento de reserva (así como una red integrada) tendrán un papel todavía más importante en el futuro que en estos momentos, dado que tendrán que afrontar pautas fluctuantes del suministro procedente de las fuentes renovables, como la energía eólica o solar, así como pautas fluctuantes de la demanda. Las centrales hidroeléctricas, centrales de biomasa, instalaciones para el almacenamiento de gas y, posiblemente, el almacenamiento de baterías a gran escala podrían desempeñar un papel cada vez más importante a este respecto junto con las centrales de combustibles fósiles que subsistan (especialmente las centrales de gas) equipadas con sistemas de captura del carbono.

2.11 Algunos analistas consideran que una nueva generación de centrales nucleares tendrá que desempeñar un papel importante en la nueva economía con bajas emisiones de carbono, y varios países, tanto en Europa como fuera de ella, están adoptando medidas para prolongar la vida de las centrales existentes y planificar la construcción de otras nuevas. Una mayoría de los miembros del Comité comparte la opinión de que la energía nuclear deberá desempeñar una función en la transición de Europa hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Sin embargo, la tecnología para la generación de energía nuclear convencional se halla bien desarrollada, y el Comité considera que debe exigirse a todo nuevo desarrollo de centrales nucleares que cubra plenamente los costes económicos de funcionamiento y de seguro, así como los del cierre definitivo y del almacenamiento y eliminación de los residuos, sin ningún tipo de ayudas explícitas o encubiertas.

2.12 No cabe duda de que, en las próximas décadas, el carbón seguirá siendo una fuente importante de energía, en particular para la generación de electricidad. Para minimizar las repercusiones del CO₂ producido, deben impulsarse energicamente los esfuerzos para desarrollar e instalar mecanismos para su captura y almacenamiento, y fijarse plazos para su adaptación a todas las centrales eléctricas de carbón.

2.13 Es preciso fomentar más energicamente la eficiencia energética y la descarbonización en todos los sectores, en particular en los del transporte, la vivienda y la construcción, en el sector de la electricidad y en las industrias con un uso intensivo de energía.

2.14 Movilizar la financiación. La realización de esta transformación del sector energético requerirá una enorme inversión que deberá llevarse a cabo en los próximos veinte años (con un nivel de inversión posiblemente tres o cuatro veces superior al actual). Para lograr esta expansión se necesita una estrategia europea ambiciosa que fije objetivos claros y cree un marco adecuado, fiable y coherente con la reglamentación, los incentivos y otras ayudas para las empresas interesadas que les permitan avanzar con seguridad hacia el cumplimiento de estos objetivos.

2.15 Estructuras e instituciones adecuadas. La transformación también requerirá un refuerzo importante de las disposiciones institucionales para planificar y dirigir los avances al mismo tiempo que se continúa fomentando un mercado dinámico y competitivo para llevar a cabo las inversiones necesarias. La planificación del suministro energético, la gestión de la red y la regulación del mercado de la energía y sus estructuras tarifarias deben revisarse e integrarse o coordinarse a nivel europeo para garantizar su coherencia con los objetivos de la Estrategia energética 2011-2020.

2.16 Los cambios necesarios deberán ser cambios rápidos y sustanciales de las pautas de producción y consumo de la economía europea. Por el lado de la producción, deberían surgir muchas nuevas actividades empresariales y empleos en el sector energético a medida que se desarrollen las energías renovables y los productos y servicios eficientes energéticamente; pero otros se perderán en los componentes más antiguos de este sector. Será necesario un programa importante de sensibilización, formación y reciclaje para gestionar esta transición de manera armoniosa.

2.17 Existe un mercado internacional con un rápido crecimiento de las nuevas tecnologías y soluciones necesarias para transformar el sector energético. Europa necesita ampliar su propia I+D e impulsar a sus propias industrias y empresas para garantizar una posición de primer orden en este mercado dinámico y competitivo.

2.18 Implicar a los consumidores, las pymes y los ciudadanos en general. Del lado de la demanda es imprescindible dedicar importantes esfuerzos a educar y estimular a los consumidores empresariales y particulares, de forma que puedan ser parte activa en el consumo inteligente que se necesitará en el futuro. Los consumidores de todo tipo (empresariales y particulares) necesitarán información adecuada sobre las posibilidades de que disponen para utilizar la energía de manera más eficiente y ayudarles en la transición hacia las fuentes renovables de suministro. En muchos casos, también tendrán que contar con incentivos para aplicar por sí solos medidas de eficiencia energética o instalar fuentes de energía renovable.

2.19 Es probable que los precios de la energía se mantengan más altos que antes, y deben examinarse minuciosamente cuáles serán las repercusiones para los hogares pobres y las personas vulnerables, y adaptarse las políticas en consecuencia. Estos hogares deberían ser candidatos prioritarios para recibir ayuda con la aplicación de medidas de eficiencia energética, no solo porque probablemente no tengan recursos para ponerlas en práctica por sí mismos, sino también porque el aumento de los precios de la energía los afectará en mayor medida que a aquellos en mejor situación.

2.20 Una alianza europea para el cambio. Con el fin de lograr la enorme y rápida transformación que se requiere, la UE y los Estados miembros deben compartir sus competencias y colaborar de forma estrecha para establecer la necesaria integración económica y técnica del mercado interior de la energía e implicar a

los sectores relevantes de la industria en el trabajo de transición. La Estrategia de la UE debe asumirse y aplicarse de forma conjunta.

2.21 Objetivos. Para mantener el ritmo del cambio, el Comité sugiere que sería útil para la Estrategia de la UE imponer una serie de plazos interrelacionados y coherentes para la realización de capítulos específicos de la transición. A continuación, cada objetivo requeriría su propio conjunto de medidas de aplicación y de planes de inversión elaborados en cooperación con el sector y demás partes interesadas. Entre los posibles ejemplos se incluyen los siguientes:

- los objetivos ya establecidos en el ámbito de las energías renovables para 2020, así como nuevos objetivos para 2030, 2040 y 2050;
- una vez probadas las técnicas o tecnologías de captura o eliminación del carbono de las centrales eléctricas que utilizan combustibles fósiles, exigir que se incorporen desde el principio en todas las nuevas centrales de este tipo, y establecer calendarios para su instalación en todas las centrales existentes;
- fechas límite para exigir que toda nueva vivienda y demás edificios alcancen el nivel cero de emisiones de carbono y para retroadaptar progresivamente los edificios existentes;
- fechas límite para incrementar de forma progresiva la electrificación de la flota de vehículos;
- objetivos indicativos para suprimir todo consumo de combustibles fósiles en el hogar para la calefacción y la cocina.

2.22 Todos estos objetivos y medidas separados deben integrarse en la estrategia global para reducir los gases de efecto invernadero y ser coherentes con el objetivo global de reducción en un 20 (o 30 %) de los gases de efecto invernadero para 2020.

3. Ámbitos de la nueva estrategia energética considerados prioritarios en el documento de la consulta de la Comisión

3.1 Redes integradas modernas. El Comité coincide con la Comisión en que es capital desarrollar una infraestructura en red más sólida, resistente, inteligente e integrada para Europa. Para garantizar los mejores resultados de las energías renovables, debería darse preferencia a la instalación de las diversas clases de energía renovable en los lugares óptimos para cada una de ellas (la energía eólica en las zonas con más viento, la energía solar en las más soleadas, etc.) y después, a partir de una red eficiente, transportar la energía donde sea necesaria. En último término, lograr esta optimización a escala europea supondrá considerar la totalidad de la producción europea de electricidad como un único sistema integrado. Debe establecerse una «red única europea», así como proyectos y estructuras conjuntos para planificarla y gestionarla. La red deberá permitir una gestión y explotación inteligentes a todos los niveles, con el fin de optimizar la adaptación de la oferta y la demanda. Entre otros objetivos, la red integrada deberá poder aceptar aportaciones de energía de fuentes remotas (por ejemplo, instalaciones solares en el desierto o eólicas en alta mar); también deberá optimizarse el uso de corriente alterna o continua en diferentes partes de la red, con el fin de minimizar la pérdida de energía en el conjunto de la red.

3.2 La Comisión y los Estados miembros deben trabajar de forma más estrecha entre ellos y con todas las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transporte para establecer una estructura coordinada que permita planificar el desarrollo y la gestión de la red integrada, incluidos los parámetros técnicos y financieros de su construcción y explotación.

3.3 El Comité coincide con la Comisión en que será importante introducir la medición inteligente en todos los niveles de consumo, incluidas las viviendas individuales. Los consumidores necesitarán mucha ayuda por parte de los proveedores de combustible y los organismos públicos para poder comprender la información que les proporcionarán los contadores inteligentes y tener capacidad de decisión real sobre la manera de utilizar esa información para optimizar sus pautas de consumo de energía.

3.4 **Avanzar hacia un sistema basado en un bajo nivel de emisiones de carbono.** La UE ya se ha comprometido a reducir las emisiones de carbono en un 20 % antes de 2020, y en un 30 % si otros países contraen compromisos comparables. Estos objetivos son un impulso importante para otras muchas políticas y para la inversión en los nuevos sistemas energéticos que se derivarán de ellas. En opinión del Comité, la UE debería, como han propuesto los ministros de Medio Ambiente de Alemania, Francia y el Reino Unido, reforzar desde una fase temprana su objetivo de reducción del CO₂ para 2020 para lograr alcanzar una reducción para esa fecha no ya del 20 %, el objetivo actual, sino del 30 %, siempre y cuando las condiciones económicas y sociales lo permitan sin pérdida de competitividad y la iniciativa vaya acompañada de las medidas e inversiones necesarias para conseguirlo.

3.4.1 La Unión Europea ha avanzado ya bastante hacia la consecución del objetivo de reducción del 20 % para 2020 (en 2009 se alcanzó ya el 17 %) y podría beneficiarse del mayor estímulo que supondría un objetivo de reducción más estricto para acelerar la transformación energética, aumentar la eficacia del mercado de derechos de emisiones de carbono y mejorar la posición competitiva de Europa a largo plazo. No obstante, desde el punto de vista político y de la protección de la competitividad de la industria europea a más corto plazo (en particular de los sectores con elevado consumo de energía), no hay duda de que sería mucho más fácil adelantar la consecución del objetivo del 30 % si otros países industrializados se comprometieran a realizar recortes similares y si los países en desarrollo más avanzados aceptaran contribuir adecuadamente al esfuerzo global. De esta manera, todos los principales países compartirían de manera más equitativa los costes de inversión y las cargas del precio de la energía derivados de la gestión de la transformación energética, además de minimizarse las «fugas de carbono».

3.4.2 Hasta ahora la UE ha intentado utilizar la posibilidad de fijar un objetivo del 30 % para 2020 como una baza en las negociaciones para persuadir a otros países de que contraigan compromisos similares. Sin embargo, esta táctica no ha dado resultados, ni en Copenhague ni posteriormente. Mientras tanto, a medida que pasa el tiempo, se va perdiendo poco a poco la oportunidad de utilizar un objetivo más estricto para 2020 como medio de acelerar la transformación energética en la propia Europa.

3.4.3 Si persiste la falta de un compromiso global sobre el cambio climático, la UE debería examinar la conveniencia de avanzar rápidamente hacia una reducción del 25 % para 2020, cumpliendo así el objetivo más bajo del margen de reducción recomendado por el IPCC para los países desarrollados para esa fecha.

De esta manera, al adoptar un objetivo más estricto lo antes posible, también se aseguraría parte del beneficio ligado a las transformaciones correspondientes, manteniendo al mismo tiempo las ventajas negociadoras derivadas de seguir disponiendo de la posibilidad de ofertar el 5 % restante para animar a otros países a que adopten medidas más enérgicas en los próximos dos años.

3.5 Un rápido avance en este sentido llevaría a límites más estrictos en el régimen de comercio de derechos de emisión de carbono y, por lo tanto, a un precio más alto y real de las emisiones de carbono. El Comité considera que, si se quiere que el régimen de derechos ofrezca verdaderos resultados, es necesario establecer un precio mínimo de 30 euros, así como disposiciones que garanticen que se logra dentro de la propia UE un porcentaje superior de reducciones de carbono debido a inversiones adecuadas más que a su exportación a otras partes del mundo mediante el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL). No obstante, y aun con estas mejoras, el Comité considera que no se deben exagerar los resultados que podrían obtenerse únicamente mediante el régimen de derechos. Además, desde el punto de vista político y de la competitividad puede resultar inaceptable reforzar sustancialmente el régimen de derechos en la UE si otras regiones del mundo siguen mostrándose reticentes a adoptar medidas equivalentes. Para que la transformación energética tenga lugar al ritmo necesario, son muchas las políticas a que se hace referencia en el presente dictamen que deberán ponerse en marcha en el marco de una estrategia global y, si el régimen de comercio de derechos sigue mostrándose defectuoso en la práctica, la futura estrategia deberá darles más importancia.

3.6 La UE ya ha logrado avances considerables en el establecimiento de normas mínimas de eficiencia energética para edificios, vehículos y una serie de bienes y servicios. Pero todavía queda mucho por hacer para ampliar y reforzar estos límites. Y todavía falta mucho más para garantizar que todas estas normas se ejecutan y se cumplen. La Comisión deberá aumentar la presión sobre los Estados miembros para desarrollar políticas y planes de acción adecuados de eficiencia energética.

3.7 **Liderazgo en innovación tecnológica.** La innovación tecnológica será esencial en el sector de la energía para desarrollar nuevos productos y servicios, así como para reducir su precio a niveles más aceptables. Europa corre el riesgo de quedar rezagada tras los principales competidores mundiales de este sector y necesita aumentar el nivel de I+D (pública y privada) en nuevas tecnologías clave. A nivel europeo, el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE) debería aplicarse rápidamente.

3.8 La energía debería recibir mayor prioridad en todos los programas pertinentes de la UE y, en especial, en los Fondos Estructurales. Los Estados miembros deben dar mayor prioridad igualmente a la energía en sus planes de inversión, especialmente respecto de la eficiencia energética y el desarrollo de las energías renovables. La UE y los Estados miembros también deben garantizar que las empresas del sector privado que se ocupan del suministro y la distribución de energía y de servicios y productos sobre la eficiencia energética cuenten con un marco estable y adecuado de normas e incentivos para poder asumir la parte que les corresponde en el incremento de los esfuerzos.

3.9 El Comité se muestra de acuerdo en que los entes regionales y locales tienen un papel muy importante a la hora de fomentar la eficiencia energética en sus ámbitos y coordinar los planes para el desarrollo de las energías renovables. Recomienda que se apoyen a nivel europeo las excelentes iniciativas que el Pacto de los Alcaldes ha emprendido en el ámbito energético, lo que significa que debe intentarse reforzar y ampliar esta iniciativa.

3.10 Política energética exterior sólida y coordinada. El Comité acepta que la UE resultaría beneficiada con una política energética más coordinada en relación con los terceros países. Pero, incluso con una política coordinada, Europa seguirá siendo vulnerable internacionalmente si sigue dependiendo en gran medida de las importaciones de combustibles fósiles de otras partes del mundo, especialmente si están concentradas en determinados países clave. Cuánto más rápido avance la UE hacia una mayor eficiencia y menores niveles de consumo global y de dependencia de las importaciones extranjeras de combustibles fósiles, más segura será su posición.

3.11 Protección de los ciudadanos de la UE. El Comité coincide con la Comisión en que debe darse alta prioridad a las

medidas que permitan crear condiciones de competencia equitativas para los operadores del sector energético en Europa, así como promover la transparencia para los clientes respecto de todos los aspectos de los servicios energéticos que reciben. Los consumidores de todo tipo (empresariales y domésticos) tendrán que aprender a prestar mucha más atención a sus pautas de consumo de energía y a las posibilidades que vayan apareciendo para utilizar menos energía de manera más eficiente.

3.12 Es probable que los productos y los servicios energéticos lleguen a ser relativamente más caros, lo que supondrá un incentivo económico en esta dirección. Pero todos los tipos de consumidores esperarán con razón algo más que incrementos de los precios para ayudarles a avanzar en la dirección correcta. La información sobre las características energéticas de los bienes y servicios deberán estar disponibles de forma mucho más generalizada, junto con información específica sobre las opciones existentes y asistencia a la hora de realizar el cambio (por ejemplo, opciones de mejora del rendimiento energético de las viviendas y demás edificios, opciones de transporte más ecológico, opciones de vacaciones y compras más ecológicas, etc.).

Bruselas, 9 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

El siguiente punto del dictamen de la Sección fue modificado al aprobar la Asamblea una enmienda al respecto, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos:

Punto 3.4

«Avanzar hacia un sistema basado en un bajo nivel de emisiones de carbono. La UE ya se ha comprometido a reducir las emisiones de carbono en un 20 % antes de 2020, y en un 30 % si otros países contraen compromisos comparables. Estos objetivos son un impulso importante para otras muchas políticas y para la inversión en los nuevos sistemas energéticos que se derivarán de ellas. En opinión del Comité, la UE debería, como han propuesto los ministros de Medio Ambiente de Alemania, Francia y el Reino Unido, reforzar desde una fase temprana su objetivo de reducción del CO₂ para 2020 para lograr alcanzar una reducción para esa fecha no ya del 20 %, el objetivo actual, sino del 30 %, siempre y cuando las condiciones económicas y sociales lo permitan sin pérdida de competitividad y la iniciativa vaya acompañada de las medidas e inversiones necesarias para conseguirlo. ~~Alcanzar este objetivo resultará muy difícil, salvo si otros países industrializados se comprometen a realizar recortes similares y si los países en desarrollo más avanzados aceptan contribuir adecuadamente al esfuerzo global.»~~

Resultado de la votaciónVotos a favor: 88 Votos en contra: 82 Abstenciones: 26

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Islandia como país candidato»

(Dictamen exploratorio)

(2011/C 54/02)

Ponente: **Liina CARR**

Por carta de 28 de abril de 2010, el Vicepresidente de la Comisión Europea, Maroš Šefčovič, y el Comisario responsable del proceso de ampliación, Štefan Füle, solicitaron al CESE, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema

«Islandia como país candidato».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el día 27 de octubre de 2010.

En su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 9 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 170 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En estos momentos, tal como se confirmó en la audiencia pública celebrada en este país en septiembre de 2010, se está manteniendo una ardua batalla para que la candidatura de adhesión a la UE de Islandia sea aceptada por la opinión pública. Mientras que la entrada como tal sigue siendo una cuestión polémica, el apoyo a las negociaciones de adhesión parece haber aumentado recientemente: un 64 % de los ciudadanos prefiere seguir con el proceso de adhesión a la UE y que no se retire la solicitud. Ello supone un incremento considerable del apoyo al proceso de adhesión, si se compara con los resultados de otras encuestas de opinión anteriores.

1.2 El Comité considera que ha llegado el momento de que las organizaciones favorables a la Unión Europea intervengan en mayor medida en el debate público para demostrar las ventajas de la adhesión a la UE, tanto para Islandia como para la UE. El CESE podría asumir el liderazgo y organizar actos centrados específicamente en el papel de las organizaciones «de actividades diversas».

1.3 El CESE apoya firmemente la entrada de Islandia a la UE y hace hincapié en la importancia de que la sociedad civil islandesa participe en las negociaciones de adhesión. Los interlocutores sociales siempre han desempeñado un papel destacado en la política islandesa y ya tienen lazos con el CESE y las organizaciones centrales europeas.

1.4 Al igual que los interlocutores sociales, el Comité subraya que es necesaria una participación más amplia de los diversos grupos de interés de la sociedad civil. Aparte del tradicional diálogo social, es necesario lograr un «diálogo ciudadano» durante el proceso de adhesión.

1.5 El Comité recomienda que se cree lo antes posible un comité consultivo mixto para Islandia, como ya se ha hecho con otros países candidatos. El CESE cree que dicho Comité será un mecanismo útil para intercambiar puntos de vista e información entre

la sociedad civil de Islandia y la de los Estados miembros de la UE, para emitir recomendaciones y dictámenes conjuntos para las partes negociadoras y, en particular, para reforzar el papel de las organizaciones del Grupo III durante las negociaciones de adhesión.

1.6 Debido a su alto desarrollo político y económico y su participación en el Espacio Económico Europeo (EEE), Islandia está bien preparada en términos generales para asumir las obligaciones de la adhesión a la UE (pese a la recesión de la economía islandesa durante la reciente crisis), sobre todo en los ámbitos que abarca el Acuerdo sobre el EEE. El CESE cree igualmente que, tras la adhesión, Islandia podría contribuir al desarrollo de diversas políticas de la UE, por ejemplo, en materia de pesca sostenible, energías renovables y la dimensión ártica. Actualmente, Islandia no cuenta con representantes en las instituciones decisorias de la UE.

1.7 Si bien Islandia ya ha traspuesto una parte sustancial del acervo de la UE, quedan algunos problemas en ámbitos clave, sobre todo la pesca y la agricultura. El CESE hace hincapié en que los grupos de la sociedad civil de estos sectores deben desempeñar un papel destacado en el proceso de adhesión. Asimismo es necesario que en este proceso participen otros grupos importantes a fin de apoyar al Gobierno islandés en su tarea de negociar la adhesión del país a la UE.

1.8 Algunas poderosas organizaciones de la sociedad civil (OSC) ya han declarado su oposición a la solicitud de adhesión de Islandia. En tales condiciones es de suma importancia que las organizaciones favorables a la adhesión inicien un debate público en un futuro próximo sobre las ventajas que ésta puede aportar tanto a Islandia como a la UE. El CESE considera que un debate más amplio a nivel nacional y europeo sería beneficioso y ayudaría a las organizaciones y al público a formarse una opinión por medio del proceso democrático, teniendo en cuenta el planteamiento de consenso en el nivel europeo.

1.9 El rechazo de la opinión pública a la adhesión del país a la UE se debe en parte al litigio Icesave, que sigue pendiente de resolución. Por ello resulta aún más importante que la sociedad civil participe en un diálogo constructivo sobre el tema de la adhesión a la UE. El CESE insiste en que la cuestión de Icesave debería resolverse fuera de las negociaciones de adhesión y no constituir un obstáculo en el proceso de adhesión de Islandia.

2. Situación actual

2.1 Islandia solicitó su adhesión a la UE en julio de 2009 y la Comisión emitió un dictamen favorable sobre esta solicitud el 24 de febrero de 2010. El 17 de junio de 2010 el Consejo Europeo decidió iniciar las negociaciones de adhesión e invitó al Consejo a que adoptara un marco general de negociación. El Parlamento Europeo aprobó esta decisión el 28 de junio de 2010. La primera reunión de la Conferencia Intergubernamental se celebró el 27 de julio de 2010.

2.2 Islandia ya ha adoptado una gran parte del acervo de la UE a través del Acuerdo sobre el EEE y el Acuerdo con Islandia y Noruega sobre la asociación de esos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, lo que facilitará el proceso de análisis y las posteriores negociaciones por capítulos. Sin embargo, quedan algunos problemas en ámbitos clave como la agricultura, la pesca y la política monetaria. El examen analítico ha comenzado ya y está previsto que concluya en junio de 2011.

2.3 Islandia cumple plenamente los criterios políticos para la adhesión a la UE que el Consejo Europeo de Copenhague estableció en 1993. Islandia es una democracia representativa muy desarrollada que cuenta con instituciones sólidas, así como con un amplio sistema de protección de los derechos fundamentales y los derechos humanos, y de respeto del Estado de derecho.

2.4 Su administración pública es eficiente en general y no está sometida a interferencias políticas. Sin embargo, los recientes problemas financieros han ido acompañados de una gran agitación política y la necesidad de realizar una reforma administrativa. Según el dictamen de la Comisión, la crisis financiera ha planteado preguntas respecto a los posibles conflictos de interés derivados de los estrechos vínculos entre la clase política y el mundo empresarial, y es muy probable que sean necesarias nuevas reformas. La reforma de la administración pública ya se ha iniciado y ha abordado algunos de los puntos que plantea la Comisión.

2.5 A pesar de las graves consecuencias de la crisis económica, Islandia cuenta con una economía de mercado que funciona y es capaz de hacer frente a las presiones de la competencia y las fuerzas de mercado de la UE. Para luchar contra la crisis, el Gobierno islandés ha adoptado difíciles medidas de austeridad, ha propuesto políticas para diversificar la economía y espera recuperar un crecimiento positivo a finales de 2010. El principal objetivo del actual Gobierno es reequilibrar el presupuesto público antes de 2013, así como crear empleo y promover la innovación para recuperar la competitividad del país a más tardar en 2020.

2.6 En general, se considera que Islandia es un candidato natural a la adhesión; tiene una cultura democrática muy desarrollada y ha alcanzado ya un alto nivel de adaptación al acervo y, por consiguiente, podría finalizar las negociaciones de adhesión relativamente pronto, a condición de que en el momento del ingreso en la UE haya adaptado plenamente su legislación a dicho acervo. Si el proceso de negociación tiene éxito y los islandeses aprueban la adhesión de su país mediante referéndum, Islandia se convertiría en el Estado miembro con menos población, ya que cuenta con tan solo 317 000 habitantes.

2.7 Tras la solicitud de adhesión de Islandia se crearon diez grupos de negociación para encargarse de las negociaciones en los distintos ámbitos. Los interlocutores sociales y otras organizaciones clave cuentan con una amplia representación y con un asiento en los grupos pertinentes. Aunque los funcionarios son los responsables de las negociaciones, se ha invitado a los grupos más afectados a tomar parte en los trabajos preparatorios de los equipos de negociación y a participar directamente en el proceso.

2.8 El Gobierno islandés ha adoptado una política de plena participación de la sociedad civil en el proceso de adhesión. Cuando la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento islandés redactó su dictamen sobre la adhesión a la UE, invitó a organizaciones, personas e instituciones de la sociedad civil a presentar sus observaciones, las cuales fueron tomadas en cuenta. Las conclusiones de esta comisión parlamentaria señalaban que se crearía un amplio foro de consulta en el que se entablaría un debate sobre la UE, la situación de las negociaciones de adhesión y las posiciones de negociación de Islandia en los distintos sectores.

2.9 A pesar de todas estas señales positivas sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de adhesión, la credibilidad de Islandia se ha visto afectada en algunos Estados miembros de la UE debido a la crisis bancaria y el litigio Icesave. La actitud de los islandeses hacia la UE cambia con facilidad. Una encuesta del Instituto Gallup realizada en julio de 2010 mostró que el 60 % de los ciudadanos apoyaba la retirada de la candidatura de adhesión, pero a finales de septiembre en otra encuesta realizada por el diario *Fréttablaðið* el 64 % de los encuestados manifestaron su deseo de que concluyeran las negociaciones para que la cuestión pudiera ser votada en un referéndum. Aunque es muy pronto para decir si la percepción de la UE entre los islandeses ha cambiado, es seguro que existe una enorme demanda de información factual sobre la UE y la pertenencia a la Unión. Parece que hay un mayor deseo de aprender más sobre la UE y el proceso de adhesión a fin de basar las decisiones futuras en un conocimiento sólido en vez de en mitos y temores.

3. Relaciones con la UE

3.1 Islandia mantiene estrechos lazos con la Unión Europea a través del Acuerdo sobre el EEE que entró en vigor en 1994. El Acuerdo sobre el EEE establece la participación de los tres Estados miembros de la AELC en el mercado interior de la UE. Tras la solicitud de adhesión de Islandia, la UE estableció una representación en ese país, pues anteriormente utilizaba la de Oslo.

3.2 El Acuerdo sobre el EEE ha exigido un alto nivel de integración del acervo de la UE en el ordenamiento jurídico nacional de Islandia. Islandia ha adoptado la mayoría de las disposiciones relativas a las cuatro libertades. Muy pocos sectores de la política interior no se han visto afectados por el Acuerdo sobre la EEE, que algunos consideran prácticamente una adhesión a la UE. El porcentaje de la legislación relativa al mercado interior que se había traspuesto a la legislación nacional hasta julio de 2009 es similar a la media de los Estados miembros de la UE.

3.3 Aunque los ámbitos de justicia, libertad y seguridad no forman parte del Acuerdo sobre el EEE, Islandia participa igualmente en ellos a través del Acuerdo de Asociación de Schengen. Cuando los Estados miembros escandinavos de la UE solicitaron su adhesión a Schengen, lo hicieron a condición de que se encontrara una solución para mantener la Unión Nórdica de Pasaportes con Islandia y Noruega. Por ello, estos dos países aplican el acervo de Schengen desde marzo de 2001.

3.4 En cuanto a la participación en los procesos decisorios de la UE, el Acuerdo sobre el EEE otorga ante todo acceso a la Comisión. Con arreglo a los artículos 99 y 100 del Acuerdo sobre el EEE, los Estados miembros de la AELC que formen parte del EEE pueden participar en los grupos de expertos de la Comisión y en los grupos de trabajo de los comités de la comitología. Sin embargo, los Estados miembros de la AELC que forman parte del EEE no tienen acceso formal al Consejo o al Parlamento Europeo.

3.5 Los interlocutores sociales islandeses participan en el Comité Consultivo Mixto del EEE dentro del CESE. A nivel político, Islandia forma parte de la Comisión Parlamentaria Mixta EEE. Junto con Noruega, participa en las reuniones informales de los países escandinavos y bálticos previas a los Consejos, en las que tiene la oportunidad de presentar sus puntos de vista.

3.6 Además de no participar plenamente en los procesos decisorios de la UE, la principal diferencia entre el estatuto de Islandia con arreglo al Acuerdo sobre el EEE y su situación si ingresara en la UE reside en que este Acuerdo no establece instituciones supranacionales con competencias para adoptar legislación directamente aplicable en sus Estados miembros. El Acuerdo sobre el EEE tampoco concede competencias judiciales. Al mismo tiempo, la adhesión a la UE permitiría que Islandia estuviera representada en todas las instituciones y órganos decisorios de la UE.

3.7 A pesar de mantener estrechas relaciones con la UE, Islandia había optado hasta hace poco por permanecer fuera de la Unión. Esta posición se debe a diversos factores, entre los que destaca el deseo de mantener el control nacional sobre los recursos pesqueros. Asimismo, la Política Agrícola Común no goza de aceptación entre los agricultores islandeses, que temen la competencia de los productos más baratos procedentes del continente. En Islandia, el discurso nacionalista está muy arraigado entre determinados segmentos de la población, y algunos responsables políticos no se han mostrado dispuestos a promover nada que pueda considerarse un peligro para la soberanía del país. El aislamiento geográfico de Islandia, su relación especial en materia de seguridad con los Estados Unidos durante los años de la Guerra Fría, el reducido tamaño de su administración y el sesgo del sistema electoral a favor de las zonas rurales son otras de las posibles causas de la política de Islandia respecto a la UE. Por último,

hasta la crisis financiera, se ha considerado en general que el Acuerdo sobre el EEE ha servido en grado suficiente los intereses de Islandia.

3.8 Pese a estos factores, amplios grupos de la población se han mostrado favorables durante muchos años a estrechar las relaciones con la UE. El hundimiento del sistema financiero islandés en octubre de 2008 dio lugar a un cambio de opinión en favor de la adhesión a la UE y la adopción del euro. En julio de 2009, el Parlamento islandés votó a favor de solicitar la adhesión a la UE. Sin embargo, la opinión pública y los partidos políticos siguen divididos sobre esta cuestión.

3.9 La adhesión de Islandia beneficiaría tanto a la UE como a Islandia. Para la UE contribuiría a completar su integridad geográfica y le permitiría hacerse un espacio en el Ártico y participar en el Consejo Ártico. Para Islandia, la adhesión a la UE reforzaría su posición para lograr mejores formas de gobernanza multilateral en el Ártico. Asimismo, la adhesión ayudaría a Islandia a recuperar su credibilidad internacional y tendría un efecto estabilizador en su moneda y el conjunto de su economía. En su calidad de Estado miembro de la UE, Islandia tendría mucho que ofrecer a la política de la dimensión septentrional, al desarrollo y aprovechamiento de fuentes de energías renovables y a una economía de la UE más ecológica.

3.10 Todavía quedan algunos problemas, ya que muchos ámbitos importantes recaen fuera del ámbito del EEE o de la cooperación de Schengen. Algunos de ellos probablemente presentarán dificultades durante las negociaciones. Es probable que la pesca y la agricultura sean temas especialmente complicados, y las organizaciones de la sociedad civil de estos sectores desempeñarán un papel clave en el proceso de adhesión. Este debería ser un proceso consensuado en dos sentidos, en el que ninguna parte sienta que la otra la obliga a asumir compromisos que no está dispuesta a cumplir.

4. Situación socioeconómica

4.1 Tradicionalmente, la economía islandesa se ha basado principalmente en la pesca, y este sector representa aún casi la mitad de las exportaciones de mercancías del país. Desde hace poco, la producción de aluminio y el turismo se han convertido en sectores económicos importantes. En los años noventa Islandia inició un proceso de desregulación, liberalización y diversificación económicas y creó un amplio sector financiero. Debido a los riesgos excesivos asumidos, la falta de una supervisión adecuada del sector financiero y el gran tamaño de los bancos en comparación con la economía nacional, el sector bancario islandés se desplomó tras la crisis financiera mundial. La suma de los pasivos financieros de los bancos equivalía a diez veces el PIB de Islandia (1), lo que provocó una grave recesión con consecuencias tanto sociales como económicas.

(1) Ministerio de Asuntos Exteriores de Islandia, *Background note, Iceland's Economic Recovery Programme*, junio de 2010, http://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Factsheet-Iceland%27s-Economic-Recovery-Program-June.pdf.

4.2 La corona islandesa se devaluó de forma significativa, lo que hizo que aumentaran la inflación y el desempleo, bajara el precio de los activos, muchas empresas se enfrentaran a la quiebra y disminuyera el consumo privado. Se aumentaron los impuestos (los tipos del impuesto sobre el capital, sobre la renta, los impuestos especiales y el IVA), se introdujo un nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas de tres tramos y se recortaron varias prestaciones sociales, como el permiso de maternidad/paternidad y los subsidios por hijo. El gasto público en educación y atención sanitaria también ha sufrido recortes. Muchos hogares islandeses se han visto afectados, pues han perdido gran parte de sus ahorros e ingresos. Sin embargo, para mitigar la gravedad de la crisis, en la actualidad se está llevando a cabo una amplia reestructuración de la deuda tanto de los particulares como de las empresas. Para las personas físicas se ha establecido un marco especial extrajudicial de reestructuración destinado a los hogares que atraviesan por grandes dificultades (2).

4.3 La deuda pública se multiplicó como consecuencia de la crisis. Una gran parte de esta deuda se debe a las obligaciones de Icesave. Con arreglo a la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, Islandia tiene que rembolsar a los depositantes hasta 20000 euros por cuenta. Islandia ha acordado cumplir estas obligaciones. Sin embargo, el litigio aún sin resolver sobre Icesave se refiere a los términos y condiciones en los que Islandia debe devolver el dinero a los Gobiernos británico y neerlandés que han rembolsado a sus propios depositantes.

4.4 Islandia ha adoptado diversas medidas en sus intentos de detener la crisis. Los tres mayores bancos han sido nacionalizados, reestructurados y recapitalizados. Se han aplicado medidas para proteger la balanza de pagos que limitan los flujos internacionales de capitales a fin de evitar la salida de divisas extranjeras y una nueva devaluación de la corona islandesa. El Banco Central comenzó a suprimir gradualmente estos controles en octubre de 2009. Se creó un nuevo Ministerio de Asuntos Económicos, se modificó el régimen de gobernanza del Banco Central y se reforzó el papel de la Autoridad de Supervisión Financiera. El Gobierno puso en marcha igualmente una investigación exhaustiva de los sucesos que condujeron a la crisis, para lo cual nombró una Comisión Especial de Investigación y a un fiscal especial.

4.5 Por otra parte, el Gobierno pidió la asistencia la comunidad internacional, incluida la del FMI. El Acuerdo de derecho de giro (*acuerdo stand-by*) del FMI con Islandia contempla 2100 millones de dólares, e Islandia recibirá otros 2750 millones de dólares de los demás países escandinavos, Polonia y las islas Feroe. El programa económico aprobado por el FMI incluye medidas destinadas a estabilizar el tipo de cambio y recuperar la confianza en la política monetaria, revisar la política fiscal y mantener un nivel razonable de deuda del sector público, reestructurar el sector financiero y su marco regulador, así como facilitar la reestructuración de la deuda de los hogares y las empresas. A finales de septiembre de 2010, el FMI aprobó su tercera revisión del Programa de Recuperación Económica de Islandia.

4.6 La estabilización macroeconómica de Islandia todavía no ha terminado y el principal problema es la consolidación fiscal. Se ha adoptado un plan cuatrienal de consolidación fiscal para reforzar el marco presupuestario. Ya se observan indicios de mejora. El FMI estima que la economía debería registrar un crecimiento

positivo en el segundo semestre de 2010, gracias a sus sólidos fundamentos económicos (2). La inflación desciende y el tipo de cambio se ha estabilizado. Los nuevos bancos comerciales han sido recapitalizados y las amplias reformas de la regulación del mercado financiero ya han concluido. La tasa de desempleo todavía no ha alcanzado el 10 % previsto.

4.7 Los interlocutores sociales han desempeñado un papel clave en el plan de recuperación económica de Islandia. El Gobierno y los interlocutores sociales firmaron un «pacto de estabilidad» en junio de 2009 que se refleja en el presupuesto para 2010. El objetivo del pacto es garantizar un consenso social a favor de las medidas de ajuste necesarias; sin embargo, como en él participaron principalmente los interlocutores sociales, algunas organizaciones de la sociedad civil se sintieron excluidas de este proceso. En marzo de 2010, la Confederación Islandesa de Empleadores se retiró del pacto por supuestas violaciones de éste y la incapacidad del Gobierno para cumplir sus promesas.

4.8 A medio y largo plazo, Islandia tiene un mercado laboral relativamente flexible con altas tasas de participación, una población trabajadora bastante joven y bien educada, y una sólida base de recursos que incluye sus ricos caladeros de pesca e importantes fuentes de energías renovables. Por ello es probable que, con el tiempo, Islandia se recupere plenamente de los reveses económicos que ha sufrido. Por otra parte, la Comisión Europea cree que si Islandia adopta el acervo en el ámbito de la política económica y monetaria, su participación en la Unión Económica y Monetaria no debería plantear grandes problemas.

5. La sociedad civil en Islandia

5.1 Islandia tiene una larga historia de participación activa de la sociedad civil. Gracias sobre todo al reducido tamaño de la sociedad islandesa, los grupos de interés a menudo tienen lazos muy estrechos e incluso personales con la administración pública y han participado activamente en el proceso de formulación de políticas. De hecho, algunos grupos de interés, como las asociaciones de agricultores y pescadores, y los sindicatos, habían mantenido tradicionalmente relaciones muy estrechas con determinados partidos políticos.

5.2 Para contrarrestar las limitaciones de una administración pequeña, el Gobierno islandés colabora estrechamente con los grupos de interés del país que actúan a nivel de la UE, y a menudo recurre a ellos para reunir información y conocer mejor los temas de interés islandés en Bruselas. No obstante, el papel de los grupos de interés es más importante en la recopilación de información y la formulación de estrategias que en ejercer una verdadera influencia en la política relativa a la UE, con la excepción de la política social, donde los interlocutores sociales desarrollan una actividad especial y tienen acceso directo al proceso de formulación de políticas.

5.3 El artículo 74 de la Constitución permite, al igual que en otros países escandinavos, la formación de todo tipo de asociaciones sin permiso previo, las cuales no pueden ser disueltas mediante decisión administrativa. Las asociaciones deben inscribirse en la oficina del Registro Nacional para obtener un número nacional de registro a efectos fiscales y tienen que contar con una dirección registrada. Las actividades de los sindicatos están reguladas por la Ley de sindicatos y conflictos laborales.

(2) http://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Factsheet--Iceland%27s-Economic-Recovery-Program-June.pdf.

5.4 Muchas organizaciones islandesas mantienen desde hace muchos años sólidos lazos con sus homólogos escandinavos. Estos vínculos podrían ayudar a las organizaciones islandesas a intercambiar buenas prácticas y a aprender de las experiencias de sus organizaciones asociadas durante el período de adhesión de su país a la UE.

5.5 Sin embargo, en la audiencia pública con las organizaciones de la sociedad civil islandesa se observó que, en comparación con las organizaciones sindicales y patronales, las otras OSC tienden a mirar predominantemente hacia el interior. Mediante una cooperación más estrecha debería ser posible convencerlas de que adopten una visión más amplia de su función dentro del país, sobre todo en relación con su papel en el proceso de adhesión a la UE, y también debería ser posible que las organizaciones de la UE aprendan de sus homólogas islandesas.

5.6 Islandia ha aplicado el modelo económico y social escandinavo, que se caracteriza por un amplio Estado del bienestar con generosas prestaciones sociales. Los sindicatos y las organizaciones patronales participan activamente en el diálogo social con el fin de intercambiar información y resolver diversos problemas sociales y económicos importantes. La normativa social se define sobre todo en los convenios colectivos y no tanto en disposiciones legales.

5.7 La evolución de Islandia refleja en gran parte la de sus vecinos escandinavos, con un aumento del gasto público. La urbanización y los cambios de la estructura de la sociedad han dado lugar a la formación de diversos grupos de interés, sobre todo sindicatos, cooperativas y asociaciones de agricultores. En sus primeros años, los grupos de interés eran pocos pero poderosos, y mantenían estrechas relaciones con determinados partidos políticos que miraban por sus intereses.

5.8 En la segunda mitad del siglo XX, el número de estos grupos aumentó a medida que la sociedad se diversificaba. Con este aumento de la diversidad, los lazos entre determinados partidos políticos y los poderosos grupos de interés se han debilitado. Sin embargo, en una sociedad pequeña como la islandesa, los canales entre la sociedad civil y el Gobierno son necesariamente cortos.

5.9 Si bien el modelo islandés es similar en muchos aspectos al de los demás países escandinavos, difiere del modelo general escandinavo en varios aspectos. La evolución en Islandia ha sido más lenta y el gasto social ha sido también menor que en dichos países. Las políticas de liberalización y privatización desempeñaron un papel destacado en los años noventa y, tras la recesión financiera, se ha recortado considerablemente el sistema de protección social. No obstante, los partidos tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político de los países escandinavos aceptan en general el sistema de bienestar social, y lo mismo sucede en Islandia, a pesar de que la escena política se caracteriza predominantemente por coaliciones de centroderecha. Los interlocutores sociales han desempeñado un papel clave en el proceso político.

5.10 El resultado de la audiencia pública indica que la sociedad civil islandesa está dividida sobre la cuestión de la adhesión a la UE. En particular, las asociaciones de pescadores y agricultores se oponen a ella, mientras que organizaciones como la Confederación del Trabajo y la Federación de Industrias están a favor. Asimismo, numerosas organizaciones islandesas adoptan una

posición neutral en esta cuestión. Aunque la democracia es sumamente sólida en Islandia, la representación de las organizaciones de la sociedad civil es por lo general relativamente débil, lo que ha dado lugar a que la sociedad civil no tenga una voz equilibrada.

6. Principales organizaciones y su posición en el debate sobre la UE

6.1 Interlocutores sociales

6.1.1 La Confederación Islandesa del Trabajo (ASI) es la principal organización sindical de Islandia, y representa a los trabajadores en general, a los empleados de oficinas y del comercio minorista, marineros, trabajadores industriales y de la construcción, trabajadores del sector eléctrico y varias profesiones más del sector privado y parte del público, aunque la mayoría de los trabajadores del sector público están representados en la Federación de Empleados Estatales y Municipales (BSRB). Ambas organizaciones son miembros de la CES. Una tercera organización central, la Asociación de Universitarios (BHM), representa a los empleados con titulación universitaria en el sector tanto público como privado.

6.1.2 El interlocutor patronal de la ASI y miembro de BUSINESS-EUROPE es la Confederación Islandesa de Empleadores (SA). La SA tiene ocho asociaciones miembro de diversos sectores, como la energía, el turismo, el sector financiero y la pesca. Estas dos organizaciones desempeñan un destacado papel en la coordinación de las políticas en los ámbitos del empleo, los asuntos sociales, el medio ambiente y el mercado laboral. Otra organización que opera a nivel de la UE y también pertenece a BUSINESS-EUROPE es la Federación de Industrias Islandesas (SI). La SI es miembro de la SA.

6.1.3 Las confederaciones patronales y sindicales participan en una serie de comités y consejos de órganos públicos en los que protegen los intereses de sus respectivos miembros durante la elaboración y la aplicación de la legislación, por ejemplo, la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo de Islandia, el Consejo de Igualdad de Oportunidades y el Consejo de Ciencia y Tecnología. Asimismo mantienen estrechos contactos con el Gobierno a la hora de redactar y renovar los convenios colectivos. Los interlocutores sociales colaboran estrechamente teniendo en cuenta sus intereses comunes en materia de igualdad y protección del trabajo, y difusión de información.

6.1.4 Los interlocutores sociales islandeses ya se encuentran muy integrados en el proceso de formulación de políticas de la UE. Siguen muy de cerca el procedimiento legislativo de la UE, dado que las políticas de la UE adoptadas a través del Acuerdo sobre el EEE los afectan.

6.1.5 Los representantes de las organizaciones sindicales y patronales de los países de la AELC mantienen contactos con el CESE a través del Comité Consultivo del EEE, que forma parte de la estructura institucional de este último. Este foro sirve de enlace entre los interlocutores sociales de los países de la AELC y las organizaciones de la sociedad civil de la UE. A diferencia del CESE, el Comité Consultivo de la AELC solo cuenta con sindicatos y organizaciones patronales entre sus miembros, lo que constituye en cierto sentido una limitación, pues no incluye al conjunto de la sociedad civil.

6.1.6 En Islandia, los interlocutores sociales se han mostrado bastante favorables a la integración europea, aunque las opiniones están divididas. En un principio, la ASI se mostró escéptica respecto a la adhesión al EEE, pero en 2000 revisó su política tras descubrir los diversos beneficios que el EEE había traído a los trabajadores islandeses. Actualmente, la ASI está a favor de las negociaciones de adhesión a la UE y la adopción del euro, ya que cree que la plena integración en la UE garantizaría mejor los intereses de los trabajadores islandeses y la estabilidad general de la economía. Sin embargo, señala que durante las negociaciones de adhesión habría que hacer hincapié en mantener el pleno control sobre la zona económica exclusiva de Islandia en materia de pesca y en que se garantice el apoyo a la agricultura islandesa. La BSRB, que representa a los empleados del sector público, no ha anunciado una posición oficial sobre la adhesión, si bien se ha felicitado del inicio de los debates sobre las negociaciones.

6.1.7 Por el lado de los empresarios, la SA tiene intención de seguir muy de cerca las negociaciones de adhesión, pero ha adoptado una posición neutral sobre el ingreso en la UE, ya que las asociaciones que la forman están divididas al respecto. La SI, por ejemplo, es favorable a la adhesión, pues argumenta que la inestabilidad de la economía islandesa se debe a la fluctuación del valor de la moneda, y que la integración en la UE y la adopción del euro aumentarían la competitividad y mejorarían las condiciones de trabajo de las industrias del país.

6.2 El sector de la pesca

6.2.1 Por otra parte, la Federación de Propietarios de Buques Pesqueros (LIU) y la Federación de Plantas Procesadoras de Pescado se oponen tajantemente a la adhesión a la UE. Quienes tienen intereses en el sector pesquero se muestran renuentes a integrarse en la Política Pesquera Común (PPC), pues ello permitiría las inversiones extranjeras en el sector e implicaría que el total admisible de capturas en la zona económica exclusiva de 200 millas de Islandia se determinaría en Bruselas. Aunque Islandia como Estado miembro participaría plenamente en el proceso decisorio, los representantes de las OSC opinan que debido a su tamaño Islandia no podría ejercer la suficiente influencia en las decisiones de la UE. Asimismo, Islandia tendría también que renunciar al derecho a celebrar sus propios acuerdos con terceros países en materia de pesca de poblaciones de peces transzonales, que representan un 30 % de las capturas del país. La LIU argumenta que los descartes y la pesca excesiva constituyen graves problemas en la UE, en tanto que en Islandia el sector pesquero es rentable. Además, señala que tampoco existe una garantía de que el principio de estabilidad relativa vaya a mantenerse en la UE.

6.2.2 Sin embargo, en agosto de 2010 el presidente de la LIU declaró a la cadena de radio islandesa RÚV que Islandia debe continuar con las negociaciones de adhesión a la UE y que en ellas debe buscarse el «mejor acuerdo posible», así como que no tenía sentido retirar la solicitud de adhesión en esos momentos.

6.2.3 Por último, es probable que la reanudación de la caza comercial de ballenas por parte de Islandia en 2006 se convierta en un asunto espinoso, pues contradice la política de la UE en esta materia y, si no se encuentra una solución, podría convertirse en un serio obstáculo para la adhesión de este país.

6.2.4 Actualmente, la PPC es objeto de una revisión. Los cambios previsibles la aproximarán probablemente al modelo islandés. No obstante, las negociaciones de adhesión de Islandia se basarían en el acuerdo vigente, por lo que existen varios posibles puntos de conflicto. Con toda probabilidad, la pesca será el tema

más importante en las negociaciones de adhesión con Islandia. Los grupos de presión del sector de la pesca ejercen una gran influencia en el proceso de formulación de políticas y probablemente desempeñará un papel clave en el debate sobre la adhesión a la UE, ya que los ingresos per cápita procedentes de la pesca en Islandia son muy superiores a los de cualquier Estado miembro de la UE.

6.3 El sector agrícola

6.3.1 Otra organización con una larga tradición de participación política es la Asociación de Agricultores. Los agricultores siempre han sido una fuerza importante en Islandia que mantiene estrechos vínculos con el Gobierno, si bien su influencia se ha reducido con los años ya que el tamaño del sector ha ido disminuyendo. Al igual que la LIU, la Asociación de Agricultores sigue muy de cerca el procedimiento legislativo de la UE. La Asociación de Agricultores es una de las organizaciones socias del COPA/COCEGA, por lo que su participación es hasta cierto punto limitada. Esta organización central europea se ocupa ante todo de cuestiones relacionadas con la UE.

6.3.2 La Asociación de Agricultores se opone firmemente a la adhesión a la UE por considerar que provocaría una pérdida de puestos de trabajo a gran escala en la agricultura y tendría un efecto muy negativo en la seguridad de los alimentos y la seguridad del suministro de alimentos del país. El principal razonamiento detrás de este argumento es que Islandia tendría que permitir la importación ilimitada de productos agrícolas procedentes de la UE, con los cuales los agricultores islandeses tendrían dificultades para competir. No obstante, la legislación alimentaria de la UE⁽³⁾, que garantiza la seguridad de los alimentos, ya es parte del Acuerdo sobre el EEE y entrará en vigor a finales de 2011. Durante la trasposición del paquete legislativo sobre los alimentos a nivel nacional, la Asociación de Agricultores logró que se mantuviese la prohibición de importar carne fresca en la legislación islandesa, a pesar de que dicha prohibición es contraria a los objetivos de la legislación de la UE. Islandia aceptó igualmente, en virtud del artículo 19 del Acuerdo sobre el EEE, contingentes libres de aranceles y concesiones para determinados productos, algo que preocupa a la Asociación de Agricultores.

6.3.3 La agricultura será un sector clave durante las negociaciones de adhesión y uno de los objetivos de Islandia será obtener ayudas explícitas para la producción lechera, la cría de ganado ovino y otros tipos tradicionales de agricultura. Un régimen de ayudas nacionales a largo plazo similar al que gozan otras regiones de la UE situadas al norte del paralelo 62 podría ayudar a mantener la actividad agrícola en estas zonas escasamente pobladas y que han de hacer frente a condiciones climáticas difíciles.

6.4 El sector medioambiental

6.4.1 En Islandia existen varios grupos ecologistas muy activos. En la UE, los grupos ecologistas siguen por lo general muy de cerca la política medioambiental de la UE, operan a nivel europeo y son miembros de organizaciones generales. Al parecer, todo ello no parece haber sido tan importante para los grupos ecologistas islandeses a lo largo de estos años, pese a que algunos de ellos tienen algunas afiliaciones internacionales.

(3) Reglamento (CE) n° 178/2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, y otros actos legislativos relacionados.

6.4.2 Existen varias explicaciones posibles de este fenómeno. En primer lugar, las políticas en contra de la caza de ballenas son populares entre los grupos de interés europeos, lo que significa que los grupos ecologistas islandeses no sientan afinidad con sus homólogos europeos. En segundo lugar, los grupos ecologistas islandeses, como Landvernd, se centran principalmente en el problema de la erosión del suelo y la conservación de los hábitats naturales de Islandia, por lo que a menudo se han opuesto a la construcción de presas hidroeléctricas para aumentar la producción de aluminio. Aunque la mayor parte de la política medioambiental de la UE forma parte del Acuerdo sobre el EEE, este último no incluye la legislación relativa a la conservación de los hábitats naturales. Por último, los grupos ecologistas islandeses sufren de falta de financiación y de recursos. Es posible que por ello estos grupos se hayan mostrado menos activos que los europeos a nivel de la UE y no hayan tenido una gran intervención hasta ahora en el debate sobre la adhesión a la UE. Landvernd, por ejemplo, no ha adoptado una posición oficial respecto a la adhesión, a pesar de que considera que, en general, los efectos de la legislación medioambiental de la UE han sido positivos. Landvernd también tiene interés en aclarar el papel que puede desempeñar en las negociaciones de adhesión, incluida una mayor participación en los programas de la UE, como el marco relativo a la conservación de la naturaleza.

6.5 Protección del consumidor

6.5.1 La Asociación de Consumidores de Islandia (NS) es una organización no gubernamental, independiente y sin fines de lucro fundada en 1953, activa a nivel europeo y miembro de

organizaciones que agrupan a diversas ONG. Colabora estrechamente con ECC-Iceland, que forma parte de la Red de Centros Europeos del Consumidor. La NS no ha adoptado una posición definitiva a favor o en contra de la adhesión de Islandia a la UE. Sin embargo, desde hace algún tiempo la NS ha expresado la opinión de que Islandia debería examinar todas las ventajas e inconvenientes de la adhesión a la UE, y su Asamblea General celebrada en 2008 llegó a la conclusión de que Islandia debería solicitar su adhesión a la UE para descubrir cuáles son los verdaderos problemas y que el debate sobre la UE pueda avanzar sin prejuicios y sobre la base de hechos. En 2008, la NS encargó un informe sobre las ventajas y los inconvenientes para los consumidores en caso de que Islandia ingresara en la UE. Así pues, sin adoptar una posición firme ni una política a favor o en contra de la UE, la NS siempre ha apoyado la solicitud de adhesión a la UE en tanto que tal, y ha intentado desempeñar su papel para iniciar un debate sobre la UE.

6.6 Otras organizaciones

6.6.1 Otras organizaciones importantes son la Organización de Personas con Discapacidad, la Cámara de Comercio, que es miembro de EUROCHAMBERS, la Federación de Comercio y Servicios, miembro de EUROCOMMERCE, la Federación del Comercio Islandés, y otras ONG diversas. Hasta ahora, estas organizaciones no han adoptado posiciones oficiales sobre la adhesión a la UE, aunque es probable que se movilen a favor o en contra de determinadas políticas europeas. Existen igualmente grupos específicos favorables y contrarios a la UE, como por ejemplo, Evrópúsamtökin y Heimssýn.

Bruselas, 9 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo, relativo a la ayuda estatal para facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas»

(Dictamen de iniciativa)

(2011/C 54/03)

Ponente general: **Antonello PEZZINI**

El 21 de octubre de 2010, 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 la

«Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda estatal para facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas».

El 20 de octubre de 2010 la Mesa del Comité encargó a la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a **Antonello Pezzini** y ha aprobado por 158 votos a favor, 8 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera necesario un paquete de medidas que impriman un fuerte impulso a un modelo energético sostenible y doten de un marco de referencia estable al sector, con una planificación energética que tenga en cuenta la seguridad del aprovisionamiento, el respeto de los **aspectos sociales, territoriales y medioambientales** y la **hoja de ruta para el período 2020-2050**.

1.2 El Comité recomienda que se prorrogue el Reglamento vigente (Reglamento (CE) n° 1407/2002, de 23 de julio de 2002, sobre las ayudas estatales a la industria del carbón) por un período equivalente al de la normativa a punto de expirar, sin cargas para el presupuesto de la UE y sin imponer condiciones para el cierre de las minas, pero con la posibilidad de conceder ayudas a las inversiones y a las tecnologías innovadoras (carbón limpio), así como a la formación del personal altamente cualificado en el sector de las materias primas estratégicas, y solicita la modificación de la propuesta para «facilitar la reestructuración competitiva de las minas de carbón», así como la consolidación de una reserva estratégica de la UE.

1.3 El CESE pide que se realice una verificación «intermedia “de las condiciones de competitividad del” carbón limpio» frente a las ayudas concedidas a otros recursos energéticos autóctonos en el horizonte de 2020, a las ayudas concedidas a las demás fuentes energéticas autóctonas, a la facilitación del uso del carbón en los mercados mundiales, a la volatilidad de los precios internacionales de los combustibles fósiles y al valor añadido europeo de los recursos autóctonos, así como a los costes de reconversión de las centrales eléctricas y de rehabilitación de los espacios mineros que dejen de explotarse.

1.4 El Comité estima que esta verificación en 2014 deberá efectuarse de conformidad con las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre la nueva política energética de la UE (véase el artículo 194) y en coherencia con la estrategia de seguridad energética de la Unión y de acceso a los recursos, así como con las demás políticas de la UE en materia de investigación e innovación.

1.5 El Comité pide que en 2015 se presente un informe intermedio al Parlamento Europeo, al Consejo y al propio Comité sobre la competitividad de la política europea del carbón, que haga abstracción de la situación excepcional de la crisis actual en relación con los parámetros mencionados más arriba y los plazos pertinentes, y que ponga de relieve los avances conseguidos en materia estratégica, tecnológica, social y medioambiental, así como en la reducción de la dependencia energética.

1.6 El CESE recuerda que la UE ocupa una posición de liderazgo en la investigación y desarrollo de las tecnologías energéticas «limpias», especialmente en la captura y almacenamiento de CO₂, como las “clean coal technologies”, «coal-based poly-generation “y” power generation for integrated zero emission solutions» ⁽¹⁾, que son parte integrante del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Unión Europea para el período 2007-2013.

(1) Véase ZEP – Zero emissions platform, European Technology Platform for zero emissions fossil, fuel, power – Implementation Plan 2010-2012 (Plataforma tecnológica europea para las centrales eléctricas de combustibles fósiles con cero emisiones -Plan de aplicación 2010-2012) www.zeroemissionsplatform.eu/ccs-technology/capture.html; conferencia sobre el Plan Estratégico Europeo para las tecnologías energéticas, organizada por la Presidencia belga, los días 15 y 16 de noviembre de 2010, Plataforma tecnología europea para las centrales eléctricas con combustibles fósiles y cero emisiones, <http://setis.ec.europa.eu/technologies/Zero-emission-fossil>.

1.7 El CESE destaca la inexistencia de problemas de falseamiento de la competencia en el mercado interior europeo, en la medida en que, tal como manifiesta la propia Comisión, no hay intercambios significativos de carbón entre los Estados miembros, pero también porque las instalaciones tecnológicas de las centrales eléctricas están calibradas para tipos particulares de carbones de referencia.

1.8 El CESE pone de relieve la plena validez de todos los aspectos mencionados en el Reglamento sobre el carbón (Reglamento (CE) n° 1407/2002) y, en especial, subraya que:

- «el desequilibrio competitivo del carbón comunitario con respecto al carbón importado ha obligado a la industria del carbón a aplicar importantes medidas de reestructuración y reducción de la actividad a lo largo de las últimas décadas;
- la Comunidad depende cada vez más de las importaciones de fuentes de energía primarias;
- la situación política mundial confiere un sentido totalmente nuevo a la evaluación de los riesgos geopolíticos y de seguridad en materia energética, así como un sentido más amplio al concepto de seguridad del abastecimiento.»

1.9 Por todo ello, y por el factor estratégico que representan los recursos energéticos, el CESE recomienda una transición eficaz hacia un nuevo modelo energético europeo sostenible, con una diversificación en la combinación energética que tenga en cuenta todas las fuentes de energía con tecnologías orientadas a la reducción de las emisiones contaminantes y calendarios viables de realización, introduciendo y preservando elementos que lo hagan menos dependiente de los recursos exógenos.

1.10 El cuanto a la eficiencia energética, la lucha contra el cambio climático y la reducción de las emisiones de CO₂ y de otras sustancias contaminantes, el Comité subraya la importancia de alcanzar un consenso democrático y participativo, por lo que pide encarecidamente que se refuerce y estructure en mayor medida el diálogo social **sectorial** en la industria del carbón, a distintos niveles, en el marco de la política de cohesión económica y social de la Unión Europea, en las regiones productoras de carbón para las que el cese de la actividad minera equivaldría, en la situación actual de crisis mundial, a la pérdida de más de 300 000 puestos de trabajo en zonas muy específicas.

2. Introducción

2.1 La Unión Europea tiene en la actualidad una producción de carbón ⁽²⁾ de unos 288 millones de toneladas equivalentes de carbón, de las que 122 millones corresponden a la antracita. El carbón se utiliza principalmente para la producción de electricidad, la generación de calor, la producción de acero y en otros procesos industriales. Los mayores productores de carbón son Alemania y Polonia.

(2) En el presente Dictamen se trata de «carbón», tal como se define en el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1407/2002 – antracita, lignito y hulla.

2.2 De los diez Estados miembros productores de carbón, seis conceden, de diversas formas, ayudas estatales al sector: principalmente Alemania y España, y en menor medida Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia (aunque en este país las minas ya se han cerrado).

2.3 El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 1951 incluía disposiciones claras sobre la facultad de los Estados miembros de conceder ayudas estatales a las empresas del sector del carbón y del acero: «Se reconocen como incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, y quedarán, por consiguiente, suprimidos y prohibidos dentro de la Comunidad, en las condiciones previstas en el presente Tratado: [...] las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados [...] cualquiera que sea su forma». Esta prohibición total de que los Estados miembros por separado apoyaran a las empresas, recogido en el artículo 4, letra c) del Tratado, era una consecuencia lógica de la supresión de todas las medidas nacionales de protección dentro del mercado común.

2.4 No obstante, tras la creación del mercado común, pronto resultó evidente la imposibilidad de garantizar el abastecimiento energético a nivel europeo y, para permitir algunos tipos de ayudas de la UE, se utilizó el artículo 95 relativo a la aparición de circunstancias imprevistas una vez firmado el Tratado. Ello permitía la intervención de la Comunidad en caso necesario para lograr uno o más de los objetivos del Tratado.

2.5 Al expirar el Tratado CECA, el Consejo de la UE aprobó en 2002 el Reglamento (CE) n° 1407/2002, de 23 de julio de 2002, sobre ayudas estatales a la industria del carbón, que expira el 31 de diciembre de 2010. De 2003 a 2008 se aprobó la concesión de ayudas estatales por valor de más de 26 000 millones de euros.

2.6 El CESE se pronunció sobre dicho régimen ⁽³⁾, apoyando «la valoración del Comité Consultivo de la CECA de que una reglamentación que tiene por objeto reforzar la seguridad del aprovisionamiento y establecer un nivel básico de fuentes de energía primaria no puede exigir al mismo tiempo la disminución constante de las ayudas a la industria hullaera».

2.7 El Comité había acogido con satisfacción «la posibilidad de que los Estados miembros puedan seguir solicitando una ayuda mínima estable para el carbón autóctono que permita el acceso a reservas fundamentales». Esto implica preservar la infraestructura en buen estado de funcionamiento, una enorme atención y medidas concretas en el delicado ámbito de la higiene y la seguridad en el lugar de trabajo, una sólida cualificación profesional y los conocimientos tecnológicos.

2.8 Por otra parte, el Comité subraya la importancia de aportar una contribución activa a este sector específico en el marco de las materias primas estratégicas autóctonas, a fin de «mejorar el atractivo de Europa para las inversiones y el empleo, reforzar la competitividad de las empresas y la cohesión social, estimular la inclinación hacia la investigación y la innovación, así como fomentar la creación y difusión de nuevos conocimientos y la formación de los recursos humanos» ⁽⁴⁾.

(3) DO C 48 de 21.2.2002, p. 49.

(4) DO C 65 de 17.3.2006, p. 1.

2.9 Del mismo modo, el Comité reiteró que «la Comisión debería centrarse en el examen de ayudas estatales que tienen una repercusión significativa en los intercambios, sin dispersar sus recursos examinando una multiplicidad de casos con un interés predominantemente local, aclarando el significado y la interpretación del concepto de alcance local» (5).

2.10 El CESE también destacó que los «combustibles fósiles (carbón (6), petróleo y gas natural) son actualmente la espina dorsal del suministro energético europeo y mundial. Estos combustibles no perderán esa importancia en las próximas décadas y, por lo tanto, siguen siendo imprescindibles» (7).

2.11 «Una utilización más intensa de los considerables yacimientos de carbón europeos puede reducir esta dependencia.» En el caso del carbón sólo se ha extraído hasta el momento cerca de un 3 % del potencial total, estimado en unos 3 400 miles de millones de toneladas de equivalente petróleo». «Se estima que los recursos y reservas mundiales de carbón, petróleo y gas natural dependen de diversos factores (crecimiento económico, exploración, desarrollo tecnológico). Todavía durarán varias décadas (en el caso del carbón, incluso puede ser que varios siglos)...» (7).

2.12 En las perspectivas 2030-2050, elaboradas por el Centro Común de Investigación (8), el carbón seguirá siendo parte integrante de los recursos para satisfacer las necesidades energéticas durante todo el siglo XXI, con un creciente interés por limitar las emisiones de gases de efecto invernadero mediante grandes inversiones en investigación y desarrollo de aplicaciones comerciales de tecnologías de carbón limpio e intervenciones, cada vez más específicas, en las tecnologías destinadas a la captura y almacenamiento de CO₂. A nivel mundial, el carbón seguirá siendo una fuente energética significativa, ya que suministrará más del 20 % de las necesidades mundiales de energía.

2.13 Como recordó el CESE (9), «después de un retroceso inicial, a partir de 2015 más o menos se prevé un aumento del consumo de carbón (como consecuencia de una mejor posición competitiva de esta fuente de energía en la producción de electricidad). Dicha evolución se deberá principalmente al aumento del precio del gas natural y a la previsible operatividad para entonces de algunas tecnologías avanzadas de combustión del carbón».

2.14 China, Estados Unidos, India, Australia y Rusia son los principales productores mundiales, con una producción de 2 761 millones de toneladas anuales para China (un 47 % de la producción mundial), 1 006 millones de toneladas anuales para Estados Unidos (un 17 %) y 247 millones de toneladas anuales para Rusia (un 4 %). La UE importa 180 millones de toneladas de carbón al año, principalmente de Rusia (30 %), Colombia (17,8 %), Sudáfrica (15,9 %) y Estados Unidos (12,8 %) (10).

(5) Véase la nota a pie de página nº 2.

(6) Antracita, lignito y hulla.

(7) DO C 28 de 3.2.2006, p. 5.

(8) *Coal of the Future (Supply Prospects for Thermal Coal by 2030-2050)*, Dirección General del Centro Común de Investigación (DG JRC), Instituto de la Energía, Petten (Países Bajos), febrero de 2007.

(9) Véase la nota a pie de página nº 9.

(10) Estados Unidos todavía desempeña un papel activo en la financiación de las centrales de carbón –tanto a nivel nacional como internacional–, lo que contradice el compromiso del Presidente Obama de eliminar progresivamente las subvenciones a los combustibles fósiles dentro del G-20.

3. Las propuestas actuales

3.1 La Comisión presentó recientemente seis opciones a la vista de la expiración del Reglamento (CE) nº 1407/2002, de 23 de julio de 2002, sobre las ayudas estatales a la industria del carbón.

— Opción 1: la Comisión no propondría ningún nuevo instrumento jurídico sectorial aplicable después del vencimiento del Reglamento sobre el carbón; se aplicarían solamente las normas generales en materia de ayudas estatales;

— Opción 2: adopción de directrices basadas en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, que serían similares a las adoptadas en los sectores de la construcción naval y del acero (ayudas a los trabajadores despedidos o perjudicados debido a cierres de minas, para asesoría e intervenciones de reciclaje profesional, así como ayudas destinadas a la rehabilitación de los sitios);

— Opción 3: reglamento del Consejo que permita temporalmente la ayuda de funcionamiento (ayuda al cierre), ayuda de funcionamiento decreciente, siempre que vaya acompañada de un cese ordenado de las actividades en el contexto de un plan definido de cierre de la mina;

— Opción 4: reglamento que permita la ayuda para cubrir costes excepcionales (cargas sociales y ambientales heredadas) ligados al cierre de minas de carbón;

— Opción 5: reglamento sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra e), del TFUE para conceder tanto ayudas al cierre como ayudas para cubrir costes excepcionales;

— Opción 6: prórroga por diez años (hasta 2020) del vigente Reglamento sobre el carbón, sin condiciones sobre el cierre de las minas y con la posibilidad de conceder ayudas a la inversión.

3.2 La Comisión decidió presentar una propuesta de nuevo Reglamento del Consejo basado en la opción 5, con un instrumento adicional para que los Estados miembros amortigüen el impacto social y regional de los cierres de minas y para aumentar la cohesión social de las regiones europeas.

3.3 De hecho, la propuesta de la Comisión, además de las posibilidades que ofrecen las normas generales en materia de ayudas estatales –para reforzar la dimensión competitiva de las empresas y la cohesión social, fomentar la inclinación a la investigación e innovación y promover la creación y difusión de los nuevos conocimientos y la formación de los recursos humanos–, permitiría declarar compatibles con el mercado interior dos tipos de ayuda al sector del carbón: la ayuda al cierre y la ayuda para cubrir costes excepcionales.

3.3.1 En concreto, la concesión de ayudas al funcionamiento de las minas de carbón sólo podría autorizarse en presencia de:

- un plan detallado de cierre definitivo, antes del 1 de octubre de 2014, para las minas de carbón no competitivas que estuvieran en actividad el 31 de diciembre de 2009;
- una pronunciada reducción gradual de la ayuda con el paso del tiempo: reducción del 33 % por períodos de quince meses;
- la devolución integral en caso de incumplimiento del cierre en el plazo establecido;
- la presentación de un plan nacional de medidas destinadas a mitigar el impacto del uso del carbón en el medio ambiente.

3.3.2 La concesión de las ayudas para cubrir costes excepcionales trataría de la cobertura de costes excepcionales de reestructuración y rehabilitación de los sitios no directamente relacionados con la producción corriente, así como de las cuestiones sociales y medioambientales heredadas de las minas cerradas, si únicamente son consecuencia del cierre de unidades de producción de carbón.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité lamenta no haber sido consultado por el Consejo, sobre todo, si se tienen en cuenta las competencias de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), integrada en su seno como una estructura permanente de trabajo, que asumió las competencias del Comité Consultivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA).

4.2 Ante todo, el CESE reivindica las competencias propias para poder pronunciarse sobre un problema de gran relevancia en materia de transformaciones industriales dentro de la UE, como lo fue para el Comité Consultivo de la CECA que se pronunció sobre el Reglamento CE n.º 1407/2002 y defendió que «reforzar la seguridad del aprovisionamiento y establecer un nivel básico de fuentes de energía primaria no puede exigir al mismo tiempo la disminución constante de las ayudas a la industria hullaera».

4.3 El CESE recuerda que el Consejo Europeo de los días 19 y 20 de marzo de 2009 respaldó la Segunda Revisión Estratégica del sector de la energía, presentada el 13 de noviembre de 2008 por la Comisión, donde se apoya la necesidad de «aprovechamiento de los recursos energéticos propios de la UE» y se reitera «la necesidad de aprovechar lo mejor posible los recursos energéticos propios, como las energías renovables, los combustibles minerales y, en aquellos países que así lo decidan, la energía nuclear».

4.4 Asimismo, el CESE recuerda que el Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente 2002-2012 incluye entre sus objetivos «fomentar los combustibles renovables y los combustibles fósiles con bajo contenido de carbono para la generación de electricidad» y que el propio artículo 1 del Reglamento vigente sobre las ayudas estatales a la industria del carbón establece «la necesidad del mantenimiento, como medida de precaución, de una cantidad mínima de producción de carbón autóctono que permita garantizar el acceso a las reservas».

4.5 Por último, el CESE destaca que los análisis llevados a cabo a escala europea por el JRC-Instituto de la Energía de Petten indican que el carbón seguirá siendo parte integrante de los recursos para satisfacer las necesidades energéticas durante todo el siglo XXI.

4.6 El CESE acoge favorablemente las medidas que propone la Comisión en la medida en que responden a las necesidades de desarrollo competitivo de las empresas del sector y no se deben tan sólo a una lógica de no competencia ⁽¹¹⁾, en un marco de referencia común, para:

- mantener un nivel adecuado de recursos energéticos autóctonos, contribuir a la seguridad del suministro y reducir la dependencia energética;
- mantener una posición europea de liderazgo en las tecnologías extractivas inteligentes y en las tecnologías medioambientales «carbón limpio» y de captura y almacenamiento de CO₂; un amplio uso de la tecnología de captura y almacenamiento de CO₂ sólo será posible después de 2020 y siempre que las actividades de I+D necesarias se lleven a cabo oportunamente y tengan éxito;
- responder a las deficiencias del mercado respecto de las inversiones en investigación, innovación y reestructuración, con el fin de lograr que las empresas europeas del carbón sean competitivas mediante la adquisición de nuevas tecnologías comerciales, con un coste reducido;
- responder a los objetivos de carácter social y medioambiental, con la creación de riqueza y de empleo vinculados al territorio y al desarrollo de las regiones en las que las actividades minera y extractiva, junto con las industrias conexas, sean preponderantes o exclusivas;
- aplicar el concepto de interés local al sector, dado que el impacto de intercambio intracomunitario es mínimo o nulo y, por lo tanto, sin repercusión significativa en el comercio y sin que el régimen vigente de ayudas haya generado un falseamiento sustancial de la competencia;

⁽¹¹⁾ A este respecto, tal como se indica en todos los documentos de política energética de la Comisión -desde el plan SET a la Estrategia Energética 2011/2020-, deben tomarse en consideración ciertos parámetros como los niveles competitivos de los demás recursos energéticos autóctonos de la UE en el horizonte de 2020, las ayudas concedidas a las demás fuentes energéticas autóctonas, la facilitación del uso del carbón en los mercados mundiales, la volatilidad de los precios internacionales de los combustibles fósiles y el valor añadido europeo de los recursos autóctonos, sobre todo en caso de crisis y tensiones internacionales; asimismo, cabe considerar los costes de reconversión de las centrales eléctricas y de rehabilitación de los espacios mineros que dejen de explotarse

- permitir la modernización de las centrales de producción de electricidad y el respeto de las disposiciones y los plazos de la reestructuración sectorial nacional ⁽¹²⁾, apoyando las redes de distritos del carbón y de centros de competencia sobre la extracción y la utilización de los recursos minerales, así como los sistemas de redes para la formación de directivos altamente cualificados;
- salvaguardar el concepto de «reserva mínima estratégica “de carbón autóctono como” obligación de servicio universal del sector público», en aras de la seguridad energética con arreglo al artículo 106 del TFUE (antiguo artículo 86 del TCE);
- garantizar servicios de orientación, formación y reconversión profesional para los trabajadores y técnicos de las minas deficitarias, así como ayudas a la jubilación anticipada, en el sector y en las industrias conexas;
- desarrollar y apoyar el diálogo social sectorial europeo para las industrias extractivas y organizar foros técnicos, estructurados en redes, como el Berlin Fossil Fuel Forum;
- apoyar la difusión y el intercambio de las mejores prácticas, sobre todo desde el punto de vista técnico y medioambiental, con el fin de hacer que sean competitivas y sostenibles la producción de carbón tecnológicamente avanzada y sus aplicaciones, así como poner en marcha reestructuraciones, reconversiones y cierres (y rehabilitación ⁽¹³⁾ de los sitios) donde no sea viable esta evolución.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

4.7 El CESE considera que el marco temporal que indica la Comisión es demasiado limitado y no responde a las exigencias de desarrollo del sector: el período 2011-2018 sería más adecuado (como lo ha sido el período 2002-2010) para verificar si las empresas del sector son competitivas, a la luz de los avances tecnológicos del mercado, especialmente en cuanto a técnicas extractivas, carbón limpio y captura y almacenamiento de carbono a bajo coste.

4.8 Del mismo modo, el CESE considera que el índice de reducción gradual es excesivo y concentrado en plazos demasiado reducidos para poder dejar margen a la recuperación de competitividad y a innovaciones en los ámbitos de la producción, carbón limpio y captura y almacenamiento de carbono. Además, las ayudas deberían premiar y no penalizar, como ocurre en la propuesta, a las empresas que recuperen márgenes de competitividad.

4.9 Respecto de los desequilibrios competitivos entre el producto importado y el autóctono, antes de recogerlos como aspectos que justifican una limitación del régimen comunitario, quizá deberían examinarse con más claridad y transparencia los regímenes de ayudas de los países exportadores. A juicio del CESE, a la hora de firmar acuerdos con terceros países, convendría, por otra parte, evaluar con mayor atención y coherencia la inserción de la obligación de respetar las normas sociales de la OIT, a fin de evitar la explotación de los mineros y garantizar condiciones óptimas de seguridad y la protección de los trabajadores contra los accidentes, en su mayor parte mortales, que se producen en las grandes centros mundiales de producción.

4.10 Por último, el CESE considera indispensable, para el futuro de la actividad del sector del carbón y de la generación de electricidad, que se facilite a las empresas europeas y a los Estados miembros un marco claro y proactivo de las ayudas horizontales que pueden destinarse a fines sociales y medioambientales, a la I+DT y la innovación, así como a la formación y cualificación profesional en el sector.

⁽¹²⁾ Véase, por ejemplo, el plan alemán para las minas de carbón hasta 2018.

⁽¹³⁾ «Decommissioning».

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario de la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(2011/C 54/04)

Ponente: **Armands KRAUZE**

El 18 de febrero de 2010, 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

«Seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario de la UE»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de noviembre de 2010.

En su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 9 de diciembre de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Garantizar la disponibilidad de bienes alimentarios debería seguir siendo uno de los objetivos fundamentales de la política agrícola de la UE. Habida cuenta de los desafíos e incertidumbres que plantea la seguridad alimentaria mundial, a partir de 2013, la Política Agrícola Común (PAC) debería seguir garantizando la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario.

1.2 La producción agrícola sostenible y el buen funcionamiento de los mercados agrícolas sientan las bases para la seguridad del abastecimiento alimentario en la UE. La futura PAC necesita mecanismos sólidos para la gestión del mercado, a fin de asegurar el funcionamiento de los mercados agrícolas y la estabilidad de los precios. Las normas del comercio agrícola deberían garantizar la seguridad del abastecimiento en la agricultura de todos los países y en todas las circunstancias.

1.3 Para responder a todos los futuros desafíos y garantizar la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario en todos los Estados miembros, la UE necesita una PAC fuerte. La PAC debería seguir siendo una de las políticas fundamentales de la UE en el futuro. La futura financiación de la PAC debe ser adecuada.

1.4 La clave de la seguridad alimentaria en todo el mundo es la producción sostenible y local de los alimentos. Habría que mantener y fomentar la producción agrícola diversificada a lo largo y ancho de todo el territorio de la UE. Y habría que prestar una atención especial a las regiones ultraperiféricas y a las zonas con desventajas específicas.

1.5 La UE debe dedicar más esfuerzos a la planificación sistemática de la seguridad del abastecimiento para garantizar la viabilidad de la producción agrícola y todo el sector alimentario, incluso en períodos de crisis y situaciones de emergencia. Sin embargo, las medidas prácticas (reservas, infraestructura agrícola, formación, etc.) en este ámbito deberían seguir siendo responsabilidad de los Estados miembros. De momento no es necesaria

una nueva legislación de la UE en materia de seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario.

1.6 Los Estados miembros pueden utilizar la política de desarrollo rural de la UE como un instrumento para fomentar las actividades de apoyo y mejorar la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario. Asimismo, deberían aprovechar esta posibilidad en sus programas de desarrollo rural.

1.7 El sector agrícola podría desempeñar un importante papel a la hora de aumentar la oferta de energía segura y sostenible en la UE y reducir la dependencia de la UE de combustibles fósiles importados. Por lo que respecta a la explotación agrícola, la producción propia de energía puede aportar una importante contribución a la seguridad del abastecimiento. Para fomentar el uso de la bioenergía en las explotaciones agrícolas, habría que desarrollar en mayor medida las tecnologías en este ámbito. La producción de bioenergía debería ser sostenible y habría que hacer más hincapié en la conveniencia de hacer un mejor uso de los productos derivados de la agricultura y del sector alimentario para reducir la contaminación y las emisiones de CO₂.

2. Introducción

2.1 La seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario significa garantizar la disponibilidad de alimentos, que sean asequibles para la población y eliminar el hambre. En muchos sectores agrarios de la UE hay un nivel suficiente de producción para alimentar a la población de la UE, lo que se ha conseguido gracias a la PAC. La seguridad alimentaria como bien público que no se ve recompensado por el mercado, sino que es proporcionado por la agricultura y el sector alimentario en beneficio de la sociedad, será un importante objetivo de la PAC a partir de 2013 (1).

(1) En relación con la redacción del presente Dictamen, el 31 de mayo de 2010 se celebró en Helsinki un seminario sobre la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario de la Unión Europea.

2.2 En las próximas décadas, la seguridad alimentaria será el principal desafío para la agricultura y los sectores alimentarios a escala mundial. A consecuencia de la crisis alimentaria y económica, más de mil millones de personas están padeciendo hambre en este planeta.

2.3 La seguridad alimentaria significa tener bastantes alimentos disponibles para llevar una vida sana, así como tener alimentos seguros y no contaminados. Se trata de una cuestión complicada y relacionada con otros sectores como la producción de petróleo, la logística, etc. Cualquier problema logístico o de producción en las principales regiones productoras como consecuencia de crisis inesperadas puede afectar a la disponibilidad de alimentos para millones de personas, especialmente para los que viven en áreas urbanas. La clave de la seguridad alimentaria mundial es la producción sostenible y local de alimentos ⁽²⁾.

3. Los desafíos de la producción mundial de alimentos

3.1 De acuerdo con una previsión efectuada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la población mundial se elevará a casi 9500 millones de habitantes en 2050; para alimentar a esas personas, la producción mundial de alimentos tendrá que duplicarse respecto a los niveles actuales. La población de las ciudades en el mundo en desarrollo aumentará de forma especialmente rápida. Habrá grandes expectativas respecto a los agricultores y cada vez se ejercerá más presión para llevar a cabo una agricultura extensiva. La productividad agrícola tendrá que aumentar para alimentar a la creciente población mundial. La posibilidad de extender la superficie dedicada a la agricultura es limitada debido a la demanda de superficies para fines no agrícolas y la falta de disponibilidad de tierras aptas para la agricultura.

3.2 La inversión en la agricultura tendrá que aumentar en todo el mundo, pero especialmente en los países en desarrollo, que tienen un potencial considerable para aumentar su producción. En los países en desarrollo habrá que mejorar también la infraestructura rural, el acceso a factores de producción modernos, la gestión sostenible del suelo y el acceso al agua en particular, así como los sistemas educativos y el funcionamiento de los mercados agrícolas. Sin embargo, a más largo plazo, la cuestión principal de la seguridad alimentaria será la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos. El medio más eficaz para garantizar la seguridad alimentaria será el desarrollo general y el aumento de la renta de los países más pobres. La agricultura desempeña un papel particularmente importante a la hora de garantizar la seguridad alimentaria, pero es difícil garantizarla solamente con la agricultura ⁽³⁾.

3.3 En su declaración final, la Cumbre Alimentaria de la FAO de 2009 recomienda que la producción alimentaria sea responsabilidad de los diferentes países.

3.4 Ahora, como consecuencia de la crisis alimentaria y económica y la evolución de la situación mundial, se entiende mejor, en general, que todos los países y regiones, incluidos los menos favorecidos, deben tener el derecho, e incluso el deber, de producir sus propios alimentos. Debe ser posible producir más alimentos de una forma más sostenible.

3.5 Otro importante desafío para el abastecimiento alimentario mundial, además del crecimiento de la población, es el cambio climático y las consiguientes limitaciones de los recursos naturales. El cambio climático puede tener un impacto sustancial en la producción alimentaria, sobre todo en los países en desarrollo, algunos de los cuales también son menos capaces de adaptarse al cambio climático. La agricultura debe aspirar a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, pero, al mismo tiempo, también puede proporcionar parte de la solución al problema de las emisiones mediante el secuestro de carbono en el suelo. Debe conseguirse una producción agraria más eficiente con menos emisiones. La agricultura debe contribuir a mejorar la calidad del agua, preservar la diversidad natural y prevenir la erosión. Garantizar la disponibilidad de suficiente suelo agrícola y agua dulce también constituye un desafío crítico para la seguridad alimentaria mundial.

3.6 La innovación en la agricultura tiene un importante papel que desempeñar para hacer frente a los desafíos de la seguridad alimentaria y el cambio climático. Las principales innovaciones en esos ámbitos suelen producirse en la ganadería, técnicas de regadío, control de las inundaciones, resistencia al frío y al calor, diversificación de los métodos agrícolas tradicionales, etc. Una solución a los futuros problemas también podría estribar en mejorar la eficiencia de los métodos de producción vegetal, que tiene el potencial de aumentar considerablemente la productividad agrícola.

4. El concepto de la seguridad del abastecimiento

4.1 La seguridad alimentaria es una cuestión estratégica fundamental para la población mundial. El acceso a los alimentos es un aspecto de un concepto más amplio de la seguridad. Los problemas para acceder a la alimentación se traducen muy pronto en una mayor inestabilidad e inquietud social. Garantizar el acceso a la alimentación, incluso en situaciones de crisis y emergencia, es responsabilidad de la sociedad.

4.2 La seguridad alimentaria en una moderna economía en red depende de muchas cuestiones. La seguridad alimentaria requiere una oferta estable de energía (petróleo y electricidad), tecnologías de la información, una logística eficiente, una buena higiene y un eficaz sistema de alerta rápida para proteger a la sociedad de los alimentos nocivos. Los Estados miembros deben garantizar la protección de las infraestructuras vitales para el sector agrícola y alimentario, así como acciones concretas sobre el terreno.

4.3 Las sociedades deben hacer previsiones para hacer frente a las situaciones de emergencia en el abastecimiento alimentario. Es lo que se conoce como «seguridad del abastecimiento». Generalmente se considera que ello significa garantizar los flujos de materia (por ejemplo, con la constitución de reservas para los casos de emergencia), pero de modo más amplio se entiende que la seguridad del abastecimiento es la capacidad para mantener aquellas actividades económicas básicas de una sociedad que son esenciales para las condiciones de vida de la población, así como el funcionamiento y seguridad de la sociedad. Por consiguiente, la seguridad del abastecimiento respecto a la disponibilidad de alimentos equivale a la capacidad para garantizar la producción de alimentos y el funcionamiento de todo el sector alimentario, incluso en situaciones de crisis y emergencia.

⁽²⁾ Tal como afirmó la Cumbre Alimentaria de la FAO.

⁽³⁾ DO C 100 de 30.4.2009, p. 44.

5. La política agrícola de la UE y la seguridad del abastecimiento

5.1 Actualmente la Unión Europea está preparando la próxima revisión de la PAC; es decir, la política agrícola a partir de 2013. En noviembre de 2010 la Comisión publicó la Comunicación sobre la futura política. Probablemente presentará las propuestas legislativas pertinentes a finales de 2011, y cabe esperar la decisión del Consejo y del Parlamento Europeo en 2012. En la UE, gracias a la PAC, se seguirá consiguiendo una suficiente producción alimentaria.

5.2 Los objetivos de la política agrícola de la UE, tal como se definen en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y que se incorporaron sin variación alguna al Tratado de Lisboa ratificado el pasado año, son:

- incrementar la productividad agrícola;
- garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- estabilizar los mercados;
- garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

5.3 Es evidente que los cambios globales y los nuevos desafíos que dichos cambios plantean establecerán otros objetivos para la política agrícola de la UE, pero los primeros objetivos antes mencionados siguen siendo necesarios y pertinentes. A lo largo de los años, se han vertido varias críticas contra la política agrícola de la UE, así como en las negociaciones comerciales. Sin embargo, la PAC ha conseguido alcanzar los objetivos establecidos más que satisfactoriamente. Ha garantizado el abastecimiento de alimentos en toda la Unión, pese a las fluctuaciones de los precios y durante períodos de crisis. Así la PAC ha mantenido la seguridad del abastecimiento en la UE, aunque ésta no es totalmente auto-suficiente por lo que respecta a los productos y factores de producción agrícolas. De todas formas, la UE debe tener en cuenta que los Estados miembros situados en su periferia suelen tener dificultades para garantizar el abastecimiento durante los períodos de grandes fluctuaciones de los precios.

5.4 En el futuro, los mercados mundiales operarán más abiertamente. Todos los futuros acuerdos comerciales podrían permitir que los productos agrícolas de terceros países entren más fácilmente en la UE (si cumplen los criterios de seguridad alimentaria), pero, al mismo tiempo, brindarán nuevas oportunidades a los productos agrícolas de la UE para acceder a otros mercados. La demografía y los mercados mundiales están cambiando las prioridades de la producción agrícola y la demanda alimentaria en todo el mundo. La interdependencia de las sociedades y de las zonas económicas está aumentando. El cambio climático está produciendo condiciones climatológicas cada vez más extremas. Como quiera que el aumento del comercio internacional no es por sí solo suficiente para garantizar el abastecimiento de alimentos, las fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas y la inestabilidad del mercado aumentarán en el futuro. La futura política agrícola de la UE debe proporcionar mecanismos estabilizadores del mercado. La UE no debe propiciar la inestabilidad en los mercados alimentarios mundiales, sino que debe contribuir activamente a erradicarla.

5.5 La Unión Europea es un importante productor y exportador mundial de productos alimentarios. Lo mejor que la UE puede hacer para contribuir a mantener la estabilidad de los mercados alimentarios de todo el mundo y evitar las crisis alimentarias es asegurar que su propio mercado agrícola se mantenga en equilibrio y funcione eficazmente. Asimismo, la UE debería desempeñar un papel significativo en el mantenimiento de la seguridad alimentaria mundial.

5.6 El consumidor europeo desea seguir consumiendo alimentos seguros, nutritivos y de buena calidad. La futura política agrícola tiene que asegurar que toda la producción se efectúe de una manera que respete el medio ambiente (aire, suelo, agua) y proteja el bienestar de los animales de granja. El hecho de que las normas sean más estrictas en la UE que en el resto del mundo aumenta los costes para los productores europeos, por lo que la política agrícola de la UE debe proporcionar los instrumentos, destinados a la agricultura y a las empresas, que creen condiciones equitativas entre los modos de producción de la UE y de los demás países. El reto de la UE es utilizar los instrumentos disponibles (por ejemplo, acuerdos comerciales) y desarrollar otros nuevos que inciten a los demás países productores de alimentos a avanzar hacia las normas de producción alimentaria que aplican los productores de la UE.

5.7 La política de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC) seguirá revistiendo una gran importancia para el desarrollo equilibrado de las zonas rurales en el futuro. Las zonas rurales constituyen una parte esencial de Europa. Más del 60 % de la población de la actual Unión Europea de 27 Estados miembros vive en zonas rurales, y éstas suponen el 90 % de la superficie total de la Unión. La política de desarrollo rural, que tiene más en cuenta las diferentes circunstancias de los Estados miembros, podría ganar aun más importancia en el futuro. El papel de la política de desarrollo rural, como empleador en las comunidades rurales y como elemento de diversificación de las oportunidades empresariales, seguirá aumentando. La política de desarrollo rural podría utilizarse como instrumento de la UE para fomentar la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario.

5.8 La futura política agrícola de la UE debe seguir prestando atención a las cuestiones de seguridad del abastecimiento, ante los desafíos e incertidumbres planteados por la seguridad alimentaria mundial. Garantizar la disponibilidad de alimentos es un objetivo fundamental de la política agrícola de la UE. Ésta debe dedicar más esfuerzos a la planificación sistemática para asegurar la viabilidad de la producción agrícola y de todo el sector alimentario, incluso en situaciones de crisis y emergencia. Los mecanismos necesarios deben estar disponibles para garantizar que ello sea posible. Un objetivo fundamental de la política agrícola de la UE debe ser mantener y fomentar una producción agrícola diversificada en toda la UE. Mantener la rica diversidad de los alimentos de gran calidad de las diferentes zonas rurales en toda la Unión para los ciudadanos europeos proporcionará la correcta solución estratégica para la política alimentaria de la UE, al tiempo que contribuirá a garantizar la seguridad del abastecimiento.

5.9 A largo plazo la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario requiere que la producción agrícola sea sostenible. Además de la sostenibilidad medioambiental, también son importantes las dimensiones económica y social. Habría que hacer más hincapié en el papel de la agricultura a la hora de mitigar y adaptarse al cambio climático. La agricultura y el sector alimentario también tienen que desempeñar un papel en la producción de bioenergía. La política agrícola debería tener en cuenta los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

5.10 La producción de bioenergía ha hecho de la agricultura de la UE un protagonista significativo en la adopción de tecnologías de energía renovable. La agricultura y el sector alimentario sostenible pueden contribuir en gran medida a reducir la dependencia de la UE de los combustibles fósiles importados y garantizar un abastecimiento seguro de energía a los consumidores de la UE. La transformación de los residuos agrícolas en productos derivados (estiércol, desechos de la industria alimentaria, etc.) en bioenergía contribuirá a reducir la contaminación y las emisiones de CO₂.

Bruselas, 9 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones entre la UE y Rusia»**(Dictamen de iniciativa)**

(2011/C 54/05)

Ponente: **Sr. VOLEŠ**

En el Pleno celebrado los días 17 y 18 de febrero de 2010 el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Las relaciones entre la UE y Rusia».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de noviembre de 2010.

En su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 9 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 195 votos a favor, con 8 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la Declaración conjunta sobre la Asociación para la Modernización adoptada en la Cumbre UE-Rusia celebrada en Rostov del Don los días 31 de mayo y 1 de junio de 2010, que incluye un llamamiento a la sociedad civil para que fomente su participación en la cooperación UE-Rusia mediante un diálogo reforzado. Las relaciones entre la UE y Rusia tienen un significado estratégico para cada una de las partes y deben basarse en la confianza mutua. Las sociedades civiles de la UE y Rusia han de activar su cooperación y contribuir a la puesta en práctica de la iniciativa denominada Asociación para la Modernización. El CESE está dispuesto a contribuir activamente a ello.

1.2 En relación con los espacios comunes, el CESE respalda la estructura existente pero anima a que las sociedades civiles de ambas partes refuercen su participación exponiendo sus puntos de vista e iniciativas en los diversos ámbitos de actividad.

1.3 El CESE sugiere que participen más partes interesadas en el diálogo sobre relaciones económicas y comerciales; propone, además, que se analice la posibilidad de crear un amplio foro empresarial UE-Rusia.

1.4 El CESE respalda los esfuerzos por progresar rápidamente en las negociaciones sobre la simplificación y liberalización del régimen de visados.

1.5 Convendría que participaran más agentes no estatales en las consultas UE-Rusia sobre derechos humanos. El CESE está dispuesto a integrarse en esta plataforma.

1.6 Deberían existir más plataformas en las que las organizaciones de la sociedad civil de la UE y de Rusia puedan ayudar a efectuar el seguimiento y la supervisión de las relaciones entre la UE y Rusia. El foro de la sociedad civil UE-Rusia, similar al Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental, podría cumplir dicha función.

1.7 El CESE solicita que se incrementen los contactos e intercambios personales en los ámbitos educativo y de diálogo intercultural como herramienta para mejorar el entendimiento y la confianza mutuos.

1.8 La posición de los Estados miembros respecto de Rusia debería coordinarse mejor de manera que la UE se exprese con una sola voz en pos de objetivos ambiciosos y al mismo tiempo realistas, así como con suficiente flexibilidad.

1.9 El CESE considera esencial la adhesión de Rusia a la OMC, respalda plenamente dicho proceso y desea que se complete lo antes posible.

1.10 La UE debería modificar las normas sobre el respaldo financiero a las ONG en el marco del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, que prevé para acogerse a dichas ayudas un porcentaje de cofinanciación prohibitivo para muchas de las ONG rusas.

1.11 El CESE recomienda que se busquen oportunidades para que Rusia pueda participar en grandes proyectos regionales que se analicen con los países de la Asociación Oriental, especialmente en materia medioambiental, de salud pública, de transportes y de eficiencia energética. Convendría invitar a la sociedad civil rusa a participar en las reuniones de las distintas plataformas del Foro de la sociedad civil de la Asociación Oriental en las que se podrían debatir proyectos de interés común para la UE, la Asociación Oriental y Rusia. Se recomienda también que la sociedad civil participe más activamente en la aplicación de la política de dimensión septentrional, la región del Mar Báltico, la Sinergia del Mar Negro, la Asociación Oriental y la Estrategia europea para el Danubio.

1.12 El CESE reitera su propuesta de prever en el próximo acuerdo la creación de un órgano conjunto de la sociedad civil entre la UE y Rusia.

1.13 El CESE creará un grupo de contacto dedicado a las relaciones UE-Rusia y seguirá desarrollando su interacción con la Cámara Cívica de la Federación de Rusia (CCFR), proponiendo al mismo tiempo ampliar la participación en las actividades comunes a otras organizaciones de la sociedad civil que no están representadas en la CCFR.

2. Relaciones entre la UE y Rusia: situación actual

2.1 Durante las dos últimas décadas, en las relaciones entre la UE y Rusia se han alternado distintos periodos más o menos álgidos. El conflicto militar entre Rusia y Georgia de agosto de 2008 y la controversia sobre el gas entre Rusia y Ucrania de enero de 2009 socavaron las relaciones mutuas. No obstante, ambas partes han proseguido sus esfuerzos para superar la situación de estancamiento. El principal objetivo de este Dictamen consiste en presentar las recomendaciones del CESE sobre la manera de mejorar las relaciones entre la UE y Rusia, así como la forma en que las sociedades civiles de la UE y de la Federación de Rusia podrían contribuir a este objetivo.

2.2 Las consultas sobre el nuevo acuerdo bilateral UE-Rusia que sustituirá al Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1994 se lanzaron en Khanty-Mansiysk en junio de 2008 y se iniciaron formalmente en julio de 2008. Ambas partes abordaron el proceso de negociación partiendo de prioridades distintas en cuanto a la naturaleza del nuevo acuerdo. La UE desea celebrar un acuerdo estratégico completo y detallado, mientras que la parte rusa prefiere un acuerdo marco básico de carácter político completado a continuación mediante acuerdos sectoriales pormenorizados sobre los ámbitos que interesan a Rusia ⁽¹⁾.

2.3 La 12ª ronda de negociaciones entre la UE y la Federación de Rusia, celebrada en el marco de los grupos de trabajo correspondientes a los espacios comunes, se inició a mediados de noviembre de 2010. La Comisión Europea contempla con cauto optimismo los resultados obtenidos en las negociaciones; no obstante, es demasiado pronto para predecir cuándo se podrán concluir las consultas sobre un nuevo acuerdo.

2.4 El lento progreso de las negociaciones en curso sobre un nuevo acuerdo se debe a las divergencias entre las concepciones que tienen ambas partes de sus relaciones mutuas. La UE propone una compleja modernización social, política y económica acorde con el acervo y las instituciones europeas. Por otra parte, Rusia desea que se la considere una potencia soberana mundial con su concepción propia de la democracia y los derechos humanos así como de los intereses económicos y de seguridad ⁽²⁾. Para desempeñar este papel, Rusia está empleando todos los activos a su disposición – suministro de gas natural y petróleo, capacidad en material de armamento nuclear, programas espaciales, etc. – incluido su posicionamiento en las organizaciones internacionales, por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación de Shangai, la Comunidad de Estados Independientes, el G-20, etc. No obstante, la proyección internacional de las referidas ambiciones queda limitada por la debilidad de la situación socioeconómica actual de Rusia ⁽³⁾.

(1) Reunión de representantes del CESE con el Viceprimer Ministro de la Federación de Rusia, Alexander Zhukov, de 29 de junio de 2010.

(2) Véase la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia para 2020 aprobada mediante el Decreto n° 537 del Presidente de la Federación de Rusia, de 12 de mayo de 2009.

(3) Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia para 2020 aprobada mediante el Decreto n° 537 del Presidente de la Federación de Rusia, de 12 de mayo de 2009, sección 2: «*The modern world and Russia: the state of affairs and development trends*», pp. 4 a 8 y sección 9: «*Strategic stability and equal strategic partnership*», pp. 29 a 31.

2.5 La UE y Rusia discrepan esencialmente en cuanto a la posible modificación de la arquitectura de seguridad europea. Rusia desea modificar la arquitectura de seguridad europea tal como figuraba en la propuesta rusa de concluir un nuevo pacto de seguridad europea que formuló el Presidente Dmitry Medvedev en junio de 2008.

2.6 Persisten asimismo diferencias importantes en materia de seguridad energética. Rusia desea recibir un trato especial como principal proveedor de la UE de gas natural y de petróleo, incluidos un trato preferencial para sus empresas energéticas y el acceso de éstas al mercado de la UE, incluido el reconocimiento de su posición y de sus intereses específicos en los sectores energéticos de Belarús y Ucrania ⁽⁴⁾. En agosto de 2009, Rusia se retiró del Tratado sobre la Carta de la Energía (TCE). Por su parte, la UE considera el TCE como base de cualquier avance en materia de liberalización de su mercado energético, incluida su apertura a las empresas energéticas rusas. La reciente iniciativa del Presidente Medvedev de concluir un nuevo tratado global sobre seguridad energética que sustituya al TCE está dirigida a todos los países del G-20, y no sólo a la UE, pese a que ésta sigue siendo el principal socio comercial de Rusia en materia energética.

2.7 Rusia intenta gestionar sus intereses en relación con la UE desarrollando relaciones especiales con las «grandes» potencias europeas tradicionales. En efecto, aunque los Estados miembros de la UE mantienen sus propias relaciones bilaterales con Rusia que reflejan sus tradiciones e intereses, es esencial que se esfuercen por coordinar mejor sus posiciones y actividades con vistas a establecer una política global de la UE respecto de Rusia. El nuevo Tratado de Lisboa refuerza la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE y otorga a ésta nuevas competencias en materia de seguridad energética.

2.8 Rusia y la UE también discrepan sobre la Asociación Oriental, que Rusia asimila a un intento de ampliar la esfera de influencia de la UE. Por su parte, la UE considera la Asociación Oriental como un instrumento para compartir sus valores y normas comunes con sus vecinos orientales en la medida en que su aplicación trae consigo la modernización económica y social de éstos, contribuyendo además a la seguridad y estabilidad de todo el continente europeo.

2.9 La cooperación UE-Rusia ha mejorado notablemente en el marco de la política de dimensión septentrional que abarca a la UE, Rusia, Noruega e Islandia. Se han logrado resultados tangibles en proyectos de asociación en materia de medio ambiente, salud pública, cultura, transportes e infraestructura. El CESE ha contribuido permanentemente a aplicar dicha política y ha insistido en su Dictamen sobre la dimensión septentrional en la importancia de incorporar a la sociedad civil a dicha política ⁽⁵⁾.

2.10 Pese a los mencionados malentendidos y dificultades existentes, tanto en la UE como en Rusia prevalece una visión general común de la importancia estratégica de las relaciones bilaterales. La voluntad política de desarrollar las relaciones bilaterales ha

(4) Estrategia Energética de Rusia hasta 2030, aprobada mediante el Decreto n° 1715 del Presidente de la Federación de Rusia, de 13 de noviembre de 2009, sección 9: «Política energética exterior», pp. 55 a 58.

(5) DO C 309, 16.12.2006, pp. 91 a 95.

quedado claramente demostrada en las conclusiones de la Cumbre UE-Rusia celebrada en Rostov del Don los días 31 de mayo y 1 de junio de 2010, incluida la Declaración conjunta sobre la Asociación para la Modernización ⁽⁶⁾.

3. Lecciones extraídas de los espacios comunes

3.1 Conclusiones generales

3.1.1 El diálogo institucionalizado en el marco de los espacios comunes ⁽⁷⁾ permitió entablar las conversaciones más intensas que ha mantenido la UE en toda su historia en materia de relaciones exteriores con cualquier tercer país. Con vistas a las negociaciones del nuevo acuerdo UE-Rusia, se han de retener las siguientes lecciones de la cooperación existente en el marco de los espacios comunes UE-Rusia ⁽⁸⁾:

- la estructura de los espacios comunes constituye un marco institucional claramente establecido destinado a mantener un amplio diálogo político y sectorial entre la UE y Rusia, la cual ha de preservarse;
- pese a distintos ejemplos positivos de avances logrados en cuestiones sectoriales, los resultados obtenidos mediante los espacios comunes son relativamente modestos en relación con las expectativas iniciales de ambas partes;
- para mejorar el diálogo y la cooperación se requiere mayor voluntad política, confianza mutua y la capacidad de ambas partes para ponerse de acuerdo sobre los valores, incluidas las normas fijadas de común acuerdo.

3.2 Espacio económico común

3.2.1 El objetivo perseguido por la UE mediante el establecimiento del espacio económico común consiste en crear un mercado abierto e integrado entre la UE y Rusia. Los avances en pos

⁽⁶⁾ Entre las áreas prioritarias de la Asociación para la Modernización figurarán: la ampliación de las oportunidades para invertir en sectores clave que aporten crecimiento e innovación, fomentando y ahondando en los intercambios comerciales y las relaciones económicas bilaterales mientras se refuerzan, además, las pequeñas y medianas empresas; el fomento de la compatibilidad de la reglamentación y de las normas técnicas, así como un elevado nivel de respeto de los derechos de propiedad intelectual; la mejora del transporte; el fomento de una economía sostenible con baja emisión de carbono y eficiente en materia energética, así como de las negociaciones internacionales para luchar contra el cambio climático; el refuerzo de la cooperación en materia de innovación, investigación y desarrollo así como en el ámbito espacial; la garantía de un desarrollo equilibrado afrontando las consecuencias regionales y sociales de la reestructuración económica; la garantía del funcionamiento efectivo del poder judicial y la intensificación de la lucha contra la corrupción; el fomento de las relaciones interpersonales y el refuerzo del diálogo con la sociedad civil para favorecer la participación de los particulares y de las empresas.

⁽⁷⁾ En mayo de 2003, la UE y Rusia acordaron un nuevo formato estructurado de cooperación en torno a cuatro espacios comunes: el espacio económico común, el espacio común de libertad, seguridad y justicia, el espacio común de seguridad exterior y el espacio común de investigación, educación y cultura. En mayo de 2005, ambas partes negociaron un conjunto de hojas de ruta para poner en práctica los espacios comunes. Véase también http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonspace_prog_report_2009_en.pdf.

⁽⁸⁾ Véase: «Como dar un nuevo impulso a las relaciones UE-Rusia». Calendario, instrumentos e instituciones. Bratislava: Centro de investigación de la Asociación Eslovaca de Política Exterior, 2009.

de este objetivo son lentos y la creación de un área de libre comercio parece una realidad muy lejana. Es esencial que Rusia se adhiera a la OMC y el CESE acoge con satisfacción el deseo de la parte rusa de integrarse en dicha organización lo antes posible. No obstante, la creación de una unión aduanera con Kazajistán y Belarús plantea interrogantes sobre la manera en que ello podría incidir en las negociaciones con la OMC.

3.2.2 El diálogo relativo a distintas áreas del espacio económico común se compone de múltiples niveles e implica numerosos aspectos económicos, comerciales, financieros e industriales ⁽⁹⁾. El CESE recomienda que el diálogo relativo al espacio económico común abarque, asimismo, la política social y de empleo, con la inclusión de los interlocutores sociales en el proceso de negociación, ya que aún no lo están, ateniéndose a los límites de las competencias de la UE en estos ámbitos. Especial atención debe prestarse a las cuestiones de salud, incluidas las medidas sanitarias y fitosanitarias así como la protección de los consumidores.

3.2.3 La Mesa Redonda de los industriales UE-Rusia es la plataforma institucional prevista para la participación de las empresas en el espacio económico común. Pese a los aspectos positivos del importante respaldo que prestan los sectores empresariales de las dos partes para ahondar en la integración económica, algunos grupos de trabajo creados para facilitar el diálogo UE-Rusia sobre cuestiones normativas e industriales siguen sin ser funcionales ⁽¹⁰⁾ y los políticos y la administración estatal no tienen en cuenta las recomendaciones ni las propuestas realizadas. Una participación más amplia y sistemática de las partes interesadas relevantes en los procesos de negociación podría contribuir a identificar y eliminar obstáculos «artificiales» que dificultan el comercio y las inversiones recíprocas. Es preciso crear instrumentos para fomentar dicha participación. Uno de ellos podría ser un foro empresarial UE-Rusia, en el que están representados los principales agentes económicos y empresariales.

3.2.4 La clave de todos los grupos de trabajo enmarcados en el espacio económico común consiste en eliminar los obstáculos al comercio y a la inversión, prevenir el proteccionismo, garantizar la competencia leal así como negociar la armonización de la legislación y de las normas comunes. El CESE pide que haya una mayor obligación de rendir cuentas de los avances y del aumento de las capacidades de Rusia para introducir los cambios previstos en cuanto a la legislación y a las prácticas. Asimismo, el Tratado de Lisboa otorga la competencia en materia de inversiones a la UE, abarcando tanto su regulación como su protección. En este sentido, la UE debería incluir disposiciones sustanciales en el nuevo acuerdo para sustituir y actualizar el AAC, incluidas disposiciones para un trato justo y equitativo y, en especial, cláusulas de arbitraje creíbles y fiables que protejan las relaciones inversor-Estado.

⁽⁹⁾ En el espacio económico común se han creado los grupos siguientes: transportes, política industrial y empresarial, diálogo normativo sobre productos industriales, asuntos espaciales, sociedad de la información, agricultura, pesca, política macroeconómica, servicios financieros, energía, contratación pública, medio ambiente, fomento del comercio, derecho de propiedad intelectual, inversiones, cooperación interregional, estadísticas, macroeconomía y asuntos financieros.

⁽¹⁰⁾ Véase, por ejemplo, los grupos de trabajo incluidos los subgrupos sobre productos de la construcción, maquinaria y equipo eléctrico, evaluación de la conformidad y de la estandarización, sector aeroespacial, competencia y salud pública.

3.2.5 Los instrumentos financieros de la UE dedicados a fomentar la cooperación en este ámbito han de estar más conectados con las políticas y simplificarse en cuanto a los procedimientos administrativos. Se han de reforzar las fases de aplicación y evaluación de dicho proceso. En particular, se han de crear pequeños fondos fiduciarios dotados de procedimientos simplificados, de manera que puedan acogerse a ellos grupos más amplios de destinatarios e instituciones, incluidas las mujeres empresarias, las PYME, la economía social, empleándose para financiar proyectos reducidos pero concretos y orientados hacia la obtención de resultados ⁽¹¹⁾. La eventual reducción de los fondos disponibles puede compensarse mediante una mayor cofinanciación por parte de Rusia, cuya influencia y responsabilización en cuanto a los programas y proyectos debería reforzarse.

3.3 Espacio común de libertad, seguridad y justicia

3.3.1 El espacio común de libertad, seguridad y justicia es esencial en la medida en que se refiere a cuestiones relativas a la democracia y al respeto de los derechos humanos así como de las libertades fundamentales. Ambas partes comparten el mismo interés por afrontar retos como la delincuencia organizada, el terrorismo, las drogas y la inmigración ilegal.

3.3.2 Una de las principales cuestiones objeto de negociación son los visados y la política de readmisiones. El CESE solicita se tengan en cuenta los puntos de vista de la sociedad civil sobre la facilitación de la expedición de visados a las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los estudiantes, la expedición de visados para entradas múltiples de los residentes de regiones fronterizas, la reducción o eliminación de los gastos de tramitación de visados, el registro de ciudadanos extranjeros y su simplificación, así como la aplicación equilibrada y no discriminatoria de las normas respectivas sobre los permisos de trabajo y de residencia, ateniéndose a las competencias de los Estados miembros en estos ámbitos. El CESE respalda los esfuerzos por simplificar y liberalizar rápidamente el régimen de visados basándose en el cumplimiento de las obligaciones contraídas mutuamente.

3.3.3 La UE ha de seguir esforzándose en incluir a más agentes no oficiales en las consultas UE-Rusia sobre derechos humanos.

3.4 Espacio común de seguridad exterior

3.4.1 Los esfuerzos conjuntos UE-Rusia en materia de seguridad exterior son limitados. Indudablemente, la UE debería intentar que Rusia participe en actividades conjuntas encaminadas a mantener la seguridad, a raíz de las experiencias positivas de las misiones conjuntas en los Balcanes Occidentales y en el Chad.

3.4.2 Rusia invitó a la UE a mediar en la resolución del conflicto de agosto de 2008 entre Rusia y Georgia. Rusia aún tiene que cumplir todas las obligaciones derivadas de los acuerdos de 12 de agosto y 8 de septiembre. La Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) es un factor indispensable para los esfuerzos de estabilización de Georgia. El acceso de la MOUE a Abjasia

y Osetia del Sur sigue siendo una parte crucial y aún no cumplida de su mandato. A este respecto, la cooperación de Rusia es de la máxima importancia.

3.4.3 Pese a sus visiones discrepantes sobre la seguridad en Europa y en el mundo, ambas partes deberían proseguir con el diálogo sobre seguridad bilateral y el diálogo a través de las instituciones internacionales existentes a las que ha de acudir para debatir sobre las relaciones UE-Rusia: las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la OSCE y el Consejo OTAN-Rusia.

3.4.4 En sus relaciones con Rusia, la UE no puede desdeñar los intereses de sus vecinos orientales y viceversa; además, ha de mantener firmemente su compromiso de facilitar la transformación de sus socios orientales.

3.4.5 La unidad respecto de cuestiones esenciales (relaciones con Rusia; política energética, relaciones con los socios orientales) reforzará la posición de la UE a la hora de negociar con la Federación de Rusia. De entrada, la UE debería empezar por expresarse con una sola voz.

3.4.6 Mientras se celebran contactos oficiales, las organizaciones de la sociedad civil, los centros de investigación y los grupos de reflexión de la UE y de Rusia cooperan en un número todavía pequeño de cuestiones. Los contactos insuficientes y la ausencia de cooperación dan lugar a una percepción estereotipada de los intereses e intenciones de la «otra» parte. Por consiguiente, el diálogo bilateral en la esfera de la sociedad civil debería ayudar a dar un nuevo enfoque a cuestiones de interés mutuo como el terrorismo internacional y sus raíces.

3.5 Espacio común de investigación, educación y cultura

3.5.1 Este espacio común puede servir como ejemplo de la cooperación UE-Rusia más fructífera, predominando claramente los proyectos de «ciencia dura».

3.5.2 Indicio de dicho éxito es el compromiso activo de ambas partes, que se plasma en los programas y fondos propuestos, así como en el planteamiento ascendente, que deja a los científicos estructurar su labor y escoger las modalidades más adecuadas ⁽¹²⁾.

3.5.3 Por otra parte, este éxito contrasta con la movilidad relativamente escasa en materia de educación, ámbito en el que se han realizado algunos intercambios, por ejemplo, mediante los programas Tempus y Erasmus Mundus. Existe, además, la dificultad de conseguir información detallada sobre el funcionamiento de los grupos de trabajo. Convendría prestar mayor atención a los movimientos juveniles y a los intercambios interculturales. Además, la sociedad civil debería participar más en las negociaciones y el seguimiento de los acuerdos relativos a este espacio común con vistas a evaluar los efectos de los proyectos de investigación en la sociedad basada en el conocimiento.

⁽¹¹⁾ Comercio mundial, comercio justo, competencia leal, acceso a la justicia, protección de datos y privacidad, sostenibilidad, eficiencia energética, suministro de agua, educación de los consumidores, comercio electrónico, política alimentaria, acción colectiva, salud, responsabilidad por los daños causados por productos o servicios defectuosos, cuestiones financieras, telecomunicaciones, cláusulas contractuales, etc.

⁽¹²⁾ Se han creado los grupos de trabajo siguientes: salud, alimentos, agricultura y biotecnología, nanotecnologías y nuevos materiales, energía, aeronáutica y medioambiente, fisión y fusión nucleares, tecnologías de la información y de la comunicación así como otros siete grupos en materia de cooperación espacial.

4. Situación de la sociedad civil en Rusia

4.1 Con arreglo a la información disponible sobre la situación de la sociedad civil y el diálogo social y civil en Rusia ⁽¹³⁾, todavía no se ajustan plenamente a las normas europeas, pese a que su posición e influencia han evolucionado y mejorado en ciertos aspectos desde nuestra última evaluación de las relaciones UE-Rusia ⁽¹⁴⁾.

4.2 La Cámara Cívica de la Federación de Rusia (CCFR) creada en 2006 se ha convertido en el órgano oficial de representación de la sociedad civil rusa. La Cámara fue instituida mediante decreto del Presidente, quién nombra a un tercio de sus miembros. La Cámara ha logrado convertirse en un instrumento de expresión de los puntos de vista de la sociedad civil sobre cuestiones importantes a nivel nacional y regional, partiendo de cámaras locales que se han creado en muchas regiones. La Cámara formula sus recomendaciones, emite comentarios sobre los proyectos legislativos y efectúa análisis sectoriales y de la situación por regiones. En algunas ocasiones las posiciones de la Cámara son muy abiertas y críticas respecto de las políticas gubernamentales ⁽¹⁵⁾.

4.3 Con arreglo al Informe sobre la situación de la sociedad civil en la Federación de Rusia para el año 2009 ⁽¹⁶⁾ publicado por la CCFR, se llegaron a registrar 670 personas jurídicas como organizaciones no gubernamentales (ONG). Entre 2004 y 2009, el número total descendió en un 17 %. La CCFR recomienda que se modifique la clasificación de las ONG y que se emplee el método de las Naciones Unidas, que no consideran como ONG a las instituciones creadas por las autoridades estatales.

4.4 En cuanto al ámbito de sus actividades, la mayoría de las ONG actúan en asuntos sociales (54 %), seguidas de las dedicadas a cuestiones científicas y educativas (44 %), defensa de derechos (42 %), organizaciones benéficas (39 %), turismo y deportes (32 %), cultura (30 %), información (27 %), salud (22 %), medio ambiente (12 %), asuntos locales (9 %), religión (9 %), economía (6 %), vivienda (5 %) y otros asuntos (5 %).

4.5 La CCFR mantiene contactos con organizaciones asociadas situadas en el extranjero, incluido el CESE (Memorándum de Entendimiento), y se adhirió a la ASCESIS, acogiendo la reunión de su Junta Directiva, en diciembre de 2009. Desde entonces, las relaciones CESE-CCFR se han ido reforzando mediante la organización de talleres conjuntos sobre cuestiones de interés común y la adopción de conclusiones conjuntas al término de éstos ⁽¹⁷⁾.

4.6 Los responsables rusos se han dado cuenta de que sin la participación de la sociedad civil no podrán alcanzar el objetivo estratégico de modernizar Rusia. Durante el último año, se han aprobado distintas enmiendas sobre la legislación en vigor para

mejorar la situación de la sociedad civil, incluida la reducción de las restricciones impuestas a las actividades de las ONG que reciben fondos procedentes del extranjero.

4.7 Pese a que va mejorando gradualmente la comprensión del papel de la sociedad civil organizada en cuanto a la modernización del sistema político ruso, sigue quedando mucho camino por recorrer.

4.8 A nivel nacional, el diálogo entre interlocutores sociales tiene lugar en seno del **Comité Tripartito ruso** para la regulación de las relaciones sociales y laborales. Se están negociando acuerdos generales entre los sindicatos nacionales rusos y la asociación de empresarios, con la participación del gobierno. Los convenios colectivos se suelen celebrar en las empresas que cuentan con representantes de los sindicatos, aunque a veces los conflictos desembocan en huelgas. Rusia ha ratificado la mayoría de los Convenios de la OIT, pero lo esencial es que se atenga plenamente a ellos.

4.9 Los **empresarios** están representados en la Unión de Industriales y Empresarios de Rusia (siglas en ruso: RSPP), que es una organización no gubernamental independiente. La RSPP representa a más de 120 asociaciones regionales y confederaciones de sectores económicos industriales clave para la economía y desempeña un papel activo como interlocutor social en el Comité Tripartito ruso. Puede iniciar nuevos proyectos legislativos y realiza continuos esfuerzos para mejorar la legislación en vigor sobre cuestiones económicas y empresariales. La RSPP coopera estrechamente con BusinessEurope y fomenta la mejora de las relaciones empresariales entre Rusia y la UE, así como sus Estados miembros.

4.10 Además de la RSPP, otras organizaciones representan también a los empresarios y empleadores, entre otras, la Cámara de Comercio e Industria de la Federación de Rusia ⁽¹⁸⁾, la Asociación de Empresarios rusos y Opora Rossii (asociación de PYME) que, a su vez, están representadas en la CCFR.

4.11 Los **sindicatos** están representados mediante dos organizaciones sindicales: la Federación de Sindicatos Independientes de Rusia (siglas en ruso: FNPR) y la Confederación General del Trabajo de la Federación de Rusia (siglas en ruso: KTR). Ambas forman parte de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y de su estructura regional para Europa, a saber, el Consejo Regional Paneuropeo (siglas en inglés: PERC) ⁽¹⁹⁾.

4.12 El CESE es consciente de que en los últimos años han aumentado algunas de las dificultades que afrontan los sindicatos de Rusia. Según los sindicatos libres, los principales problemas son la violación de derechos fundamentales de los trabajadores tales como el de asociación, negociación colectiva y huelga. Se dan casos patentes de presiones no encubiertas sobre los sindicatos, sus afiliados y sus responsables para impedirles desarrollar sus actividades legales, así como casos de discriminación. Los trabajadores no disponen de protección jurídica efectiva frente a los servicios de la administración pública responsable de aplicar la legislación en el ámbito de las relaciones laborales.

⁽¹³⁾ Véase el informe sobre la situación de la sociedad civil en la Federación de Rusia publicado por Cámara Cívica de la Federación de Rusia (CCFR) en 2009 (<http://www.oprf.ru/documents/1151/1256>) y el documento informativo de la DG Relex destinado al Parlamento Europeo, de febrero de 2009.

⁽¹⁴⁾ DO C 294, 25.11.2005, pp. 33 a 37.

⁽¹⁵⁾ Véase la página web de la Cámara Cívica de la Federación de Rusia, en la que figura una lista de documentos (dictámenes, informes de seguimiento, intervenciones, etc.): <http://www.oprf.ru>. Respecto de sus intervenciones más logradas ante las autoridades de nivel federal y regional, véase el artículo titulado «¡Lo logramos!»: <http://www.oprf.ru/ru/press/984/>.

⁽¹⁶⁾ Véase la nota a pie de página n° 13.

⁽¹⁷⁾ Para mayor información sobre los talleres y las conclusiones conjuntas, sírvase consultar la página: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eu-russia-june-2010>.

⁽¹⁸⁾ La Cámara de Comercio e Industria de la Federación de Rusia forma parte de las Eurocámaras.

⁽¹⁹⁾ El Presidente de la FNPR es el Presidente recientemente elegido del Consejo Regional Paneuropeo (siglas en inglés: PERC). Con arreglo a sus estatutos, el Secretario General actual de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) es asimismo Secretario General del PERC.

4.13 Hay gran variedad de **organizaciones no gubernamentales**. Su ámbito de interés se describe en el punto 4.4. Las organizaciones de protección de los derechos humanos que se oponen al gobierno ⁽²⁰⁾ afrontan distintos tipos de obstáculos, presiones y amenazas. Las ONG de base, que representan a los consumidores, ecologistas, los jóvenes, etc. ⁽²¹⁾ afrontan en su mayoría problemas financieros. Además de las organizaciones de la sociedad civil se alcance federal, miles de ONG actúan en el ámbito regional y local, algunas pese al boicot y a la actitud poco amistosa de los responsables locales.

5. Recomendaciones del CESE para la mejora de las relaciones entre la UE y Rusia

5.1 Recomendaciones generales

5.1.1 Es muy necesario crear confianza mutua entre Rusia y la UE, lo cual es una tarea, en primer lugar de los responsables políticos, pero también de las sociedades civiles de ambas partes, que deben desempeñar un papel fundamental de respaldo a este proceso. Sin confianza, será casi imposible seguir progresando con las negociaciones de un nuevo tratado UE-Rusia o desarrollar el diálogo enmarcado en la estructura de los espacios comunes.

5.1.2 Por parte de la UE, un enfoque común acordado entre los distintos Estados miembros, objetivos más claros, ambiciones realistas y mayor flexibilidad podrían ayudar a reforzar las relaciones UE-Rusia en términos generales y, concretamente, a construir los cuatro espacios comunes.

5.1.3 Las relaciones UE-Rusia requieren un nuevo impulso político que puede permitir a las dos partes reavivar su cooperación y recobrar el sentido de su asociación estratégica. La UE podría considerar el programa de la Asociación para la Modernización acordado en la cumbre celebrada en Rostov del Don el 1 de junio de 2010, equivalente a un conjunto de propuestas de cooperación orientadas al futuro. Deberían impulsar de nuevo las relaciones entre la UE y Rusia basándose en las lecciones extraídas de los espacios comunes y, al mismo tiempo, completar la propuesta de Asociación Oriental que se ha formulado ya a seis países de Europa Oriental.

5.1.4 El CESE se congratula de que el programa de la Asociación para la Modernización incluya no solo aspectos tecnológicos y económicos sino, además, prevea el fomento de los contactos interpersonales y el refuerzo del diálogo con la sociedad civil para favorecer la participación de los particulares y de las empresas. Estamos convencidos de que la modernización de la

⁽²⁰⁾ Entre ellas, destacan: el Centro para el Desarrollo de la Democracia y de los Derechos Humanos, el Instituto para los Derechos Humanos de Rusia, el *Youth Human Rights Movement*, *Public Verdict*, la Fundación para la Protección de la Glasnost, la Asociación Golos para la Protección de los Derechos de los Votantes, el Observatorio de Derechos Humanos (sección rusa), el *Memorial* (grupo sobre derechos humanos), SOVA, etc.

⁽²¹⁾ Por ejemplo, la Organización Interregional de Automovilistas «Libertad de Elección», Greenpeace (sección rusa), Bellona (protección medioambiental), el Instituto de Acción Colectiva, el Movimiento contra la inmigración ilegal, Pamyat (protección de los monumentos históricos y reseña histórica), la Iglesia ortodoxa rusa, la Asociación de Amistad Rusia-Chechenia, el Centro de información analítica SOVA, la Unión de Comités de Madres de Militares, World Wildlife Fund (sección rusa).

sociedad rusa no puede lograrse sin prestar especial atención a cuestiones como los derechos humanos, la democracia, la lucha contra la corrupción, el Estado de derecho, la libertad de prensa, el diálogo social, acentuando el papel de la sociedad civil en cuanto a la preparación, puesta en práctica y seguimiento de las reformas necesarias.

5.1.5 Para que el respaldo de la UE a las actividades de las ONG rusas sea más accesible y operativo, el CESE recomienda que se analice una posible reducción del porcentaje de cofinanciación del 20 % aplicable actualmente a las ONG rusas que deseen acogerse a las ayudas previstas en el marco de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH). La cofinanciación requerida para acogerse a las ayudas de la IEDDH limita de manera significativa el espectro de las ONG rusas que pueden recibir ayuda de la UE.

5.1.6 Las inquietudes de Rusia respecto de la iniciativa Asociación Oriental no deben impedir que la UE proponga y solicite colaborar y asociarse con Rusia en regiones y proyectos regionales concretos a condición de que sus vecinos comunes participen de manera equitativa y constructiva. A este respecto, se han de tener en cuenta las recomendaciones formuladas por el CESE en sus dictámenes sobre la política de dimensión septentrional ⁽²²⁾, la región del Mar Báltico ⁽²³⁾, la Sinergia del Mar Negro ⁽²⁴⁾, la Asociación Oriental ⁽²⁵⁾ y la Estrategia europea para el Danubio. Es importante que los objetivos fijados por la Unión Europea junto con sus socios orientales y Rusia sean lo más compatibles posible. El diálogo sectorial con la Federación de Rusia y los planes de actuación acordados con los socios orientales deberían apuntar en la misma dirección, aunque probablemente difieran en cuanto a su enfoque y ambición.

5.1.7 La UE, la Federación de Rusia y sus vecinos comunes deberían desarrollar proyectos globales en ámbitos como la política energética, el desarrollo de las infraestructuras, la gestión de las fronteras, las cuestiones medioambientales y la aproximación de las normas que podrían ayudar a superar las líneas divisorias que podrían resultar de la puesta en práctica de la Asociación Oriental.

5.1.8 La sociedad civil debería participar en la identificación de los proyectos de interés para la UE, los países miembros de la Asociación Oriental y Rusia; además, convendría invitar a las organizaciones de la sociedad civil a participar en los respectivos grupos de trabajo del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental siempre que se trate de analizar cuestiones que afecten a toda la región. Su equivalente, el Foro de la Sociedad Civil UE-Rusia podría convertirse en un instrumento para la participación de las organizaciones de la sociedad civil de Rusia en el desarrollo de las relaciones entre la UE y Rusia.

5.2 El papel del CESE

5.2.1 Convendría invitar al CESE y a las organizaciones independientes de la sociedad civil rusa a participar en las consultas UE-Rusia sobre derechos humanos que tienen lugar desde 2005.

⁽²²⁾ DO C 309, 16.12.2006, pp. 91 a 95.

⁽²³⁾ DO C 277, 17.11.2009, p. 42 a 48.

⁽²⁴⁾ DO C 27, 3.2.2009, p. 144 a 151.

⁽²⁵⁾ DO C 277, 17.11.2009, p. 30 a 36.

5.2.2 Para reforzar la interacción entre la sociedad civil europea y rusa convendrá dar los pasos siguientes:

5.2.2.1 Crear un nuevo grupo de contacto dentro de la Sección REX del CESE encargado de las relaciones UE-Rusia.

5.2.2.2 Proponer el establecimiento de un órgano conjunto de la sociedad civil entre el CESE y la sociedad civil rusa, que podría ser uno de los puntos del futuro acuerdo UE-Rusia. Su objetivo principal debería ser que la sociedad civil contribuya al desarrollo de la cooperación UE-Rusia.

5.2.3 Ha de proseguirse con la interacción con la Cámara Cívica de la Federación de Rusia y se deben seguir dando pasos para fortalecer y desarrollar del diálogo de manera que se convierta en permanente y regular. Al mismo tiempo, el CESE debería pedir a la parte rusa que invite a participar en las actividades conjuntas a los representantes de las demás organizaciones de la sociedad civil que actualmente no están representadas en la CCFR.

5.2.4 Además, el CESE debería seguir participando en los contactos que mantienen actualmente la sociedad civil de la UE y de Rusia en el marco de la política de dimensión septentrional, la Estrategia para la región del Mar Báltico, la Sinergia del Mar Negro y otras iniciativas regionales relevantes.

Bruselas, 9 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

467ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 8 y 9 de diciembre de 2010

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las unidades de medida» (Texto codificado)

COM(2010) 507 final — 2010/0260 (COD)

(2011/C 54/06)

El Parlamento Europeo, con fecha 7 de octubre, y el Consejo, con fecha 15 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las unidades de medida»

COM(2010) 507 final – 2010/0260 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre de 2010), decidió por 85 votos a favor y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor» (Texto codificado)

COM(2010) 508 *final* — 2010/0261 (COD)

(2011/C 54/07)

El 15 de octubre de 2010, el Consejo, y el 7 de octubre de 2010, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor»

COM(2010) 508 *final* – 2010/0261 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 467º Pleno de los días 8. y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre de 2010), decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los dispositivos de protección, instalados en la parte trasera, en caso de vuelco de los tractores agrícolas y forestales de ruedas, de vía estrecha» (Texto codificado)

COM(2010) 510 final — 2010/0264 (COD)

(2011/C 54/08)

El 15 de noviembre de 2010, el Consejo, y el 7 de octubre de 2010, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los dispositivos de protección, instalados en la parte trasera, en caso de vuelco de los tractores agrícolas y forestales de ruedas, de vía estrecha»

COM(2010) 510 final – 2010/0264 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre de 2010), decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las menciones o marcas que permitan identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio» (Texto codificado)

COM(2010) 506 *final* — 2010/0259 (COD)

(2011/C 54/09)

El Parlamento Europeo, con fecha 7 de octubre, y el Consejo, con fecha 15 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las menciones o marcas que permitan identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio»

COM(2010) 506 *final* – 2010/0259 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 467^o Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre de 2010), decidió por 88 votos a favor y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

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, que modifica el Reglamento (CE) n° 460/2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, en lo que respecta a su duración»

COM(2010) 520 final — 2010/0274 (COD)

(2011/C 54/10)

El Consejo, con fecha 19 de octubre de 2010, y el Parlamento Europeo, con fecha 29 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 460/2004 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, en lo que respecta a su duración»

(COM(2010) 520 final – 2010/0274 (COD)).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 467° Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre), decidió por 101 votos a favor y 1 en contra, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las modalidades de acceso al servicio público regulado ofrecido por el sistema mundial de radionavegación por satélite resultante del programa Galileo»

COM(2010) 550 final — 2010/0282 (COD)

(2011/C 54/11)

El 29 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 172 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las modalidades de acceso al servicio público regulado ofrecido por el sistema mundial de radionavegación por satélite resultante del programa Galileo»

COM(2010) 550 final - 2010/0282 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre de 2010), decidió por 97 votos a favor y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1060/2009, sobre las agencias de calificación crediticia»

COM(2010) 289 final — 2010/0160 (COD)

(2011/C 54/12)

Ponente: **Carmelo CEDRONE**

El 23 de junio de 2010 y el 13 de julio de 2010, de conformidad con los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia»

COM(2010) 289 final - 2010/0160 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 2010.

En su 467° Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 172 votos a favor, 12 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen analiza la segunda fase del planteamiento en tres fases adoptado por la Comisión respecto del Reglamento sobre las agencias de calificación crediticia (ACC). El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que, en esta ocasión, y sobre una cuestión tan importante que tantos trastornos ha acarreado a nuestra economía, nuestras empresas y nuestros ciudadanos (trastornos de los que todavía no se ve el final), la Unión Europea ha reaccionado activamente, también mediante la presente propuesta, lo que ha propiciado reacciones análogas a nivel internacional. El CESE desea que este trabajo se prosiga con constancia y coherencia.

1.2 Además, el CESE considera que las diferencias entre el nivel de integración del mercado financiero y el de la supervisión, que sigue siendo competencia de cada Estado, deben subsanarse rápidamente, dado que son uno de los motivos de los daños causados. Por esta razón, **valora positivamente** la propuesta objeto de examen que prevé asignar a la Autoridad europea de valores y mercados (AEVM ⁽¹⁾) la supervisión de las ACC. Para que sea eficaz, será necesario comprobar la adecuación de las correspondientes normas nacionales y eliminar la **confusión** que aún existe, superando las actuales propuestas, como han solicitado ya algunos países.

1.3 El CESE acoge favorablemente las propuestas formuladas en el Reglamento (CE) n° 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 relativo a las Agencias de Calificación ⁽²⁾, específicamente relativas a otras cuestiones de fondo: la transparencia y los conflictos de interés, la información, la competencia y las agencias de calificación externas. El CESE lamenta en cambio, aunque es consciente de la complejidad del

asunto, el retraso de la entrada en vigor de dicho Reglamento, en el que se habría podido incluir el contenido de las actuales propuestas de modificación.

1.4 El CESE también está preocupado por el carácter específico de la deuda soberana y, en particular, por el hecho de que no se haya constituido un organismo europeo encargado de evaluar la deuda soberana. En este sentido espera con impaciencia el resultado de la consulta pública que ahora se está llevando a cabo ⁽³⁾.

1.5 El CESE considera de importancia primordial el hecho de que las filiales europeas de las agencias que tienen su sede fuera del territorio de la UE se sometan a la nueva disciplina de vigilancia. En este contexto, el CESE acoge favorablemente las disposiciones pertinentes del Reglamento de 2009. La mejor solución sería un acuerdo en el G-20 para crear normas globales que hagan compatibles las distintas jurisdicciones en esta materia, crear códigos de conducta internacionales que todas las agencias deberían respetar, encomendando la correspondiente supervisión al Consejo de Estabilidad Financiera (*Financial Stability Board*), que debería tener también la facultad de imponer sanciones, en concertación con las agencias de los distintos países. El CESE acoge con satisfacción que este proceso ya se haya puesto en marcha a instancias de la UE.

1.6 El CESE considera que el proceso de reforma emprendido tiene que completarse con mayor rapidez.

1.7 De hecho, es indispensable restablecer la confianza de los «consumidores» y de los inversores en el mercado financiero, condición que sólo puede realizarse si se transmite la impresión y la certeza de obrar seriamente, adoptando disposiciones pertinentes y tomando medidas severas contra aquellos «actores» que no respetan las normas.

⁽¹⁾ European Securities Market Authority.

⁽²⁾ Al que se hará referencia en adelante como «Reglamento de 2009».

⁽³⁾ «Public consultation on Credit Rating Agencies», de 5.11.2010.

1.8 El CESE considera positivo que, como consecuencia del papel desempeñado por las agencias de calificación en la reciente crisis de los mercados financieros y de valores, se haya establecido un programa en tres fases para regular las funciones que estas agencias desempeñan en relación con los inversores y los consumidores (véase el documento presentado por la Comisión sobre la consulta pública a este respecto). La función que desempeñan las ACC es de gran relevancia de cara garantizar la información necesaria para evitar riesgos excesivos en las operaciones crediticias, función importante en sí misma para garantizar la seguridad y la estabilidad de los mercados financieros; menos pertinente resulta en cambio su actividad de calificación crediticia relativa a los Estados soberanos. El CESE acoge favorablemente la inclusión de la deuda soberana en la consulta pública en curso.

1.9 Las razones para emprender una reflexión sobre la cuestión del oligopolio que un puñado de agencias de calificación tienen para evaluar los riesgos derivados de los instrumentos o de las obligaciones financieras contraídas indistintamente por inversores, bancos, compañías de seguros o gobiernos nacionales surgen, principalmente, de la consideración de que la información proporcionada por estas agencias constituye un bien público y por lo tanto los servicios por ellas prestados tienen en definitiva un valor de interés general. Por tanto, el CESE valora positivamente que algunas empresas europeas nuevas en el sector de la calificación crediticia hayan sido las primeras en solicitar a la AEVM autorización para ejercer como agencias de calificación.

1.10 Cuando las agencias de calificación emiten un juicio sobre la viabilidad financiera de un Estado soberano (riesgo soberano), como ha sucedido recientemente con la rebaja de la calificación de la deuda pública de Grecia y otros países de la UE muy endeudados en los mercados internacionales, se plantea el problema de la coherencia entre las acciones y los fines que persiguen (proporcionar de manera transparente y responsable informaciones adecuadas al mercado), pero también un posible conflicto de intereses entre los inversores internacionales privados (que utilizan dicho juicio para la evaluación de riesgos en sus actividades de inversión) y los ciudadanos/consumidores del país que sufre las consecuencias que se derivan de una declaración de probable insolvencia de su deuda soberana, aunque la insolvencia se haya debido a determinadas carencias u omisiones de la política.

1.11 Las agencias de calificación pueden realizar eficazmente una evaluación de la deuda soberana a condición de que dispongan de las herramientas y metodologías necesarias y respeten las normas establecidas por las autoridades públicas competentes para tal fin.

1.12 El CESE considera que la calificación de la deuda soberana es una cuestión de interés público. Asimismo, acoge favorablemente la consulta pública que ha emprendido la Comisión y espera presentar un dictamen ponderado a su debido tiempo. Por lo tanto, el CESE defiende que la deuda soberana debe ser calificada por una agencia europea o internacional independiente, creada con este objetivo para defender el interés común. Esta agencia debería operar con diligencia y transparencia y mediante instrumentos adecuados.

1.13 Es crucial que en el sector de la calificación crediticia se llegue a una competencia más acentuada entre unas agencias de calificación independientes unas de otras e independientes de terceras partes. El CESE propone asimismo que, en caso de retraso o de falta de acuerdo a nivel internacional, se tenga en cuenta la

posibilidad de impulsar la creación de una agencia europea expresamente para la deuda soberana, y también de una agencia europea autorizada para la evaluación de los créditos ordinarios, con el fin de contribuir a una mayor competencia del sector.

1.14 El CESE acoge favorablemente que el Reglamento de 2009 sobre las CCA haya abordado, junto con la propuesta de una supervisión europea de las agencias de calificación, otras cuestiones más relevantes relacionadas con ella (sanciones, competencia, conflictos de intereses, información) (4).

1.15 El CESE considera positiva la reducción de la discrecionalidad de los Estados miembros en la legislación que regula el sector, con el fin de facilitar el intercambio de información y la coherencia entre las diferentes legislaciones, para evitar que se neutralicen los efectos de la supervisión europea.

1.16 El CESE propone facilitar la armonización de las normativas nacionales de protección de los consumidores de productos y servicios financieros (consumidores, empresas, etc.). Cabe prever asimismo la presencia, en la Autoridad europea de supervisión (actualmente el Sistema Europeo de Supervisión Financiera-SESF), de uno o más representantes de los consumidores propuestos por los interlocutores sociales y las organizaciones de consumidores.

1.17 El CESE propone incentivar, en sentido amplio, el sistema de producción de la información financiera, favoreciendo la pluralidad temática y el establecimiento de nuevas normas encaminadas a conseguir una mayor transparencia y eficacia de los métodos de evaluación, sobre todo para los derivados.

1.18 El CESE propone que se revise, incluso en el plano internacional, el actual sistema de autorregulación. Es necesario proseguir el proceso de coordinación entre las diversas autoridades competentes, con la identificación de normas rigurosas válidas para todos **y la certeza de que serán aplicadas**. La UE ha de realizar los esfuerzos necesarios para lograr este objetivo en los organismos internacionales.

1.19 Por último, el CESE propone que se simplifique y se aclare el Reglamento para facilitar su comprensión y su aplicación; las normas complicadas son más fáciles de eludir.

1.20 El CESE solicita que se elimine la obligación de que las agencias de calificación califiquen los valores para poder proceder a su venta (tal como propone también el Consejo de Estabilidad Financiera). La eliminación de esta condición, necesaria para la emisión de valores en el mercado, evitaría la aceptación pasiva de instrumentos financieros sumamente arriesgados, aun cuando consigan una «nota» alta. El Comité comparte la preocupación del Grupo Larosiere en el sentido de que el uso de calificaciones para el capital descarga demasiada responsabilidad de las instituciones financieras, al tiempo que da vida al oligopolio de las CCA. El CESE acoge favorablemente que esta cuestión forme parte de la actual consulta pública.

(4) Véase el Dictamen del CESE sobre la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las agencias de calificación crediticia*, DO C 277 de 17.11.2009, p. 117.

2. Introducción

2.1 Como es bien sabido, las graves deficiencias en materia de regulación y supervisión de las finanzas internacionales han sido, entre otras, las causas profundas de la reciente crisis. Por otra parte, la crisis ha sacado a relucir con fuerza las contradicciones entre grupos financieros y bancarios que operan como empresas globales, cuando en realidad están regulados –y obligados a desaparecer– como sujetos de derecho nacional (Mervyn King, Gobernador del Banco de Inglaterra).

2.2 Lo mismo ocurre dentro de la Unión, donde la crisis ha acelerado la necesidad de proceder rápidamente a la definición de un marco de referencia europeo tanto para la regulación como para la supervisión. En efecto, frente a un mercado financiero cada vez más integrado, se ha observado que los Estados miembros adoptan normas y sistemas de supervisión muy diferentes entre sí.

2.3 La Comisión Europea ha adoptado un planteamiento progresivo del Reglamento sobre las agencias de calificación crediticia (ACC). Inmediatamente después de la crisis bancaria, se centró en la regulación y supervisión, con particular énfasis en la calificación de complejos derivados y los conflictos de intereses a que dio lugar. Los errores en la calificación de estos instrumentos contribuyeron materialmente a la crisis (5).

2.4 Paralelamente al progreso legislativo que culminó con el Reglamento de 2009, los hallazgos del Grupo Larosière llevaron a la decisión de revisar completamente la regulación y supervisión financiera en la UE. Desde entonces se ha adoptado la propuesta de establecer un marco de supervisión de dos estamentos en la UE. Hay tres órganos supervisores en el estamento inferior y uno de ellos, la AEVM (Autoridad Europea de Valores y Mercados), será responsable de la supervisión de las ACC. La propuesta de Reglamento objeto del presente Dictamen sólo se ocupa de las modificaciones necesarias para incorporar las facultades de la AEVM a las disposiciones del Reglamento de 2009.

2.5 Dado que a la crisis financiera originada en los bancos se ha sumado la crisis de deuda soberana, se ha planteado una nueva serie de cuestiones sobre el papel de las agencias de calificación crediticia (ACC) referidas, entre otras cosas, a la deuda soberana. Es posible que esta nueva fase de actividad dé lugar a un tercer reglamento que de momento solo existe en forma de documento de consulta pública de fecha 5 de noviembre de 2010. Los epígrafes sirven de indicación de los problemas que aborda: credibilidad de las calificaciones otorgadas a los fondos propios, calificación de las deudas soberanas, fortalecimiento de la competencia en el sector de las agencias de calificación crediticia, responsabilidad civil de las ACC y posibles conflictos de interés. Cabe suponer que llegado el momento el CESE emitirá un dictamen meditado sobre estas cuestiones con respecto al probable nuevo reglamento ya indicado.

2.6 Por otra parte, las normas armonizadas a nivel europeo también dejan un gran margen de discreción a las opciones nacionales, además de las consabidas «interpretaciones» nacionales en la fase de transposición de las normas.

2.7 El Grupo Larosière detectó graves deficiencias, sobre todo en lo que se refiere a los derivados complejos, en las agencias de calificación crediticia, en cuanto a las metodologías de evaluación utilizadas, la falta de información, la transparencia y los evidentes conflictos de intereses (6).

2.8 Además, nos hallamos ante un verdadero y auténtico oligopolio, ya que las agencias que controlan alrededor del 90 % del mercado de la evaluación del crédito se reducen a tan solo tres: Moody's, Standard & Poor's y Fitch, casi todas americanas. Han desempeñado un papel clave en el desarrollo de la crisis financiera y económica en la que nos encontramos inmersos. Si bien la fórmula de que el «emisor paga» funciona relativamente bien para la deuda soberana y de las empresas, ha creado un importante conflicto de intereses para la calificación de instrumentos derivados complejos, estableciendo así un entramado vicioso que menoscaba la transparencia de las operaciones realizadas.

2.9 Pero, como si no hubiera pasado nada, son estas mismas agencias las que siguen expresando sus puntos de vista no necesariamente objetivos. Tanto es así que el pasado abril (el 26 de abril de 2010) la Standards & Poor's, incluso con la asignación de 110 millones de euros a Grecia por parte de la Unión, rebajó la notación de la deuda griega al nivel de la de Azerbaián.

2.10 Sólo después de estos acontecimientos y de las críticas formuladas por importantes líderes europeos sobre el funcionamiento de los sistemas de calificación crediticia, el Consejo Europeo decidió lanzar la citada consulta pública, en la que se incluye la cuestión de la deuda soberana. A algunos gobiernos de los Estados miembros les horroriza la idea de que los mercados puedan sacar a la luz los errores y cálculos erróneos de los gobiernos derrochadores, por más que los gobiernos hayan suspendido pagos de deuda soberana desde tiempo inmemorial. No obstante, el presente dictamen se refiere al Reglamento de 2009.

2.11 De esta manera, la Comisión, en su Comunicación del 2 de junio de 2010 (7), ha dejado claro lo que se ha hecho y lo que queda por hacer (véanse cuadros anexos) para la creación de un sistema financiero europeo más seguro, más transparente y más responsable al servicio de la economía real y de la sociedad en su conjunto.

2.12 Todo ello ha desembocado en la solicitud de ejercer un **control centralizado** de las agencias de calificación crediticia que operan en la UE, asignando la responsabilidad correspondiente al nuevo sistema europeo de supervisión financiera y a las tres autoridades europeas de supervisión, que se encargarán de las cuestiones fundamentales relacionadas con dicho control.

(5) Una sinopsis del Reglamento de 2009 puede verse en la sección 3 del Dictamen del CESE sobre las «Agencias de calificación crediticia», DO C 277/25 de 17.11.2009, p. 117.

(6) Véase el Dictamen del CESE sobre la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las agencias de calificación crediticia*, DO C 277 de 17.11.2009, p. 117.

(7) COM(2010) 301 final: Regulación de los servicios financieros para un crecimiento sostenible.

3. Síntesis de las modificaciones introducidas en el Reglamento 1060/2009

3.1 Objeto, ámbito de aplicación y definiciones (Modificaciones del título I)

3.1.1 El elemento central de mayor relevancia, como se ha señalado, es el paso de la supervisión del nivel nacional al europeo, con la transferencia de gran parte del **poder de control a la AEVM** sobre las agencias registradas en Europa, así como sobre las pertenecientes a otros países pero que operan en Europa (filiales europeas).

3.1.2 El artículo 4 enumera los gestores de **fondos de inversión alternativos** para que puedan ser tratados al igual que las demás instituciones financieras de la UE en lo que se refiere a la utilización de la calificación crediticia, es decir, que si estos fondos recurren a la calificación crediticia, ésta deberá ser emitida por una agencia debidamente registrada u homologada de conformidad con el nuevo Reglamento.

3.2 Emisión de calificaciones crediticias, acceso a la información (Modificaciones del título II)

3.2.1 Las entidades que emiten instrumentos de financiación estructurada o los terceros a ellas vinculados deben permitir el **acceso a la información** a las agencias de calificación crediticia competidoras distintas de las que hayan contratado para su calificación, información que no podrá utilizarse con ninguna finalidad distinta de la calificación. Así se evitarían conflictos de intereses por parte de las agencias pagadas por el emisor, es decir, por la entidad que solicita la calificación (modelo «el emisor paga»).

3.3 Procedimiento de registro y supervisión de las actividades de calificación crediticia (Modificaciones del título III)

3.3.1 Con la introducción de la autoridad única de supervisión a nivel europeo es necesario eliminar las normas vigentes que prevén una coordinación de la supervisión de tipo colegiado (abolición de los colegios) para permitir una supervisión más eficaz de las agencias que operan en diferentes territorios. Por otra parte, la autoridad europea puede pedir a la CE que regule el procedimiento de registro y las normas relativas a la información que se ha de proporcionar. Tiene además la facultad de exigir informaciones, iniciar investigaciones sobre las posibles infracciones del Reglamento, efectuar inspecciones, etc.

3.4 Cooperación entre la Autoridad europea y las autoridades competentes (Modificaciones del título III)

3.4.1 Las **Autoridades nacionales** mantienen el control sobre el uso de la calificación crediticia realizado por las entidades supervisadas (bancos, compañías de seguros, organismos de inversión, etc.), comparten la información sobre las agencias, cooperan y prestan asistencia a la Autoridad europea.

3.4.2 La Autoridad europea puede asimismo delegar algunas tareas de supervisión en las autoridades nacionales competentes, incluso por razones de coste. En particular, podrán delegarse tareas como la realización de investigaciones específicas e inspecciones *in situ* y la evaluación de solicitudes de registro, así como tareas relativas a la supervisión corriente. La delegación de tareas no afectará a la responsabilidad de la Autoridad europea, que elaborará orientaciones específicas al respecto.

3.5 Sanciones, procedimiento de comité (Modificaciones del título IV, capítulo I)

3.5.1 La Autoridad europea podrá solicitar a la CE la **imposición de sanciones** a las agencias de calificación crediticia para poner fin a una infracción haciendo una comunicación pública, para que se le facilite la información solicitada o para someterlas a una investigación. Si una agencia infringe el Reglamento, la Autoridad europea podrá imponer una multa, solicitar la suspensión temporal de emisión de nuevas calificaciones crediticias y solicitar que cese la infracción, e incluso proceder a la baja registral de la agencia.

3.5.2 Los procedimientos de comité se han armonizado con el Tratado de Lisboa.

3.6 Disposiciones transitorias y finales (Modificaciones del título IV, capítulo II)

3.6.1 Una vez que la Autoridad europea de supervisión de los mercados financieros haya comenzado a desempeñar su labor, se deberá poner fin a las competencias de las autoridades nacionales en esta materia. Será necesario también establecer disposiciones para la transmisión de los documentos e informaciones por parte de las autoridades nacionales.

3.7 El CESE considera que los contenidos de la consulta pública sobre las agencias de calificación crediticia puesta en marcha recientemente por la Comisión Europea coinciden en buena medida con las conclusiones formuladas en el presente dictamen. Eventualmente, el CESE podrá profundizar más adelante en los temas abordados por dicha consulta.

4. Observaciones generales

4.1 La nueva propuesta de la Comisión va por el buen camino en lo que se refiere al traspaso de la supervisión del nivel nacional al europeo, tarea de gran complejidad que no puede dar resultados satisfactorios sólo a través de una actividad colegial entre los Estados miembros ⁽⁸⁾, como proponía el reglamento anterior; y también va por el camino correcto indicado en el informe Larosièrre ⁽⁹⁾. Tal vez la normativa sea un poco elusiva, en la medida en que no siempre ofrece soluciones inequívocas.

⁽⁸⁾ Reglamento n° 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 sobre las agencias de calificación crediticia.

⁽⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas siguientes: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la supervisión macroprudencial comunitaria del sistema financiero y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico, COM(2009) 499 final - 2009/0140 (COD), Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Bancaria Europea, COM(2009) 501 final - 2009/0142 (COD), Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, COM(2009) 502 final - 2009/0143 (COD), Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Autoridad Europea de Valores y Mercados, COM(2009) 503 final - 2009/0144 (COD), DO C 339/08 de 14.12.2010, p. 34.

4.2 No obstante, además de eso, la propuesta actual no modifica mucho, en comparación con el anterior reglamento (septiembre de 2009), las condiciones de las agencias de calificación en lo que se refiere a las normas que deben cumplir, ya sea para registrarse o para la continuación de sus actividades.

4.3 La cuestión más importante, sin embargo, sigue siendo la de las agencias que operan fuera de Europa y que, de hecho, no se ven afectadas por las modificaciones propuestas: **¿a quién le interesa realmente el Reglamento europeo?** ¿Cómo neutralizar las calificaciones emitidas, por ejemplo, por Moody's, Standard & Poor's y Fitch, que siguen siendo las agencias más influyentes, a pesar de los desastres que han causado? ¿Es suficiente controlar sus filiales europeas para lograr que cese su oligopolio mundial?

4.4 Son bien conocidas las principales agencias que operan a nivel internacional: Moody's, Standard & Poor's, Fitch ratings, Dun & Bradstreet, A. M. Best, Egan-Jones Ratings Company (todas de Estados Unidos), Dominion Bond Rating (Canadá), Baycorp Advantage (Australia), China Credit Information Service (China), Japan Credit Rating (Japón), Rating Agency Malaysia (Malasia), NKC Independent Economists (Sudáfrica). Y **Europa, ¿dónde está?** Hay que admitir el hecho de que Europa, primera potencia económica del mundo, NO TIENE ninguna agencia de calificación crediticia, ni siquiera para el crédito soberano.

4.5 El hecho de que exista un grupo de agencias anglosajonas refleja la anterior preponderancia del capitalismo anglosajón, que no se vio interrumpida por las dos guerras mundiales ni por los problemas operativos específicos relativos a las economías asiáticas. Resulta sorprendente que no haya surgido ningún organismo europeo desde que se creó el mercado común, si bien Fitch, de propiedad francesa, tiene su sede fuera de Francia. La incapacidad desde 1957 para hacer surgir una agencia de calificación de alcance mundial en la UE puede compararse con los resultados, igualmente mediocres, de la UE en los sectores de alta tecnología durante el mismo período. La UE no favorece a los empresarios de las industrias modernas. La cuestión de la competencia se reexaminará en el marco de la consulta sobre las agencias de calificación, en la que se abordará el déficit de espíritu de empresa.

5. Observaciones particulares

5.1 El Comité valora positivamente la creación de una Autoridad europea de supervisión de los mercados financieros; la propuesta es sin duda un paso positivo en la dirección correcta, pues adecua mejor el marco jurídico a las necesidades que han surgido, en un intento de transmitir confianza y seguridad a los mercados,

a los ciudadanos y a las empresas. No obstante, la propuesta es todavía insuficiente para alcanzar los objetivos que se ha fijado.

5.2 También debe valorarse positivamente la propuesta de que la calificación de los fondos de inversión alternativos, si se solicita, la haga una agencia registrada u homologada.

5.3 En cambio, con la propuesta actual parece más difícil lograr que el modelo «el emisor paga» sea transparente, objetivo y competitivo, ya que en el sistema no desaparece el conflicto de intereses. A las agencias que se encuentren en esa situación se les debería impedir emitir calificaciones sobre sus socios. Resulta positivo que se haya puesto en marcha un proceso de convergencia de las normas a nivel internacional, como ocurre por ejemplo en Estados Unidos, en Japón, etc.

5.4 El CESE valora positivamente que algunas funciones se deleguen en las autoridades nacionales –además de las ventajas que ello supone en materia de costes–, a condición no obstante de que se proceda con claridad en el reparto de responsabilidades entre las autoridades europeas y nacionales. Es importante, en particular, respetar el empeño y la determinación de las intervenciones en lo que se refiere a la exactitud de las informaciones, el registro y las inspecciones *in situ*.

5.5 El CESE valora positivamente la introducción del principio de la imposición de sanciones a las agencias que incumplan el Reglamento.

5.6 El verdadero problema político que se plantea, ya que no estamos tratando precisamente con «angelitos», no es sólo disponer de normas claras, inequívocas y fuertemente disuasivas, sino más bien hacer que se respeten. En este sentido, habría que prever **sanciones también para los dirigentes** y para los responsables de la Autoridad europea e internacional de supervisión de los mercados, cuando hayan incumplido sus obligaciones, a la luz de los daños que su inacción causa a las entidades bancarias y financieras sanas, así como a la economía en general, a las empresas y a los ciudadanos. Favorecen únicamente la especulación y a todos aquellos que gravitan en su entorno. Al menos tendrían que pagar un precio personal por sus infracciones. Es difícil que en este ámbito pueda haber una «ética» –invocada por doquier en este período de turbulencias– sin responsabilidades y, por consiguiente, sin sanciones.

5.7 Por otra parte, también parece no del todo adecuada la parte que se refiere a las cuestiones planteadas en el plano internacional. Se deberán abordar mejor también las cuestiones relativas a los usuarios de los productos financieros, ya se trate de empresas o, en particular, de ciudadanos.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la homologación de los vehículos agrícolas y forestales»

COM(2010) 395 final — 2010/0212 (COD)

(2011/C 54/13)

Ponente general: **Ludvik JÍROVEC**

El 7 de septiembre de 2010, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento (UE) nº .../2010 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la homologación de los vehículos agrícolas y forestales»

COM(2010) 395 final – 2010/0212 (COD).

El 14 de septiembre de 2010, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 467º Pleno, celebrado los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 9 de diciembre de 2010), el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 57 del Reglamento Interno, ha nombrado ponente general a Ludvik Jírovec y ha aprobado por 142 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción y contenido de la propuesta

1.1 El objetivo de la propuesta es establecer normas armonizadas sobre la fabricación de vehículos agrícolas y forestales. La legislación vigente será sustituida con el fin de ajustarla a los principios de mejora de la legislación y de simplificación. La propuesta contribuye a la competitividad de la industria y al funcionamiento del mercado interior.

1.2 En consonancia con las recomendaciones del Informe del Grupo CARS 21, la propuesta simplifica significativamente la legislación en materia de homologación de tipo sustituyendo por un reglamento del Consejo y del Parlamento veinticuatro directivas básicas (y aproximadamente treinta y cinco directivas modificadoras) en el ámbito de los requisitos técnicos de los vehículos agrícolas y forestales.

1.3 El Comité considera que la codificación de todos los textos vigentes en un reglamento único resultaría muy útil. La codificación propuesta garantiza que no se introducirán cambios significativos y que servirá únicamente al propósito de presentar la legislación de la UE de manera clara y transparente. El Comité respalda plenamente este objetivo y, a la vista de esta garantía, acoge positivamente la propuesta.

2. Observaciones

2.1 El procedimiento de homologación de tipo es engorroso y al CESE le preocupa que pudiera retrasar la introducción de la nueva maquinaria, lo que tendría repercusiones nefastas para los fabricantes con un volumen de producción reducido. Por este

motivo, el nuevo Reglamento debe ser lo suficientemente flexible como para permitir el desarrollo continuo de la maquinaria existente y la introducción de nuevos tipos de máquinas.

2.2 Para algunos tipos de tractores concebidos únicamente para su uso fuera de la carretera, debería examinarse la posibilidad de introducir exenciones a las disposiciones relativas a la circulación por carretera. Este problema se plantea en particular en relación con los vehículos especializados.

2.3 Asimismo, el CESE considera que cualquier reglamentación debería incluir más clases de vehículos en función de la velocidad que las dos clases actuales. A medida que la tecnología vaya mejorando la estabilidad y el frenado de los tractores, la velocidad de los tractores de carretera rápidos irá aumentando. Deberían crearse oportunidades para los vehículos más lentos, que pasarán a la categoría de «vehículos agrícolas o forestales». El CESE considera que la propuesta de Reglamento dificultaría el desarrollo de tractores de menor tamaño al aumentar de manera innecesaria los costes de adecuación a la normativa, sin reconocer al mismo tiempo los cambios necesarios para los vehículos que pueden alcanzar hasta 65 km/h o incluso una velocidad mayor en el futuro.

2.4 El CESE desearía también que la Comisión abordase las cuestiones periféricas relativas a la circulación de vehículos agrícolas o forestales en carretera. Concretamente, el CESE respaldaría el establecimiento de normas europeas relativas a los permisos de conducir, la inspección de los vehículos y la circulación por carretera. Esto serviría para garantizar que las disposiciones y normativas que rigen la utilización de tractores serían comunes en toda Europa, en lugar de la disparidad actual de las normativas nacionales.

2.5 El CESE considera que los fabricantes deben poder cumplir los requisitos para la entrada en vigor del Reglamento, incluidos los requisitos técnicos. Cuando no sea así, deberían aplicarse las exenciones o disposiciones transitorias apropiadas.

2.6 El CESE considera que, en relación con el artículo 8, «Requisitos relativos a la seguridad vial», sería útil que la nueva reglamentación no se hiciese con una futura directiva de homologación de tipo, sino más bien a través de la Directiva 2006/42/CE relativa a las máquinas.

Bruselas, 9 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los derivados OTC, las contrapartes centrales y los registros de operaciones»

COM(2010) 484 final — 2010/0250 (COD)

(2011/C 54/14)

Ponente General: **Edgardo Maria IOZIA**

El 13 de octubre de 2010, el Consejo, y el 7 de octubre de 2010, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 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 relativo a los derivados OTC, las contrapartes centrales y los registros de operaciones»

COM(2010) 484 final – 2010/0250 (COD).

El 20 de octubre de 2010, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 467º Pleno celebrado los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre de 2010), ha nombrado al Sr. IOZIA ponente general y ha aprobado por 144 votos favor, 4 en contra y 6 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Observaciones y recomendaciones

1.1 El valor nominal de los derivados a finales de 2009, según el Banco de Pagos Internacionales (BPI), era de unos 615 billones de dólares (615 000 000 000 000), más de diez veces el PIB global. Los ingresos por estos derivados que obtendrán los bancos en 2010 podrían alcanzar los 150 000 millones de dólares. El 40 % de esta suma corresponde a los mercados no regulados (OTC). Según un reciente estudio realizado por un importante grupo bancario de ámbito mundial, las reformas de los OTC que se llevarán a cabo en Europa y América producirán una reducción de estos ingresos de, al menos, 15 000 millones de dólares.

1.2 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento sobre derivados, mercados no regulados, contrapartes centrales y registros de datos sobre operaciones, y comparte las palabras del Comisario Barnier: «Los mercados financieros no pueden permitirse seguir siendo territorios del *Far West*. Los derivados OTC tienen un gran impacto en la economía real, desde los créditos hasta los precios de los alimentos. La falta de un marco normativo para los derivados OTC ha contribuido a la crisis financiera y a las dramáticas consecuencias que todos estamos sufriendo».

1.3 La decisión de utilizar un reglamento para ordenar esta cuestión es coherente y responde a la exigencia de imponer obligaciones generales y uniformes a todos los operadores del sector.

1.4 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de tratar los derivados estándar a través de contrapartes centrales y de garantizar que éstas, que asumirán más riesgos, estén sometidas a normas prudenciales uniformes. Es una idea que ya se recogía en un dictamen anterior del CESE: «Los mercados OTC (extrabursátiles) deberían abrirse a los intercambios bilaterales, aunque efectuados exclusivamente con una contraparte central

que, supervisando el nivel de riesgo global, pueda limitar el acceso a las transacciones de las partes con una exposición excesiva. Los intercambios deberían producirse a través de una plataforma única o, en todo caso, en una serie definida de plataformas, con lo que aumentaría la transparencia de los mercados.»

1.5 El CESE valora muy positivamente la decisión de atribuir a las autoridades nacionales conjuntamente con la AEVM la responsabilidad de vigilar los mercados de derivados OTC (operaciones en mercados no regulados), definir los distintos tipos de derivados que deben tratarse de forma centralizada, conceder, revocar o modificar la autorización a las contrapartes centrales y desempeñar un papel similar en cuanto a los registros de operaciones.

1.6 El CESE considera indispensable reforzar la cooperación entre la AEVM y las autoridades nacionales, que ciertamente deberán aportar su experiencia y conocimiento de los mercados locales y facilitar el proceso de crecimiento gradual de la interoperabilidad de las contrapartes centrales, evaluando su grado de competencia, su organización interna y su capacidad para hacer frente a los riesgos. Se considera oportuna, por el momento, la decisión de limitar la interoperabilidad a los instrumentos financieros en efectivo.

1.7 La propuesta de Reglamento, de hecho, responde a las indicaciones del *Financial Stability Board* de ampliar los servicios de las contrapartes centrales a los derivados OTC normalizados: el G-20 estableció que, antes de finales de 2012, estos contratos deberían intercambiarse en mercados o plataformas electrónicas y compensarse recurriendo a contrapartes centrales. Por otra parte, los contratos de derivados OTC deberían figurar en los registros de operaciones (*trade repositories*).

1.8 En el ámbito internacional, un grupo de trabajo conjunto CSPL-OICV lanzó en febrero de 2010 una revisión exhaustiva de las normas para las infraestructuras de mercado: sistemas de pago, sistemas de liquidación de valores y contrapartes centrales. El objetivo es actualizar los principios y recomendaciones en vigor y reforzarlos teniendo en cuenta lo aprendido de la reciente crisis financiera. Un primer resultado destacable fue la publicación en mayo de 2010 del documento «*Considerations for trade repositories in OTC derivatives market*». Por lo que se refiere al papel de las contrapartes centrales, ya en marzo de 2004 el Comité Técnico dio a conocer unas útiles recomendaciones que, lamentablemente, no fueron atendidas.

1.9 La propuesta de la Comisión no hace referencia a una norma concreta sobre las permutas de cobertura por impago (*Credit Default Swaps*, CDS). El CESE aboga por que se regulen sin demora las permutas de cobertura por impago, que se verán sometidas a normas, junto con las ventas en descubierto (*short selling*), a partir del 1 de julio de 2012, mientras que los derivados lo estarán antes de finales de ese mismo año.

1.10 En octubre de 2009 la Comisión publicó una Comunicación sobre las futuras acciones que se acometerán para regular el mercado de los derivados. El objetivo es aumentar la transparencia, reducir los riesgos operativos mediante la normalización y desarrollar los mercados de contratos normalizados modificando oportunamente la Directiva sobre los mercados de instrumentos financieros.

1.11 El CESE está convencido de que las medidas propuestas aumentarán la transparencia de los mercados otorgando un papel cada vez más importante a los registros de operaciones, de forma que se reduzca el riesgo de contraparte con un incremento progresivo de las operaciones reguladas a través de las contrapartes centrales, que, a su vez, estarán sujetas a normas más estrictas de gobernanza, organización interna y requisitos de capital que harán disminuir el riesgo operativo gracias a la utilización de procedimientos electrónicos para validar las condiciones de los contratos de derivados OTC.

1.12 El CESE está de acuerdo tanto en la propuesta de las contrapartes centrales como en la limitación de las ventas en descubierto. Imponer transparencia en las transacciones, hacer que los operadores y contrapartes asuman responsabilidades y evitar los excesos especulativos son objetivos necesarios que la Comisión persigue con eficacia al preparar medidas capaces de solventar, al menos en parte, la falta de regulación que tanto ha contribuido a la crisis financiera.

1.13 No obstante, el CESE señala que existen riesgos que no pueden subestimarse, como los que puede plantear, por ejemplo, una excesiva insistencia en los beneficios que las contrapartes centrales pueden aportar a los mercados de permutas de cobertura por impago a corto plazo. La naturaleza competitiva de las distintas contrapartes centrales en la compensación y la fragmentación de todo el proceso es otro factor que ha de tenerse en cuenta, al igual que el riesgo de limitar la gama de instrumentos existentes e incrementar los costes de las transacciones ligadas a las actividades financieras.

1.13.1 Para prevenir eficazmente tales riesgos, sería necesario evaluar con atención, sobre todo, las siguientes cuestiones: interoperabilidad de las contrapartes centrales, confidencialidad de los datos, concentración de la recogida de datos y obligación de informar a la contraparte central e inclusión de los clientes en la gobernanza de las contrapartes centrales.

1.14 El CESE recomienda a las Instituciones europeas:

- adoptar sin demora el Reglamento sobre los mercados de derivados OTC, que permite transmitir confianza y tranquilidad a los mercados y proteger a los ahorradores;
- completar la nueva normativa en materia de derivados, tal como había anunciado la Comisión;
- acelerar la finalización de toda la arquitectura institucional y normativa para la reforma de la regulación de los mercados financieros.

2. La propuesta de la Comisión

2.1 En distintas ocasiones el G-20 ha reiterado su compromiso de acelerar la adopción de medidas atendidas para aumentar la transparencia y acabar con la escasa atención que la reglamentación ha prestado a los derivados OTC.

2.2 La propuesta de Reglamento menciona las numerosas medidas sugeridas en la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de junio de 2010 («*Garantizar la eficiencia, seguridad y solidez de los mercados de derivados: actuaciones futuras*») y es coherente con la denominada ley Dodd-Frank, recientemente aprobada en Estados Unidos.

2.3 Respecto a la compensación, comunicación y mitigación de los riesgos de los derivados OTC, la compensación a través de contrapartes centrales sólo está prevista para los contratos de derivados OTC normalizados. Así pues, para garantizar que entren en el mecanismo de compensación obligatoria la mayor cantidad de derivados OTC, el Reglamento prevé dos enfoques para determinar cuáles han de ser compensados.

2.4 El primer enfoque, de abajo arriba, prevé que la autoridad competente faculte a la contraparte central a tomar decisiones relativas a la compensación de ciertos tipos de contratos. Una vez otorgada dicha facultad, la propia autoridad competente estará obligada a informar a la AEVM, que podrá decidir si se impondrá en la UE una obligación de compensación similar a todos los contratos análogos.

2.5 En cambio, el segundo enfoque, de arriba abajo, permite determinar los contratos no compensados por una contraparte central. De acuerdo con este planteamiento, está previsto que la AEVM, junto con la Junta Europea de Riesgo Sistemático, determine qué contratos deberían estar potencialmente sujetos a la obligación de compensación. Las contrapartes sujetas a la obligación de compensación deberán recurrir a una contraparte central.

2.6 El Reglamento no se aplicará en principio a las entidades (empresas) no financieras, a menos que su posición en derivados OTC alcance un cierto límite y se les considere sistemáticamente importantes.

2.7 El Reglamento establece un proceso que permite identificar a las instituciones no financieras con posiciones sistemáticamente importantes en derivados OTC y las somete a obligaciones específicas. El proceso se basa en la definición de dos límites: a) un límite informativo y b) un límite de compensación.

2.8 No obstante, el Reglamento contempla la utilización de medios electrónicos y la existencia de procedimientos para la gestión de riesgos. Finalmente, las contrapartes financieras y no financieras que estén por debajo del límite de compensación deberán comunicar a un registro de operaciones los detalles de todos los contratos de derivados y todas las modificaciones que se hayan producido.

3. Requisitos aplicables a las contrapartes centrales

3.1 Las contrapartes centrales deben asumir unos mayores riesgos, de forma que el Reglamento obliga a que, por motivos de seguridad, estén sujetas a una rigurosa actuación organizativa de la actividad y a unos requisitos prudenciales (normas de gobernanza interna, requisitos de capital más estrictos, etc.).

3.2 Una contraparte central debe contar con acuerdos de gobernanza sólidos que han de tener en cuenta todos los posibles conflictos de intereses entre los propietarios, la dirección, los miembros compensadores y los participantes indirectos. El papel de los miembros del comité independiente reviste particular importancia. En segundo lugar, para estar autorizadas a ejercer la actividad, se exige a las contrapartes centrales que tengan un capital mínimo. En virtud del Reglamento, se exigirá a la contraparte central que provea un fondo de garantía al que deberán contribuir sus miembros.

4. Autorización y supervisión de los registros de operaciones

4.1 El Reglamento prevé requisitos de información de las transacciones de derivados OTC con los que se pretende incrementar la transparencia de este mercado y que deben transmitirse a los registros de operaciones. Los registros de operaciones se registrarán en la AEVM, que ejercerá una acción de supervisión sobre ellos.

4.2 El Reglamento contiene igualmente indicaciones para estos registros, a fin de garantizar que cumplen una serie de normas concebidas para asegurar que la información que contienen es fiable y segura y que está protegida. En concreto, los registros de operaciones estarán sujetos a requisitos organizativos y operativos que garantizarán una salvaguardia adecuada.

5. Consideraciones del CESE

5.1 Las infraestructuras de los mercados mobiliarios han mostrado carencias significativas en la gestión del riesgo de contraparte y en la transparencia de las operaciones efectuadas en los mercados de derivados OTC, en particular el de permutas de cobertura por impago, señaladas como responsables de la «gran recesión».

5.2 Estos contratos «atípicos» han contribuido a reducir la percepción del riesgo y a extender la crisis, que ha golpeado duramente a las entidades que los emitieron y, en consecuencia, a los ahorradores finales. Por último, por lo que se refiere a los emisores, la especulación practicada por los bancos, que han vendido permutas de cobertura por impago «naked», es decir, sin subyacente, ha aumentado las tasas y, por tanto, la carga financiera que han pagado los emisores, lo cual ha provocado también su quiebra.

5.3 Por estos motivos las permutas de cobertura por impago han sido definidas como «paracaídas de plomo», pues representan un peligro potencialmente mortal para el sistema financiero mundial. La única solución concreta que se ha adoptado ha sido no permitir la quiebra de las entidades, recapitalizándolas con dinero público, de forma que han sido nacionalizadas. Esta intervención ha determinado, sencillamente, el aumento inevitable de la deuda pública, con lo que el problema y el riesgo han pasado de los bancos al país de pertenencia. La consecuencia es que la zona euro ha sufrido graves turbulencias en los mercados de valores y todos los países se han visto obligados a tomar estrictas medidas de austeridad que han contribuido a ralentizar la débil recuperación económica.

5.4 En Estados Unidos la *Depository Trust & Clearing Corporation* (DTCC) ha constituido una entidad específica (*The Warehouse Trust Company LLC*) que está autorizada para operar como sistema de registro de los contratos de permutas de cobertura por impago. La Administración ha preparado una reforma legislativa para los intercambios de derivados OTC que prevé la obligación de utilizar las contrapartes centrales para los contratos normalizados y concentrar los intercambios en mercados regulados o plataformas organizadas.

5.5 En Europa, la Comisión Europea está elaborando una propuesta legislativa (*Legislación europea sobre las infraestructuras de los mercados*) con la que pretende aumentar la transparencia y la estabilidad del mercado de derivados OTC. Las acciones previstas son coherentes con la propuesta estadounidense porque se pretende (algo muy importante) evitar arbitrajes regulados.

5.6 El CESE también desea prevenir contra algunos riesgos en cuanto a las medidas propuestas para el mercado de derivados. De hecho, el desplome de los mercados financieros no se ha debido únicamente a los derivados, a la falta de contrapartes centrales ni a que no se hubieran prohibido las ventas en descubierto.

5.7 A partir de los años ochenta se extendieron en los mercados financieros instrumentos derivados cada vez más sofisticados que han aumentado su eficacia hasta aproximarla al ideal de unos mercados completos que se describe en la teoría económica. A consecuencia de ello aumentó también la complejidad de las actividades de regulación, supervisión y vigilancia, y todos los paquetes de reformas se orientaron a lograr un mayor control de los mercados con lo que, a menudo, se reducía su eficiencia.

5.8 Un mercado es más eficiente cuanto mejor refleja el precio (o el rendimiento) de un valor la información disponible. Por lo tanto, para que un mercado sea más eficaz debería favorecerse la circulación de la información, de forma que sea posible incorporarla lo más rápidamente posible al precio de los valores. Es importante saber hasta qué punto se perderá eficacia con ello.

5.9 Ante todo, las medidas orientadas a reducir la gama de instrumentos financieros disponibles, como la limitación de las permutas de cobertura por impago «naked» o la actividad de ventas en descubierto, podrían no aumentar la eficiencia de los mercados. De hecho, limitar los instrumentos disponibles reduce la capacidad de los mercados para absorber y difundir la información de que disponen los operadores.

5.10 Ciertamente puede discutirse la utilidad de las permutas de cobertura por impago «naked», qué información añadida transmiten respecto de otros instrumentos o en qué medida influyen en los costes de la financiación. Sin embargo, su prohibición no produciría grandes ganancias en cuanto a la eficiencia. Limitar la posibilidad de realizar ventas en descubierto reduce la liquidez del sistema y, en consecuencia, la capacidad de reacción inmediata ante la aparición de nueva información. Por otra parte, limitar las transacciones de valores OTC, obligando a los operadores a tratar todos los derivados en mercados regulados y recurriendo a las cámaras de compensación, puede tener un doble efecto.

5.11 Por un lado, se contribuiría a hacer el mercado más transparente (sería más fácil, por ejemplo, controlar los importes y los riesgos de los valores de los operadores) y permitiría limitar, al menos parcialmente, posibles fuentes de inestabilidad. No obstante, en situaciones de tensión financiera posiblemente no sea suficiente la transparencia. La propuesta de la Comisión otorga a los reguladores competencias claras en situaciones excepcionales para que limiten o prohíban «temporalmente» la prohibición de realizar ventas en descubierto de todo instrumento financiero en coordinación con la AEVM, que, en cualquier caso, tendrá la posibilidad de intervenir directamente siempre que se cumplan dos condiciones: que exista una amenaza para el buen funcionamiento de los mercados y su integridad, y que los reguladores nacionales no hayan tomado medidas o que éstas no hayan sido suficientes.

5.12 Por otro lado, sin embargo, el riesgo es, una vez más, limitar la gama de instrumentos disponibles y hacer que aumente el coste de las transacciones ligadas a las actividades financieras. El mercado de futuros está altamente normalizado y regulado (porque es importante que puedan observarse los precios de los valores contratados). Por su parte, el mercado de forwards (que conceptualmente es un instrumento similar a los futuros) está adaptado a la necesidad de las contrapartes y permite a los operadores estructurar los arbitrajes de forma flexible. Estos valores están poco normalizados y sería difícil trasladarlos a un contexto de mercado regulado tradicional sin limitar las opciones que tienen los inversores a su disposición.

5.13 Se considera que las contrapartes centrales son el instrumento, el «tratamiento» para gestionar el riesgo sistémico y la forma de hacer más eficientes y transparentes los mercados OTC. Las contrapartes centrales representan sin duda un factor importante para disminuir el riesgo y mejorar la eficiencia de los mercados y, en el mercado de los derivados que cotizan en bolsa, constituyen un elemento indispensable de la infraestructura. Así pues, es razonable pensar que las contrapartes centrales contribuirían también a la evolución de los mercados OTC. Sin

embargo, muchas entidades y políticos están insistiendo demasiado en los beneficios que las contrapartes centrales podrían ofrecer a los mercados de permutas de cobertura por impago a corto plazo.

5.14 Las contrapartes centrales, de hecho, no pueden considerarse la solución para el riesgo de contraparte y podrían no ser capaces de hacer el mercado más eficiente, visto su estado actual. En el marco actual, en el que en todas las regiones existen numerosas contrapartes centrales que difieren según se trate de permutas de cobertura por impago o de swaps de tipos de interés, se pone en peligro la posibilidad de utilizar las garantías colaterales de forma eficaz y de reducir la exposición a la contraparte. La contraparte central puede compensar la exposición sobre una base multilateral, pero sólo para la región, las contrapartes o los tipos de derivados idóneos que soporta. Esto significa que no es posible exigir una compensación entre las posiciones de permutas de cobertura por impago y las posiciones de swaps de tipos de interés.

5.15 La compensación bilateral de las exposiciones a más tipos de derivados OTC con una única contraparte ajena a la contraparte central puede conducir a un uso más eficiente de las garantías colaterales. Además, hay que tener presente que los derivados serán siempre instrumentos innovadores y a medida, y que habrá un elevado número de contratos que no sean idóneos para la compensación. Será necesario reconciliar estas posiciones teniendo en cuenta el riesgo de crédito a través de un proceso adecuado para la gestión de las garantías colaterales que aún no incluye a la contraparte central.

5.16 Las contrapartes centrales contribuirán a aumentar el valor y a repartir y aislar el riesgo ligado al operador único. El CESE está de acuerdo con esta posición. Su popularidad aumentará y acelerará la maduración y la transparencia del mercado, con la consiguiente y deseable expansión de la actividad OTC en el futuro.

5.17 Sin embargo, las contrapartes centrales no son sino uno de los elementos de una infraestructura sólida de gestión del riesgo. El riesgo de contraparte no se eliminará, y habrá que seguir considerando el riesgo bilateral para las posiciones externas a la contraparte central.

5.18 Finalmente, cabe añadir que son muchas las sociedades que no invierten en los sistemas de gestión del riesgo asociado a su cartera de derivados. Es probable que estas sociedades sigan teniendo expectativas de rescate, aun cuando su gestión del riesgo sea totalmente inadecuada.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho a la información en los procesos penales»

COM(2010) 392 final — 2010/0215 (COD)

(2011/C 54/15)

Ponente general: **Antonello PEZZINI**

El 29 de septiembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho a la información en los procesos penales»

COM(2010) 392 final - 2010/0215 (COD).

El 20 de octubre de 2010, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha designado ponente general al Sr. Pezzini y ha aprobado por 161 votos a favor, ningún voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya el trabajo de la Comisión dirigido a elaborar un paquete legislativo global con el objetivo de garantizar un conjunto común de derechos procesales en los procedimientos penales de los países miembros.

1.2 El derecho a una información oportuna y precisa forma parte de la tradición jurídica de la Unión y adquiere aún mayor importancia con el desplazamiento de los ciudadanos de los países miembros por el territorio de la Unión.

1.3 Incluso los nacionales de terceros países, que entran cada vez en mayor número en la Unión, deben poder constatar, por una parte, la cultura jurídica de la Unión, y, por otra, la claridad de los procedimientos, que muestran el respeto por las personas, aunque sean objeto de un procedimiento penal.

1.4 En opinión del CESE, la armonización de las legislaciones nacionales, que constituye la base de la Directiva, debe convertirse en la piedra angular de la cooperación judicial, en particular para dotar de contenido a la Carta de Derechos Fundamentales, que se ha incorporado al Tratado de la UE (Tratado FUE y Tratado UE).

1.5 El Comité considera que la protección de los derechos humanos fundamentales mediante procedimientos comunes y compartidos constituye sin lugar a dudas un fuerte elemento de cohesión y refuerzo de la libertad de movimiento en la UE.

2. Consideraciones de carácter general

2.1 A fin de garantizar el derecho fundamental a un juicio «imparcial», conforme al Estado de Derecho, la UE ha emprendido una acción específica dirigida a reforzar los derechos procesales de los sospechosos o acusados en los procedimientos penales.

2.2 La acción también implica el fortalecimiento de los derechos de la defensa. Esta acción común se considera muy importante, sobre todo para reforzar la confianza en el espacio europeo de justicia, así como para hacer efectivo el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal.

2.3 De hecho, la supresión de fronteras interiores y el creciente ejercicio del derecho a la libre circulación y residencia tienen como consecuencia inevitable el aumento del número de personas que se ven involucradas en procesos penales en un Estado miembro distinto del de residencia.

2.4 La Resolución del Consejo 2009/C295/01, de 30 de noviembre de 2009, se remite a:

- las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999;
- el programa de La Haya de 2004;
- el programa de Estocolmo de diciembre de 2009 para el período 2010-2014,

y se propone, en general, garantizar –por etapas sucesivas– la plena aplicación y el respeto coherente del «derecho a un juicio justo».

2.4.1 Esto es conforme al principio recogido expresamente en el artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que, por tanto, se considera como el marco común para la protección de los derechos de los sospechosos o inculpados en procesos penales.

2.5 Por otra parte, el derecho a un juicio justo y los derechos de la defensa quedan sancionados en los artículos 47 y 48 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE ⁽¹⁾.

2.6 En particular, la hoja de ruta en seis puntos, aprobada en la citada Resolución del Consejo, incluye entre sus prioridades las siguientes medidas:

- Medida A: considerando que, para ejercer plenamente los derechos de la defensa es preciso conocerlos, se establece que un sospechoso o acusado que no hable o entienda el idioma utilizado en el proceso tendrá derecho a los servicios de un intérprete, así como a la traducción de los documentos procesales fundamentales ⁽²⁾;
- Medida B: se dispone que una persona que sea sospechosa o esté acusada de un delito debe ser informada correctamente sobre sus derechos fundamentales, oralmente o, cuando proceda, por escrito, por ejemplo, mediante una carta de derechos (*Letter of Rights*). Se dispone asimismo el derecho para todo sospechoso a recibir información inmediatamente sobre la índole y el motivo de la acusación y, en tiempo oportuno, a obtener toda la información necesaria para la preparación de su defensa.

3. Contenido de la propuesta

3.1 De acuerdo con el mandato que le otorgó el Consejo en su Resolución de 27 de julio de 2010, la Comisión ha elaborado la propuesta de Directiva COM (2010) 392 final «relativa al derecho a la información en los procesos penales».

3.2 La propuesta de Directiva tiene por objeto aplicar puntualmente la medida B de la citada hoja de ruta, mediante la introducción de normas mínimas comunes relativas al derecho a la información en el marco de los procedimientos penales en el territorio de la Unión Europea.

⁽¹⁾ El **art. 5. 2.** del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (*derecho a la libertad y a la seguridad*) establece, en particular, que «toda persona detenida preventivamente debe ser informada, en el más breve plazo y en una lengua que comprenda, de los motivos de su detención y de cualquier acusación formulada contra ella».

El **art. 6. 3** (*derecho a un proceso equitativo*) dispone que todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos: a) a ser informado en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él; b) a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa; (...) e) a ser asistido gratuitamente de un intérprete, si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia.

La Constitución italiana también recoge expresamente las mismas garantías de un juicio justo en su **artículo 111**, modificado por la Ley Constitucional n.º 2/1999.

⁽²⁾ Directiva 64/2010, publicada en el DO L 280 de 26 de octubre de 2010, entrada en vigor el 20 de octubre de 2010.

3.3 Por tanto, la legislación prevé que corresponde a la autoridad fiscal competente no sólo proporcionar al sospechoso la información necesaria, sino también actuar con diligencia para poner la información en conocimiento de la defensa.

3.4 En la práctica, estas medidas positivas y razonables deberían, en particular, acortar los plazos y reducir el coste de los procedimientos judiciales, evitando errores judiciales y limitando el número de recursos.

3.5 Se podrían así «compensar» de alguna manera las cargas financieras suplementarias, aunque sean limitadas, que indudablemente generan la preparación y aplicación concreta de las medidas de información.

4. Observaciones específicas

4.1 Considerando 18: la expresión «*debe recibir con prontitud, al principio del proceso penal, (...) información sobre sus derechos*» puede parecer contradictoria, por lo que sería útil especificar el momento exacto en el que tiene que proporcionarse a la persona sospechosa la información, verbalmente o por escrito.

4.2 Considerando 19: la expresión inicial «*información sobre esos derechos procesales inmediatamente aplicables*» es vaga, por lo que sería conveniente definir mejor la naturaleza y el alcance de estos derechos procesales aplicables, en particular, para garantizar una defensa efectiva.

4.3 Considerando 21: la expresión final «*suponga un riesgo grave para (...) la seguridad interna*» puede parecer vaga. Sin embargo, el adjetivo «grave» debería considerarse como un elemento indispensable, para evitar que con el pretexto de la «seguridad interna» los Estados miembros puedan ejercer un poder discrecional de carácter «político».

4.4 Considerando 22: la expresión «*mecanismo para verificar que los sospechosos*» podría precisarse en aras de una mayor transparencia, añadiendo, después de «*verificar*», las palabras «*mediante un acto formal*».

4.5 Artículo 3, apartado 1: la expresión «*con prontitud*» podría ser útilmente sustituida por «*desde el primer acto*».

4.6 Artículo 3, apartado 2, última frase: la expresión «*comparecer con prontitud*» debería sustituirse por «*ser conducida sin dilación*», a semejanza de la formulación del artículo 5.3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

4.7 Artículo 4, apartado 1: la expresión «*con prontitud*» debería sustituirse por «*en el acto*».

4.8 Artículo 6: dado que la Directiva se refiere al derecho a la información sobre la acusación, no sólo durante el juicio sino también en la *fase de instrucción*, convendría precisar que también se facilitará información sobre la acusación en lo relativo a los actos realizados por la policía judicial, al menos en los casos de delegación de la autoridad judicial y una vez que se haya producido la acusación inicial.

4.9 Artículo 6, apartado 1: deberá pasar a tener la siguiente redacción: «Los Estados miembros garantizarán que todo sospechoso o acusado reciba suficiente información sobre la acusación **y su respectiva motivación**, para salvaguardar la equidad del proceso penal.», de modo que se incluya la idea que figura en el CEDH (artículo 6, apartado 3, letra a) que se refiere expresamente a **la causa de la acusación**.

4.10 Artículo 6, apartado 2: la expresión «con prontitud» deberá reemplazarse por «en el más breve plazo», a fin de reproducir con mayor fidelidad la expresión que figura en el CEDH, sobre cuya interpretación existe ya una abundante jurisprudencia.

4.11 Artículo 6, apartado 3, letra a): en lugar de «[...]de las circunstancias en que **se cometió** el delito» debería decirse «[...]de las circunstancias en que **se hubiera cometido** el delito», dado que en el momento de la acusación todavía no se ha establecido siquiera que se haya cometido una infracción, conclusión que es únicamente posible después del juicio.

4.12 Artículo 6, apartado 3, letra a): la expresión «*incluidos la hora, el lugar y el grado de participación del sospechoso o del acusado en el delito*» ganaría en precisión sustituyendo las palabras «*grado de*» por «*papel efectivo en la*».

4.13 Artículo 6, apartado 3: añádanse tres nuevas líneas con el siguiente enunciado:

- «c) la descripción de la pena aplicable a la infracción antes descrita;
- d) los plazos y medios de defensa y los instrumentos de prueba;
- e) el valor relativo de la eventual confesión de los hechos.»

4.14 Artículo 7, apartado 2: imponer el *secreto*, sobre cuya base puede denegarse el acceso a determinados documentos una vez concluidas las investigaciones, debería impedir que las autoridades judiciales dispongan de un poder discrecional excesivo, dado que generalmente tras el cierre de las investigaciones se hacen públicos los actos procesales.

4.15 Artículo 7, apartado 3: conviene mantener en todas las versiones lingüísticas de la Directiva la referencia a las «*investigaciones preliminares*», evitando la expresión «*fase previa al procedimiento jurisdiccional*», dado que muchos ordenamientos procesales no prevén esta última fase.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de OMG en su territorio»

COM(2010) 375 final — 2010/0208 (COD)

(2011/C 54/16)

Ponente: **Gerfried GRUBER**

El 7 y el 10 de septiembre de 2010 respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de OMG en su territorio»

COM(2010) 375 final – 2010/0208 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de noviembre de 2010.

En su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 9 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 169 votos a favor, 12 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE reconoce que la cuestión del desarrollo de los organismos genéticamente modificados en la agricultura europea genera importantes dudas en un importante sector de la población europea. Por ello, el CESE valora la intención de la Comisión Europea de abordar esta cuestión sensible de la libertad de los Estados miembros para optar por el cultivo de OMG, con el objetivo de llegar a una solución viable e intentar favorecer un marco europeo compatible con el buen funcionamiento del mercado interior. Sin embargo, a juicio del CESE, el proyecto de propuesta presentado, basado principalmente en criterios éticos y morales, plantea más incertidumbres que certezas y podría suponer, en la práctica, una proliferación de diferentes medidas (jurídicamente inciertas) entre Estados y regiones que podría repercutir en el funcionamiento del mercado interior en la UE, la seguridad jurídica de los operadores y la credibilidad del sistema.

1.2 En la propuesta objeto de examen, no obstante, siguen siendo necesarias, a juicio del Comité, considerables mejoras y puntualizaciones en el sentido de las observaciones abajo formuladas, principalmente en materia de seguridad jurídica para las partes interesadas. El Comité considera que la manera de lograr esta seguridad jurídica consistiría, por ejemplo, en establecer un fundamento jurídico concreto y aplicable en el Derecho derivado de la UE, con argumentos, condiciones y procedimientos específicos aplicables a las medidas nacionales. De manera más general, el Comité insta a que se aclare el fundamento jurídico de la propuesta y la compatibilidad de las posibles prohibiciones de los Estados miembros en aplicación del artículo 26 *ter* con la normativa del mercado interior de la UE y las normas comerciales de la OMC, así como con otras obligaciones jurídicas internacionales.

1.3 La cuestión de las restricciones nacionales al cultivo de los OMG está estrechamente relacionada con las de coexistencia y responsabilidad en caso de daños provocados por los OMG y de mezcla no intencionada. Por tanto, el Comité considera que estas cuestiones deberían tratarse juntas o en propuestas legislativas paralelas, como parte de una revisión más global del marco regulador de la UE para la biotecnología agrícola, lo que también coincide con las conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de diciembre de 2008.

1.4 Dado el calendario de la actual propuesta de la Comisión, que se presenta antes de la revisión global en curso del actual marco jurídico, aún no se ha adoptado ninguna posición definitiva sobre la propuesta, que solo podrá ser valorada en relación con la evaluación en curso del sistema de autorización en su conjunto y del marco regulador global. Ello no debería, sin embargo, retrasar indebidamente las mejoras de la actual propuesta.

2. Contexto y síntesis de la propuesta de Reglamento

2.1 La Unión Europea (UE) dispone de un marco jurídico general para la autorización de organismos modificados genéticamente (OMG). La normativa relativa al cultivo de OMG se establece en la Directiva 2001/18/CE ⁽¹⁾ y en el Reglamento (CE) n° 1829/2003 ⁽²⁾. En virtud del artículo 23 de la Directiva

(1) Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo (DO L 106 de 17.4.2001, p. 1).

(2) Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente (DO L 268 de 18.10.2003, p. 1).

2001/18/CE, es posible restringir mediante medidas de salvaguardia, basadas en informaciones científicas adicionales que permitan considerar que un determinado OMG constituye un riesgo para la salud humana o el medio ambiente, el cultivo de OMG ya autorizados al nivel de los Estados miembros en las condiciones estipuladas en dicho artículo. Además, según al artículo 26 bis, los Estados miembros podrán adoptar las medidas adecuadas para impedir la presencia accidental de OMG en otros productos (coexistencia).

2.2 En marzo de 2009, el Consejo rechazó la propuesta de la Comisión Europea de revocar las medidas de protección nacionales existentes (en concreto, en Austria y en Hungría) por falta de fundamento científico. Esta situación se ha producido repetidamente en similares votaciones anteriores del Consejo, de modo que se puede hablar de una situación de bloqueo político, similar a la existente con el sistema de autorización. En junio de 2009, trece Estados miembros ⁽³⁾, en una declaración conjunta, pidieron a la Comisión Europea que elaborara propuestas para que los Estados miembros pudieran decidir acerca del cultivo de OMG.

2.3 A partir de las directrices políticas establecidas por el Presidente Barroso, la Comisión Europea presentó, mediante decisión de 13 de julio de 2010, una propuesta legislativa destinada a permitir que los Estados miembros pudieran adoptar por sí mismos una decisión con respecto al cultivo de OMG. Las propuestas de la Comisión consisten en una Comunicación sobre la libertad de decisión de los Estados miembros en materia de cultivos modificados genéticamente ⁽⁴⁾ y una propuesta de Reglamento para adaptar consecuentemente el marco legislativo ⁽⁵⁾.

2.4 Desde un punto de vista técnico-legislativo se añade a la Directiva 2001/18/CE un nuevo artículo 26 ter. Esta disposición prevé que los Estados miembros podrán adoptar medidas para restringir o prohibir el cultivo de los OMG autorizados en el mercado interior, en todo su territorio o parte del mismo, con la condición de que esas medidas se basen en motivos distintos de los relacionados con el riesgo para el medio ambiente o la salud humana, que ya están cubiertos por el actual sistema de autorización, y de que sean conformes con los Tratados.

2.5 El objetivo de la propuesta de Reglamento es conceder a los Estados miembros, conforme al principio de subsidiariedad, mayor libertad de decisión con respecto al cultivo de OMG y proporcionar la necesaria seguridad jurídica. La Comisión parte de la base de que la propuesta de Reglamento es conforme con las reglas del mercado interior y los compromisos internacionales. La Comisión considera igualmente que la nueva reglamentación no está en contradicción con el actual sistema de autorización, sino que únicamente lo completa.

2.6 El 5 de noviembre los servicios jurídicos del Consejo emitieron un dictamen jurídico sobre la elección de la base jurídica, las posibles medidas nacionales y la compatibilidad de las medidas propuestas con los acuerdos del GATT. El servicio jurídico sostiene que la base jurídica elegida no es válida, plantea sus profundas dudas sobre la compatibilidad de las medidas que potencialmente pudieran adoptar los Estados miembros con los Tratados o con el GATT y subraya la difícil defensa ante el Tribunal de Justicia y ante la OMC de una medida adoptada por un Estado o una región en virtud de criterios éticos o morales. Además, estas preocupaciones fueron confirmadas en parte por el servicio jurídico del Parlamento Europeo, el cual, en su dictamen de

17 de noviembre de 2010, expresó dudas similares respecto de la compatibilidad de las posibles justificaciones de restricciones nacionales, por ejemplo, por razones de moralidad pública, con la normativa del mercado interior de la UE y con las normas comerciales de la OMC.

3. Sobre el actual sistema de autorización

3.1 El procedimiento de autorización establecido al nivel europeo tiene por objeto garantizar un elevado nivel de protección de la vida y la salud humana, la salud y el bienestar animal, las exigencias medioambientales y los intereses de los consumidores, garantizando al mismo tiempo el buen funcionamiento del mercado interior.

3.2 Las normas vigentes relativas a la autorización y uso de OMG se basan en una serie de principios (jurídicos) fundamentales que a juicio del CESE deberían respetarse. Al respecto cabe citar fundamentalmente:

- una autorización independiente y basada en datos científicos,
- un elevado nivel de protección en lo que respecta a la salud y el medio ambiente, con arreglo al principio de cautela,
- el respeto de las obligaciones internacionales y del mercado interior,
- la libertad de elección y la transparencia en toda la cadena alimentaria,
- la seguridad jurídica, y
- la subsidiariedad y proporcionalidad.

3.3 Las propuestas de la Comisión Europea deben considerarse en el contexto temporal y material de la aplicación de las conclusiones del Consejo de diciembre de 2008, que entre otras cosas preconizan una revisión del actual sistema de autorización que culminará probablemente a finales de 2010. Se trata, en especial, de una nueva reglamentación de las directrices de la EFSA relativas a la evaluación de los posibles riesgos para la salud y el medio ambiente ⁽⁶⁾, de un informe de la Comisión Europea sobre la mejora del control medioambiental tras la autorización y de un estudio referente a las repercusiones socioeconómicas y medioambientales del cultivo de OMG. Además se llevará a cabo una evaluación del marco legislativo para el uso de OMG en alimentos y piensos, y también el cultivo de OMG. De aquí a 2012 se efectuará una revisión integral de todo el sistema de autorización de los OMG.

3.4 Por otra parte, es necesario analizar la relación existente entre prohibiciones o restricciones nacionales de cultivo y las normas sobre coexistencia, porque ambas cuestiones están estrechamente interrelacionadas y al respecto la Comisión Europea también quisiera conceder a los Estados miembros una mayor flexibilidad. En este contexto revisten importancia las observaciones formuladas por la Comisión en su informe del 3 de abril de 2009 sobre la aplicación de las directrices relativas a la coexistencia ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Bulgaria, Irlanda, Grecia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia y Eslovenia.

⁽⁴⁾ COM(2010) 380 final.

⁽⁵⁾ COM(2010) 375 final.

⁽⁶⁾ Véase la consulta pública sobre el proyecto de la EFSA de 12 de noviembre, cuyo plazo termina el 24 de enero de 2011, website: <http://www.efsa.europa.eu/en/press/news/gmo101112.htm>.

⁽⁷⁾ COM(2009) 153 final.

4. Observaciones generales

4.1 Aunque naturalmente el Comité no se ha pronunciado aún sobre las modalidades concretas de las prohibiciones nacionales, cabe remitirse a observaciones que guardan una relación de fondo con la propuesta de Reglamento objeto de examen y siguen manteniendo su validez como aportaciones al debate, o bien como propuestas.

4.2 Así, por ejemplo, en su dictamen de iniciativa de 16 de diciembre de 2004 ⁽⁸⁾, el Comité se pronunció con detenimiento sobre la coexistencia de cultivos modificados genéticamente y cultivos convencionales y ecológicos y formuló propuestas en materia de reglamentación. Afirmaba, por ejemplo, que debían adoptarse medidas determinadas con las que evitar cruces en función de las respectivas condiciones regionales, así como regularse a escala nacional y regional disposiciones regionales para el cultivo o una prohibición de cultivo al nivel nacional. Además, destacaba la necesidad de establecer normas mínimas al nivel de la UE en materia de coexistencia y responsabilidad.

4.3 Se deberá prestar especial atención a las medidas para la protección de las zonas naturales protegidas y de otras zonas ecológicamente sensibles. Además, se deberán tomar en consideración medidas para la protección de los intereses económicos y culturales regionales, así como otras consecuencias económicas y sociales.

4.4 En dicho dictamen, el Comité señala también que, desde el punto de vista regional, las condiciones de la coexistencia son muy diferentes y, en particular, en las zonas de agricultura minifundista el cultivo simultáneo de organismos modificados genéticamente y de cultivos convencionales y ecológicos dentro de una misma región no es viable.

4.5 En este contexto, en el dictamen se hace referencia a las posibilidades de comercialización de las marcas de calidad regionales y las garantías de origen, para las que –habida cuenta de las expectativas de los consumidores– se ha renunciado a la utilización de OMG. Este es uno de los motivos por los que muchas regiones se han declarado zonas sin organismos modificados genéticamente, lo que ha llevado al Comité a señalar las correspondientes inseguridades jurídicas y cuya clarificación sigue siendo necesaria.

5. Observaciones particulares y cuestiones por resolver

5.1 Criterios sobre una posible prohibición o restricción de cultivo

5.1.1 La Directiva 2001/18/CE armoniza las disposiciones sobre la autorización de OMG, incluida la adopción de medidas de protección en virtud del artículo 23 y las medidas de coexistencia en virtud del artículo 26 bis. Su fundamento es el artículo 114 TFUE (antiguo artículo 95 TCE) sobre la aproximación de las legislaciones para la consecución de los objetivos del mercado interior. El nuevo artículo 26 ter permite ahora que los Estados miembros, pese a la existencia de una autorización uniforme de la UE, puedan prohibir el cultivo de OMG.

5.1.2 Esto plantea en primer lugar la cuestión de en qué medida una prohibición nacional puede constituir una excepción dentro de un marco jurídico armonizado y si esto no contraviene los principios jurídicos generales del mercado interior. Además,

según un reciente dictamen del Servicio Jurídico del Consejo ⁽⁹⁾, el fundamento jurídico del artículo 114 del TFUE no parece ser válido a la luz de los objetivos, el contenido y el alcance de la propuesta relativa al artículo 26 ter. El servicio jurídico del PE, por su parte, no cuestiona el artículo 114 del TFUE como fundamento jurídico de la propuesta, con lo que se demuestra que en la UE existen distintas interpretaciones jurídicas de esta cuestión, que ha de aclararse y resolverse.

5.1.3 La propuesta no contiene ninguna lista de motivaciones, ya sean vinculantes o meramente ilustrativas, que puedan utilizar los Estados miembros como punto de partida para imponer una prohibición de cultivo de OMG. El artículo 26 ter establece únicamente que los motivos deben ser distintos de los que se examinan en el marco de una autorización. En consecuencia, no es posible fundamentar la prohibición en motivos aducidos en el sistema de autorización de la UE, o que guarden relación con él, para la evaluación de los riesgos para la salud y el medio ambiente. A juicio del CESE, podría reforzarse la seguridad jurídica que proporciona la propuesta mediante la inclusión en el propio artículo 26 ter de una lista indicativa (pero no exhaustiva) de motivos concretos que los Estados miembros podrán invocar para limitar o prohibir el cultivo de OMG. Estos motivos podrían incluir también, además de argumentos éticos, morales y religiosos, algunos argumentos socioeconómicos. Tal aclaración del Derecho secundario serviría de *lex specialis* para los motivos enumerados en el artículo 36 del TFUE y desarrollados en la jurisprudencia del TJE, y de esta forma se mejoraría su compatibilidad con las normas del mercado interior y con los Tratados.

5.2 Seguridad jurídica

5.2.1 En cuanto a las cuestiones de seguridad jurídica, el Comité considera que no pueden resolverse solo con una mera referencia al Derecho primario. En este contexto, por ejemplo, cabe remitirse a la sentencia del TJE en el asunto C-165/08 ⁽¹⁰⁾, en la que se dictamina que una prohibición nacional de autorización de semillas de OMG no es compatible con las disposiciones de la UE. Esta sentencia pone de manifiesto la dificultad para los Estados miembros de apoyarse en motivos distintos de los aspectos relativos a la protección de la salud y del medio ambiente.

5.2.2 No obstante, el CESE reconoce que, en vista de la situación jurídica y política actual, la creación de un fundamento jurídico claro y sólido debería conferir a los Estados miembros una seguridad jurídica mayor que el actual status quo. Esto, sin embargo, se lograría mejor mediante el establecimiento de un fundamento jurídico concreto y detallado en el Derecho secundario (por ejemplo, la Directiva 2001/18/CE) que remitiéndose a imprecisos y estrechos márgenes de decisión basados en normas generales del mercado interior.

5.3 Alcance de la supervisión de la EFSA – Cooperación con los Estados miembros

5.3.1 Para garantizar el sistema de autorización basado en datos científicos cabe remitirse a la revisión de las directrices de la EFSA sobre la evaluación de los riesgos potenciales para la salud y el medio ambiente, que deberán tener carácter normativo tras la aprobación de los Estados miembros. En este contexto, el CESE confía en que haya un perfeccionamiento del sistema de evaluación científica basada en datos e independiente en el marco del procedimiento de autorización de acuerdo con el principio de cautela.

⁽⁹⁾ Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, de 5.11.2010, 2010/0208(COD), 15696/10.

⁽¹⁰⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo en el asunto C-165/08 (Comisión Europea/República de Polonia), de 16 de julio de 2009.

⁽⁸⁾ DO C 157 de 28.6.2005, p. 155.

5.3.2 El CESE pide que, en el marco de la evaluación científica de riesgos por parte de la EFSA y para temáticas específicas, se reflexione sobre la conveniencia de asociar más estrechamente y con mayor frecuencia a los Estados miembros. La EFSA fue creada mediante el Reglamento (CE) n° 178/2002 ⁽¹¹⁾ para elaborar dictámenes científicos sobre la inocuidad de alimentos y piensos, teniendo presentes también los riesgos que se plantean para el medio ambiente. Naturalmente, en los Estados miembros se examinan igualmente las repercusiones medioambientales de los OMG. Los Estados miembros en cuestión pueden someter a análisis más exactos en su propio territorio los distintos datos medioambientales y los resultados deben someterse debidamente para evaluación a la EFSA.

5.3.3 En términos generales deberían elaborarse criterios metodológicos a los que debieran atenerse todos los estudios científicos de y para la EFSA. Esto debería ir hasta la evaluación *inter pares* y podría contribuir a una mejor coordinación entre la EFSA y los Estados miembros ⁽¹²⁾. El CESE es consciente de que, en sus evaluaciones científicas de riesgo, la EFSA cumple formalmente con absoluta independencia los criterios más estrictos posibles, motivo por el cual constituye una institución de la Unión Europea muy valorada internacionalmente. Los centros de investigación, universidades e investigadores particulares que elaboran evaluaciones de riesgo en los Estados miembros y la EFSA deberían estrechar aun más su cooperación a la hora de desarrollar la metodología de investigación.

5.3.4 No obstante lo anterior, en aras de aportar mayor transparencia y calidad a los procesos de evaluación científica de OMG, el CESE propone una reforma de la EFSA para que en el panel de transgénicos estén representados todos los grupos de interés (consumidores, industria, comerciantes, agricultores ecológicos, ganaderos ecológicos, cooperativas de consumo, nutricionistas, médicos, etc.), y no tan solo un grupo de investigadores.

5.4 Mercado Interior

5.4.1 La Comisión Europea parte de la base de que la posibilidad de imponer una prohibición nacional de cultivo de OMG que se utilicen como semillas, alimentos y piensos no supondrá distorsiones del mercado interior. Esta presuposición es cuestionable, ya que al menos en las regiones o Estados miembros en los que se ha impuesto una prohibición de cultivo, el comercio de OMG autorizados para semillas podría verse restringido. La jurisprudencia actual del TJE en casos similares aboga en este sentido ⁽¹³⁾.

5.4.2 En la situación actual es difícil evaluar si una prohibición puede entrañar distorsiones de la competencia. No obstante, a

falta de normas (mínimas) de coexistencia y responsabilidad al nivel de la UE, es probable que se vean comprometidas las condiciones de igualdad existentes en los sectores agrícolas que no producen OMG. En cualquier caso, para toda solución que se adopte en el futuro, hay que tener en cuenta las cargas administrativas y financieras de las medidas que se tomen para garantizar la coexistencia. Por otra parte, es posible que la libertad de elección en materia de OMG pueda entrañar ventajas para la comercialización, con lo cual la fijación de precios dependerá siempre del comportamiento del consumidor.

5.4.3 En comparación con las plantas convencionales, las plantas modificadas genéticamente a veces necesitan otras medidas técnicas y agronómicas de cultivo, como, por ejemplo, otros productos fitosanitarios, lo que puede plantear problemas de disponibilidad debido a las carencias y al inadecuado funcionamiento del mercado interior de estos productos. Este ejemplo sirve para ilustrar la diversidad de condiciones que deben tener en cuenta los agricultores para tomar sus decisiones de producción.

5.5 Repercusiones económicas y sociales

5.5.1 Con respecto a las repercusiones económicas y sociales de las autorizaciones de OMG, cabe remitirse al informe que emitirá la Comisión a finales de 2010. En cualquier caso, los datos que contenga deberían incluirse en la evaluación de la propuesta presentada, ya que, conforme al artículo 26 *ter*, en los motivos aducidos para la prohibición presumiblemente se incluirán sobre todo las posibles repercusiones económicas, sociales y medioambientales. Mientras no esté disponible dicho informe, será imposible emitir un dictamen exhaustivo sobre la propuesta sometida a examen.

5.5.2 Cabe mencionar también que el Reglamento (CE) n° 1829/2003 admite, en determinadas condiciones, que en el proceso de evaluación individual, en el marco de la decisión de gestión del riesgo que sigue a la evaluación de los riesgos para la salud y el medio ambiente, se tengan en cuenta otros factores dignos de consideración.

5.5.3 Debido a la falta de conocimientos con respecto a las repercusiones económicas y en materia de normas sobre competencia, en la propuesta debería preverse una cláusula de evaluación y la Comisión Europea debería proceder previamente al correspondiente análisis de impacto.

5.6 Obligaciones internacionales

5.6.1 Un aspecto importante, a juicio del Comité, es verificar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, especialmente las contraídas en el marco de la OMC/GATT y del Protocolo de Cartagena. Como cabe esperar que los Estados miembros que quieran imponer una prohibición se apoyarán en el nuevo artículo 26 *ter*, es de especial importancia que las decisiones en la materia se sustenten en un fundamento jurídico sólido y seguro al nivel internacional.

(11) Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

(12) Véase la reclamación de Hungría contra la Comisión Europea en el asunto T-240/10 Amflora.

(13) Véanse, por ejemplo, los asuntos C-110/05, Comisión contra Italia; C-142/05, Mickelsson y Roos; C-188/04, Alfa Vita; y C-416/00, Morellato.

5.6.2 Con respecto a la importancia de esta cuestión, el CESE lamenta que la Comisión Europea no aclare con mayor detalle la conformidad de la propuesta con las obligaciones internacionales de la UE. En relación con esto, deberían tenerse en cuenta también los dictámenes de los servicios jurídicos de las instituciones europeas sobre la compatibilidad con la OMC, en particular el reciente dictamen del Servicio Jurídico del Consejo ⁽¹⁴⁾, en el que se expresan serias dudas en torno a la compatibilidad con los Tratados o con el GATT de las medidas que puedan adoptar los Estados miembros en virtud del nuevo artículo 26 *ter*, tal como figura en la propuesta de la Comisión. De la misma manera, el Servicio Jurídico del Parlamento Europeo expresa dudas similares sobre la conformidad de las posibles justificaciones, por ejemplo, por motivos de moralidad pública, con la normativa del mercado interior de la UE y con las normas comerciales de la OMC.

5.7 Libertad de elección a lo largo de la cadena alimentaria

5.7.1 Asimismo es importante tener debidamente en cuenta la libertad de elección, tanto de los productores y los comercios como de los consumidores. En principio, a los productores y a las empresas debería estarles permitido decidir libremente qué método de cultivo elegir. Del mismo modo, los importadores y comerciantes deberán poder ejercer su actividad profesional legal sin perjuicio de lo estipulado en el nuevo artículo 26 *ter* que ahora se propone.

5.7.2 Las restricciones o las prohibiciones nacionales de cultivo de OMG deberían ser conformes con los principios generales del Tratado, en particular con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

5.7.3 Para que el consumidor disfrute también de libertad de elegir entre alimentos modificados o no modificados genéticamente, es necesario garantizar el adecuado funcionamiento de los sistemas de trazabilidad y etiquetado, pero debe procurarse también una oferta adecuada que sea atractiva para los consumidores. Para ello hay que tener presente la disponibilidad de los productos a escala regional. El CESE subraya que el consumidor europeo debe ser plenamente consciente de que una potencial prohibición del cultivo de OMG en su región o país no impedirá que los OMG se comercialicen libremente en ese territorio y que continúen las importaciones masivas de OMG, para alimentación animal o consumo humano, procedentes de países terceros con dudosa trazabilidad.

5.8 Interacción con las cuestiones de coexistencia

5.8.1 El objetivo de la coexistencia en general es evitar la mezcla accidental con OMG de productos convencionales o ecológicos, para mantener la libertad de elección de productores y consumidores por un lado y, por otro, evitar perjuicios económicos empresariales.

5.8.2 El Comité considera que la aplicación y la garantía efectiva de la coexistencia es un factor esencial con respecto a la cuestión general de la utilización de OMG, aunque aún subsisten muchas dudas sin aclarar y es necesario recabar más datos, sobre todo en lo que se refiere a los efectos a largo plazo en todos los niveles.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, de 5.11.2010, 2010/0208(COD), 15696/10.

5.8.3 La posibilidad de imponer una prohibición conforme a la propuesta de la Comisión puede atenuar el problema de las mezclas o cruces accidentales en las regiones afectadas, pero en modo alguno debe mermar los esfuerzos por desarrollar una normativa sobre la coexistencia a largo plazo de los diferentes métodos de cultivo. Como ya recomendó el Comité en 2004 ⁽¹⁵⁾, una armonización mínima a escala de la UE de las normas de coexistencia y responsabilidad (o, como alternativa, en el artículo 26 *bis* un requisito jurídico que obligue a los Estados miembros a adoptar tales normas al nivel nacional o regional) será imprescindible para garantizar la libertad de elección, asegurar unas condiciones equitativas en el sector agrícola y controlar las repercusiones socioeconómicas del cultivo de OMG. Esto revestirá particular importancia para las regiones fronterizas.

5.8.4 Si la elaboración de normas sobre la coexistencia se desarrollara más a escala nacional y regional, el Comité opina que las buenas prácticas y los conocimientos adquirirían aún mayor importancia. Por tanto, el trabajo de la Oficina Europea de Coexistencia (ECoB) debe orientarse en este sentido y hacer participar debidamente a las partes interesadas a todos los niveles.

5.8.5 No obstante, aún sigue sin resolverse además la cuestión de establecer un valor límite para las semillas modificadas genéticamente, así como un valor límite para los OMG no autorizados en la UE en las importaciones de la UE (que afecta principalmente a los piensos). La Comisión Europea aún tiene que responder a estas cuestiones, y convendría ponerse rápidamente manos a la obra para aplicar las propuestas previstas por la Comisión.

5.9 Circunstancias transfronterizas y cuestiones relativas a la responsabilidad

5.9.1 Aún quedan por dilucidar las reglamentaciones en materia de responsabilidad en caso de mezcla accidental con OMG, sobre todo en los casos de contaminación transfronteriza. Por el momento, los Estados miembros vecinos no tienen obligación de compartir información sobre los lugares donde se cultivan OMG: cuando se intercambian informaciones, en muchas ocasiones es únicamente a través de contactos personales.

5.9.2 Una propuesta podría ser que los Estados miembros en cuyas fronteras se cultiven OMG estuvieran obligados a publicar en Internet las informaciones relativas al cultivo de OMG en el idioma de los países vecinos. Esta medida abriría vías de recurso judicial en caso de mezcla accidental con OMG más allá de las fronteras nacionales, dando así mejores posibilidades de reclamar los perjuicios económicos resultantes.

5.9.3 Se producirá una mejora gracias al anexo al Protocolo de Cartagena decidido el 12 de octubre de 2010, en el que se establecen normas comunes sobre la responsabilidad y la reparación por los daños causados a la biodiversidad en el transporte transfronterizo. Convendría aplicar sin dilaciones innecesarias las obligaciones previstas en él.

⁽¹⁵⁾ DO C 157 de 28.6.2005, p. 155.

5.9.4 El Comité propone también que se examine en qué medida podrían introducirse normas mínimas europeas con carácter vinculante sobre coexistencia y en materia de responsabilidad (o, como alternativa, en el artículo 26 *bis* un requisito jurídico que obligue a los Estados miembros a adoptar tales normas al nivel nacional o regional), al menos en las regiones fronterizas de los Estados miembros, para evitar riesgos en materia de responsabilidad en el ámbito del Derecho privado, así como para

poder aclarar situaciones dudosas entre los Estados miembros. El Comité señala la urgencia de adoptar estas normas en materia de responsabilidad, dado que en la actualidad el sector de los seguros sigue negándose a ofrecer cobertura de los daños relacionados con los OMG, y que el actual régimen de responsabilidad medioambiental de la UE aplicable con arreglo a la Directiva 2004/35/CE proporciona una cobertura insuficiente para este tipo de daños.

Bruselas, 9 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

El texto siguiente fue suprimido como resultado de la enmienda aprobada en el Pleno, aunque obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos a favor de que se mantuviera:

Punto 5.8.5

«La solución a los niveles bajos de OMG no autorizados habría de ser técnica, estableciendo un umbral de presencia mínima para estos eventos, que cubra tanto a la alimentación animal como al resto de la alimentación».

Resultado de la votación Votos a favor: 83 Votos en contra: 79 Abstenciones: 29

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 — Una Agenda Digital para Europa»

COM(2010) 245 final

(2011/C 54/17)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

El 19 de mayo de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Una Agenda Digital para Europa»

COM (2010) 245 final.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 2010.

En su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 83 votos a favor y 1 abstención, el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Digital para Europa. El Comité comparte la preocupación de la Comisión sobre el perjuicio causado por la crisis financiera al progreso económico y social europeo. El Comité está de acuerdo en que el gran potencial de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) puede aprovecharse para promover la economía digital a fin de proporcionar un estímulo absolutamente imprescindible para el crecimiento incrementando el nivel de vida cada de los europeos. Además, el Comité coincide con la Comisión en que las diversas iniciativas políticas que cubren el campo de las TIC y de la Agenda Digital deben unificarse y gestionarse conforme a un plan coherente de acción.

1.2 Sin embargo, aunque algunos capítulos de la Comunicación están bien redactados y resumen claramente las iniciativas políticas que han de tomarse, otros apartados –por ejemplo, los que tratan de los beneficios que hacen posibles las TIC para la sociedad de la UE y el relativo a los aspectos internacionales de la Agenda Digital– siguen siendo imprecisos en cuanto al plan de acción. El Comité confía en que finalmente se detallen adecuadamente todos los elementos de la Agenda Digital y que se proceda a una consulta plena de las iniciativas detalladas, en la que, como le corresponde, participará.

1.3 El Comité toma nota de los problemas señalados por la Comisión y que impiden en Europa el desarrollo de una economía digital floreciente: en especial, los problemas causados por la fragmentación comercial, cultural y reglamentaria de una Unión integrada por 27 países, y por la persistente falta de inversiones en redes, educación en materia de TIC, investigación e innovación.

1.4 No obstante, estos problemas han centrado desde hace mucho tiempo las preocupaciones de la UE y, pese a que se han llevado a cabo durante años políticas centradas en ello y planes de acción, los avances han sido menores de lo previsto. Ahora bien, en 2010 resulta inaceptable que el 30 % de los hogares de la UE carezca de Internet ⁽¹⁾ y que, en plena crisis económica, Europa no sea capaz de basarse lo suficiente en el crecimiento de la economía digital para contribuir a una rápida recuperación.

1.5 Aunque Europa es una de las regiones del mundo mejor dotada de redes de interconexión, la complejidad, la falta de accesibilidad y de facilidad de uso de numerosos productos y servicios basados en las TIC constituyen un importante obstáculo para la inclusión de numerosas personas, en particular, las personas mayores o las que padecen alguna discapacidad física. Europa debe concentrar sus esfuerzos en determinar de qué modo un mejor diseño de los productos y servicios relacionados con las TIC mejor podrían responder a las necesidades de una sociedad que envejece y de las personas con discapacidad, teniendo asimismo en cuenta los objetivos de la Convención de las Naciones Unidas al respecto.

1.6 Para el Comité resulta frustrante tener que solicitar una y otra vez, en vano, que se incluya la conectividad de Internet entre las obligaciones de servicios universales. Si la UE se toma en serio la Agenda Digital y el principio de la inclusión digital deberán tomarse rápidamente medidas en este problema. El Comité reconoce las dificultades de financiación que plantea esta medida y recomienda que la financiación de la UE se ponga a disposición de proveedores de infraestructuras basándose en criterios transparentes, objetivos y proporcionados.

(1) Comunicado de prensa Eurostat STAT/09/176.

1.7 Día tras día la UE se hace menos competitiva que los EE.UU., Japón y Corea del Sur en cuanto a infraestructuras de TIC, gastos en I+D en TIC y participación ciudadana en la economía digital. Es preciso invertir el curso de esta caída de la competitividad mediante iniciativas políticas agresivas aplicadas de manera eficaz.

1.8 El Comité considera que el avance escasamente satisfactorio hacia la realización de objetivos europeos relativos a las TIC y a la economía digital se debe fundamentalmente a la ejecución inadecuada de iniciativas políticas en los niveles europeo y nacional: sabíamos lo que había que hacer pero no lo hicimos. El Comité insta a los Estados miembros a que apliquen con urgencia las directivas y recomendaciones relacionadas con la Agenda Digital.

1.9 El Comité considera que el mercado por sí solo no puede regularse de forma correcta en beneficio del bien común. Por tanto, es necesario un marco regulador equilibrado para defender los intereses del mayor número posible de ciudadanos, tal como se pretende con la Estrategia Europa 2020.

1.10 La Comunicación es la oportuna manifestación del liderazgo y el enfoque de gestión necesarios para lograr la Agenda Digital para Europa como parte de la Estrategia Europa 2020 ⁽²⁾. El Comité felicita a la Comisión por las disposiciones sobre gobernanza y supervisión que se recogen en la Comunicación para garantizar la aplicación adecuada y oportuna de esta agenda, de importancia crítica. No obstante, es preciso que la Comisión publique ahora un documento detallado de estrategia de aplicación para que la Agenda Digital se centre en una ejecución eficaz.

1.11 El Comité respalda el plan de acción en «siete pilares» que se bosqueja en la Comunicación y felicita a la Comisión por la tarea realizada. Aunque será necesario perfilar mucho más los detalles para poder valorarlos debidamente, el Comité cree que el plan de alto nivel es razonablemente completo y, en gran medida, correcto.

1.12 No obstante, el Comité expresa su sorpresa por el hecho de que el programa Galileo, importante inversión en el futuro de las TIC de Europa, se haya excluido de la Comunicación. El Comité insta a la Comisión a que garantice que se incluya Galileo de manera explícita en el plan de acción de la Agenda Digital y remite a la Comisión a los dictámenes emitidos por el CESE sobre ese programa ⁽³⁾.

1.13 El Comité confía y desea que se le consulte, cuando proceda, acerca de las comunicaciones de la Comisión relativas a cada uno de los aspectos detallados de la Agenda Digital.

⁽²⁾ Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM(2010) 2020 final).

⁽³⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 73; DO C 324 de 30.12.2006, p. 41; DO C 324 de 30.12.2006, p. 37; DO C 318 de 23.12.2006, p. 210; DO C 221 de 8.9.2005, p. 28; DO C 302 de 7.12.2004, p. 35; DO C 48, de 21.2.2002, p. 42.

Para la formulación de dichas comunicaciones el Comité señala a la Comisión la existencia de una serie de dictámenes previos del CESE ⁽⁴⁾ que versaron sobre la necesidad de una sociedad de la información segura y dinámica, una industria de las TIC fuerte y una economía digital de elevado crecimiento.

2. Recomendaciones

2.1 El acceso generalizado a las redes de alta velocidad debe incluirse en el ámbito de la definición del servicio universal ⁽⁵⁾ con mecanismos adecuados de financiación.

2.2 Deben incrementarse los fondos destinados al desarrollo de capacidades en materia de TIC y a programas de conocimiento y sensibilización para ciudadanos y pymes. Deben establecerse estructuras de información y de apoyo en los Estados miembros a fin de ayudar a las pymes y a los ciudadanos a que comprendan y participen en la economía digital.

2.3 A raíz del compromiso contraído en la Agenda Digital con la inclusión digital, el Consejo debería apoyar iniciativas en todo el territorio de la UE para familiarizar a los niños en edad escolar, las personas mayores y los ciudadanos socialmente desfavorecidos con el uso de las tecnologías de banda ancha (por ejemplo, aprendizaje basado en la Web, videoconferencias, servicios públicos en línea, etc.). Todos los programas educativos deben basarse en las mejores prácticas.

2.4 En el contexto del programa de investigación sobre las TIC del Séptimo Programa Marco, convendría prestar una atención especial al desarrollo de una nueva generación de productos y servicios que sirvan para responder a las necesidades específicas de las personas mayores, de las personas con discapacidad o de las que tienen dificultades para leer y escribir.

2.5 El fomento y el apoyo de las normas abiertas para los productos y servicios relacionados con las TIC en Europa deberían figurar explícitamente en la Agenda Digital. Las normas facilitan la competencia y permiten a las pymes crecer y competir a escala mundial.

⁽⁴⁾ «Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico», dictamen no publicado aún en el DO; DO C 255 de 22.9.2010, p. 116 y DO C 77 de 31.3.2009, p. 60; «Mejora de los modelos de asociaciones público-privadas participativas» en el despliegue de los servicios electrónicos para todos en la UE-27, no publicado aún en el DO; DO C 255 de 22.9.2010, p. 98; DO C 128 de 18.5.2010, p. 69; DO C 317 de 23.12.2009, p. 84; DO C 218 de 11.9.2009, p. 36; DO C 175 de 28.7.2009, p. 8; DO C 175 de 28.7.2009, p. 92; DO C 175 de 28.7.2009, p. 87; DO C 77 de 31.3.2009, p. 63; DO C 224 de 30.8.2008, p. 61; DO C 224 de 30.8.2008, p. 50; DO C 97 de 28.4.2007, p. 27; DO C 97 de 28.4.2007, p. 21; DO C 325 de 30.12.2006, p. 78; DO C 318 de 23.12.2006, p. 222; DO C 110 de 9.5.2006, p. 83; DO C 123 de 25.4.2001, p. 36.

⁽⁵⁾ (COM(2005) 203 final y Directiva del PE y del Consejo 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

2.6 Además de incrementar el flujo de fondos para innovación y I+D en el sector de las TIC, la Comisión debe garantizar que se rinden cuentas debidamente y que se obtiene valor a cambio del dinero invertido. Deben aplicarse prácticas correctas de gestión de las inversiones: las inversiones deben realizarse en función de los resultados económicos y/o sociales previsibles, y todas las inversiones debe estar sujetas a una supervisión rigurosa para garantizar que se obtienen los beneficios proyectados.

2.7 La gestión de las inversiones en I+D debe garantizar que existe una buena coordinación entre los programas y proyectos para maximizar los beneficios y evitar el despilfarro debido a la duplicación de esfuerzos.

2.8 Las iniciativas en materia de I+D deben conceder la máxima prioridad a la sostenibilidad invirtiendo en tecnologías que rompan el vínculo entre crecimiento económico y el daño medioambiental.

2.9 Podría darse prioridad a la financiación de tecnologías innovadoras que empleen el liderazgo de Europa a nivel mundial en materia de comunicaciones inalámbricas y móviles, a fin de proporcionar un acceso universal de alta velocidad a Internet, utilizando acaso el espectro que queda disponible a medida que la radiodifusión y otras actividades reducen su demanda de ancho de banda (el llamado espacio blanco) (6).

2.10 El Comité insta a la Comisión a que incorpore de manera explícita el programa Galileo a los objetivos y recursos de la Agenda Digital. Debería facilitarse asimismo financiación para estimular tecnología y aplicaciones que puedan utilizar las señales, sumamente precisas, de navegación que proporcionan a nivel mundial los servicios de Galileo (7).

2.11 La UE debería seguir financiando I+D en la Internet de los Objetos, que se traducirá en avances tecnológicos de la tecnología inalámbrica, Internet y Galileo (8).

2.12 Debería incrementarse de manera significativa la inversión en I+D relacionada con los problemas de la Protección de Infraestructuras Críticas de Información (CIIP, en sus siglas inglesas) (9).

(6) Véase el dictamen «Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico» (no publicado aún en el DO) y http://www.economist.com/blogs/babbage/2010/09/white-space_wireless.

(7) Los servicios de Galileo incluirán: Navegación de Acceso Abierto, Navegación Comercial, Navegación para una Vida Segura, Navegación Regulada Pública y Búsqueda y Rescate.

(8) Véanse DO C 255 de 22.9.2010, p. 116, y DO C 77 de 31.3.2009, p. 60.

(9) Véase DO C 255 de 22.9.2010, p. 98.

2.13 La Unión Europea debería conferir a una autoridad normativa adecuada, que incluya a miembros de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, la responsabilidad de implementar una protección efectiva de las infraestructuras críticas de información en toda la UE (10).

2.14 Es preciso fomentar una industria europea fuerte de seguridad de la información que sea capaz de competir con la industria estadounidense, que está muy bien financiada (11).

2.15 Cuando trabaje con empresas globales de TIC para aplicar la Agenda Digital, la Comisión debe procurar proteger los intereses de los ciudadanos.

2.16 Como principio de política general, el interés público —el «bien común»— debe tener primacía sobre los intereses privados y empresariales.

2.17 La Comisión debe adoptar todas las medidas que estén en su mano para garantizar que los Estados miembros aplican con rigor el marco regulatorio de las Comunicaciones electrónicas (12).

2.18 Para garantizar un cumplimiento correcto de las normas, las competencias de los reguladores de las comunicaciones en los Estados miembros y a nivel de la UE deben reforzarse y equipararse a las competencias y autoridad de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) (13).

2.19 Teniendo en cuenta la importancia creciente de las TIC móviles, Europa debería avanzar con celeridad hacia un enfoque de la gestión del espectro radioeléctrico basado en mayor medida en el mercado, con mayor potenciación de los agentes del mercado y la introducción de una negociación del espectro más amplia, con menos prescripciones burocráticas nacionales en la asignación del ancho de banda (14).

(10) *Ibidem*.

(11) El valor de mercado acumulado del mercado Federal de la ciberseguridad en los EE.UU se calcula en unos 55 000 millones de USD (2010-2015), con una tasa de crecimiento compuesto anual de 6,2 % para los próximos seis años - <http://www.marketresearchmedia.com/2009/05/25/us-federal-cybersecurity-market-forecast-2010-2015/>.

(12) Directiva 2002/21/CE sobre un marco regulatorio común; Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión y Directiva 2002/77/CE relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

(13) <http://easa.europa.eu/>.

(14) Véase «Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico» (dictamen no publicado aún en el DO); DO C 97, 28.4.2007, p. 27 y DO C 224, 30.8.2008, p. 50.

2.20 La Comisión debería instar a los Estados miembros a que afirmen sus intereses nacionales para desarrollar y utilizar las transmisiones troncales y las redes de conmutación a fin de alcanzar los objetivos de las políticas nacionales, como el de superar los desequilibrios en la banda ancha. Esto puede lograrse trabajando con empresas de telecomunicaciones en asociaciones público-privadas ⁽¹⁵⁾.

2.21 En las zonas de elevada densidad de población de la UE, deberían concederse incentivos a quienes proporcionan infraestructuras para instalar fibra óptica destinada a los hogares.

2.22 La disponibilidad de contenidos y servicios útiles en línea es un motor clave de la actividad en línea. Las administraciones, los poderes públicos, las empresas de servicios y las de los demás sectores deberían acelerar su desarrollo de la Web y la transición de su relación con los clientes para comunicarse en línea.

2.23 Es preciso dar con medios innovadores para acelerar la divulgación, por parte de las empresas, de experiencias de elevada calidad en línea para sus clientes. A este respecto, debe prestarse especial atención a los avances en el uso del vídeo para difundir contenidos en línea.

2.24 Debe asignarse una inversión específica a fin de buscar soluciones innovadoras para los retos que representa la diversidad lingüística en la UE. Los EE.UU. y otras grandes economías con una lengua franca están en situación de ventaja cuando se trata de desarrollar un mercado único y coherente en línea de bienes y servicios. La diversidad lingüística representa un desafío especial en el horizonte de 2020.

2.25 Debería estudiarse la posibilidad de introducir un documento europeo de identidad electrónico para cada ciudadano que facilitaría la prestación de servicios electrónicos y el comercio en línea.

2.26 La Comisión debe instaurar a escala de la UE un sistema de certificación y etiquetado para el comercio electrónico que permita a los consumidores gozar de una protección universal al adquirir bienes y servicios en línea, independientemente de fronteras nacionales. Un sistema de estas características incrementaría la confianza del consumidor en el comercio electrónico.

2.27 Para efectuar transacciones transfronterizas los ciudadanos necesitan confiar en la seguridad de sus datos personales y el dinero; es preciso garantizar la intimidad y que los datos personales se almacenen de forma segura.

2.28 Es necesario que la Comisión establezca un sistema de autorización para que las centrales de llamadas garanticen la protección de los datos confidenciales y del dinero de los ciudadanos de la UE al efectuar transacciones a través de estas centrales, especialmente de las situadas fuera de la UE.

2.29 Debería estudiarse la posibilidad de establecer salvaguardias para los consumidores que incurren en una equivocación al confirmar una compra en línea. En la actualidad resulta demasiado fácil que el consumidor cometa un error que le puede salir caro al confirmar una reserva de aerolínea u otra compra. Tal vez todas las transacciones de este tipo deberían incluir el botón de «deshacer».

2.30 Debe darse especial importancia al comercio electrónico en el que participen niños, estableciendo normas y códigos deontológicos apropiados.

2.31 La UE debería financiar un refuerzo de la capacidad de Europol para luchar contra la ciberdelincuencia. La UE debe mostrarse enérgica en la persecución de la ciberdelincuencia estableciendo duras sanciones de carácter uniforme en toda la Unión para los infractores.

2.32 La Comisión debería elaborar un documento sobre estrategia de la aplicación que desarrolle el apartado sobre «Aplicación y gobernanza» de la Comunicación. El Comité considera que los objetivos de la Agenda Digital no podrán lograrse sin un plan detallado y coordinado de ejecución.

2.33 La Comisión debería utilizar al máximo las herramientas de gobernanza de las TIC para apoyar la ejecución de la Agenda Digital.

2.34 El CESE constituirá un grupo permanente para centrarse continuamente en el desarrollo y la ejecución críticamente importantes de la Agenda Digital.

3. Contexto

3.1 La Agenda Digital para Europa es una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 cuyo propósito es definir la función capacitadora esencial que deberá desempeñar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) si Europa quiere hacer realidad sus ambiciones para 2020. Esta importante iniciativa política recibió el pleno apoyo de los ministros responsables de la política de sociedad de la información de la UE en la reunión ministerial informal celebrada en Granada en abril 2010 ⁽¹⁶⁾.

3.2 Necesidad de una Agenda Digital para Europa

3.2.1 El objetivo de la Agenda Digital es trazar un rumbo que permita maximizar el potencial económico y social de las TIC.

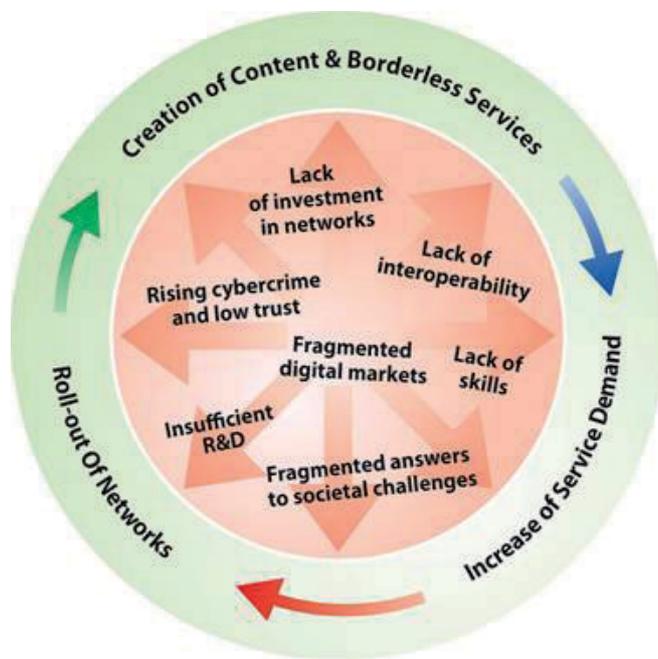
3.2.2 El enorme potencial de las TIC puede aprovecharse si funciona correctamente el «ciclo virtuoso» representado en el anillo exterior de la **figura 1** que figura a continuación.

⁽¹⁵⁾ Véase «Mejora de los modelos de» asociaciones público-privadas participativas «en el despliegue de los servicios electrónicos para todos en la UE-27»

⁽¹⁶⁾ http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Ministerios/en_declaracion_granada.pdf.

Figura 1

Ciclo virtuoso de la economía digital



3.2.3 Pero, aunque el poder de transformación de las TIC es evidente, para explotarlo hay que hacer frente a retos importantes. La Comisión ha señalado los siete obstáculos más significativos. Se enumeran en el círculo interior de la **figura 1**.

3.2.4 A causa de estos obstáculos Europa se está quedando atrás con respecto a los demás países industrializados: el 30 % de los europeos nunca ha utilizado Internet; Europa tiene una penetración de solamente el 1 % de redes de fibra óptica de alta velocidad, mientras que en Japón es del 12 % y en Corea del Sur del 15 %; el gasto de la UE en investigación y desarrollo de las TIC representa solamente el 40 % de los niveles de EE.UU.

3.3 La Agenda Digital propone medidas que urge tomar para abordar las siete áreas problemáticas más significativas que afectan al poder transformador que poseen las TIC para situar a Europa en la vía de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

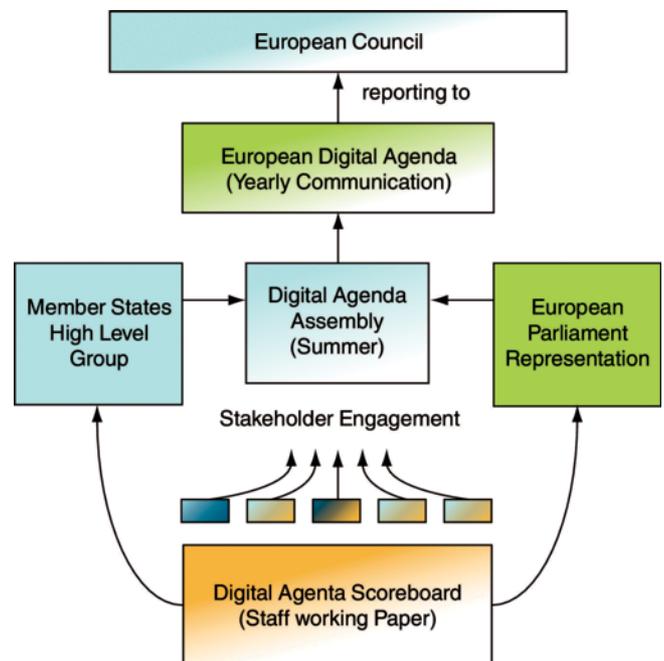
3.4 La iniciativa incluye cien acciones y trece objetivos clave de rendimiento que deben alcanzarse durante los próximos diez años, con más de treinta iniciativas legislativas. La Agenda se articula en torno a los siete pilares de las políticas y reconoce la importancia vital y la dimensión global que reviste lograr de sus objetivos.

3.5 Aplicación y gobernanza

El diagrama que figura a continuación describe la estructura de gobernanza propuesta para gestionar la Agenda Digital.

Figura 2

Ciclo de gobernanza de la Agenda Digital para Europa



4. Observaciones

4.1 La deficiente ejecución de las iniciativas políticas ha agudizado la inercia de la economía digital europea causada por la fragmentación y una inversión insuficiente. Es fundamental que la Comisión utilice la Agenda Digital como divisa para promover buenas prácticas de liderazgo y de gestión que permitan a Europa obtener la economía digital de alto crecimiento que necesita.

4.2 A medida que aumentan la escala e intensidad de las inversiones en TIC y los estímulos a la economía digital, es importante que los planes de gasto de la UE se vean acompañados por una mejor y más rigurosa supervisión y rendición de cuentas.

4.3 La eficiencia y la eficacia de los gastos de I+D de la Unión Europea en TIC son de importancia vital porque necesitamos maximizar los beneficios recibidos de las importantes inversiones que se realizarán. Es importante que los programas y proyectos de I+D sean claros y no se malgaste el dinero duplicándolos a nivel nacional, internacionales ni en el sector de la tecnología.

4.4 Europa depende en exceso de enormes corporaciones mundiales de TIC en lo que a programas informáticos y servicios se refiere. Solo una empresa europea se encuentra entre las diez grandes de TIC a nivel mundial –Nokia– y solo una empresa europea se halla entre las diez más grandes en materia de programas informáticos: SAP.

4.5 Las normas abiertas desempeñaron un papel crucial en el desarrollo y el éxito de Internet. Europa debería fomentar expresamente las normas abiertas con el fin de favorecer la competencia y reducir las trabas para entrar en el mercado de las nuevas empresas, incluidos las del sector privado y las de la economía social. Un fuerte apoyo a las normas abiertas en el marco del plan de acción de Interoperatividad y Normas contribuiría también al desarrollo de las empresas europeas de TIC que podrían competir a nivel mundial.

4.5.1 La UE necesita crear un entorno económico en Europa que fomente el desarrollo de empresas de TIC innovadoras y fuertes, que puedan acabar compitiendo a nivel mundial.

4.5.2 La existencia de un buen mercado «doméstico» es fundamental para que las pymes más dinámicas de hoy se conviertan mañana en grandes corporaciones de proyección mundial; los problemas derivados de la fragmentación de los mercados digitales y la falta de interoperatividad deben atajarse para apoyar el potencial latente de las empresas europeas de TIC.

4.6 El gasto masivo en TIC por parte de los EE.UU. está provocando una fuga de cerebros de Europa. Se prevé que el mercado federal de TI en los EE.UU. tenga un valor acumulativo entre 2011-2015 de 530000 millones de USD, alcanzando un gasto anual de 115 000 millones para 2015. Europa debe fijarse unos objetivos de gasto ambiciosos en TIC si pretende mantener el ritmo de desarrollo de la Era Digital.

4.7 Con la noticia de que el virus Stuxnet ataca procesos de control industrial de importancia clave, la cuestión de la ciberseguridad y de la Protección de Infraestructuras Críticas de Información se ha situado en un primer plano en las agendas de los gobiernos (17).

4.7.1 En la actualidad Europa depende ya enormemente de las TIC para crear riqueza y para nuestra calidad de vida. Es importante que nuestra creciente dependencia de las TIC vaya acompañada de una creciente eficacia de las medidas que se adoptan para proteger infraestructuras críticas de información (electricidad, agua, transporte, sistemas de seguridad, etc.) y para proteger a los ciudadanos de la ciberdelincuencia.

4.7.2 El Comité remite a la Comisión a su dictamen sobre la Protección de Infraestructuras Críticas de Información (18). En concreto, el Comité considera que Europa necesita un fuerte liderazgo con la asignación de competencias a la autoridad correspondiente para que proteja adecuadamente a la UE de posibles ataques.

4.8 El Libro Verde sobre el cambio demográfico, publicado por la Comisión, pone de manifiesto el cambio demográfico que se produce en Europa debido a un rápido envejecimiento de la población que va acompañado por un descenso del número de jóvenes. Aunque esto presenta no pocos desafíos, ofrece también oportunidades ya que la innovación tecnológica puede mejorar la calidad de vida de las personas mayores o con discapacidad, atenuar los problemas económicos de una población envejecida y crear nuevas oportunidades económicas y empresariales en Europa. Se considera que las nuevas TIC destinadas a las personas mayores desempeñarán un papel importante a la hora de solucionar algunos problemas futuros. Europa deberá, pues, prever de qué modo la tecnología puede responder a las necesidades de una

sociedad que envejece, dado que las TIC pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de estas personas, a que se mantengan más sanas, a vivir más tiempo de manera independiente y a seguir siendo activas en el trabajo o en su comunidad. La gama de servicios que podría ofrecerse en el ámbito de la comunicación, las compras, la seguridad y la salud –por solo mencionar algunas de ellas– es muy amplia.

4.9 Dado que los intereses de los ciudadanos europeos y los de las empresas mundiales de TIC no siempre son los mismos, los intereses de los ciudadanos deberán equilibrarse con los de las empresas.

4.10 La diversidad lingüística representa un desafío especial para Europa a la hora de crear un mercado único y dinámico de bienes y servicios en línea. Es preciso invertir más para crear soluciones innovadoras a este desafío.

4.11 La disponibilidad de contenidos y servicios de alta calidad en la red es un factor fundamental para que los usuarios los hagan suyos. La oferta de servicios por parte de la administración y los poderes públicos en la UE es muy desigual y es preciso hacer mucho más para ayudar a sacar adelante sus programas a quienes se han rezagado; especialmente en el sector de la licitación electrónica de bienes y servicios públicos se podría hacer mucho más.

4.12 Fomentar una economía transfronteriza basada en el comercio electrónico en la UE es un proceso sumamente complejo. Para alcanzar a un público más amplio que el de quienes se apresuran a adoptar novedades, el comercio electrónico debe ser fácil y seguro. En la actualidad, la fragmentación reglamentaria, lingüística, cultural y tecnológica existente en los 27 Estados miembros de la UE crea importantes barreras que impiden el desarrollo de una economía abierta basada en el comercio electrónico en toda la UE. Estos problemas deben abordarse de uno en uno, pero la introducción de un documento de identidad para todos los ciudadanos europeos y la certificación en toda la UE de los operadores del mercado electrónico facilitarían en gran medida los problemas.

4.13 En los Países Bajos existe un buen ejemplo de certificación de operador del comercio electrónico. La asociación de comerciantes electrónicos ha creado un instituto de certificación con una junta de supervisión independiente. Todos los miembros de la asociación deben atenerse a un código de conducta y utilizar un contrato de cliente normalizado que fue consensuado con la Consumentenbond (Organización Neerlandesa de Consumidores). Al existir comerciantes en línea certificados, los clientes pueden recurrir a un procedimiento de reclamación estructurado para resolver los litigios. El porcentaje de personas que conocen el sistema de certificación es muy elevado; el 83 % de quienes efectúan transacciones en línea reconocen la etiqueta de certificación. El Comité confía en que la Comisión haga lo necesario para instaurar un régimen de certificación para operadores de comercio en línea que cubra toda la UE.

4.14 Las personas que utilizan la red e Internet por primera vez son especialmente vulnerables a los ciberdelincuentes y a los comerciantes sin escrúpulos. Es preciso ofrecer a los usuarios vulnerables, ya sean adultos o niños, toda la protección que contribuya a que disfruten de un entorno en línea seguro (19).

(17) <http://www.nytimes.com/2010/09/27/technology/27virus.html>; y <http://www.ft.com/cms/s/0/e9d3a662-c740-11df-aeb1-00144feab49a.html?ftcamp=rss>.

(18) DO C 255 de 22.9.2010, p. 98.

(19) El CESE ha emitido una serie de dictámenes sobre este tema durante los últimos quince años. Para los más recientes, véase DO C 128, 18.5.2010, p. 69 («Repercusión de las redes sociales de comunicación e interacción en el ciudadano/consumidor») y DO C 224, 30.8.2008, p. 61 («[...] Protección de la infancia en el uso de Internet y de otras tecnologías de la comunicación»).

4.15 En su Informe de situación anual la Comisión podría incluir un apartado específico sobre las personas con discapacidad con el fin de señalar y evaluar los avances realizados en este ámbito en la Agenda Digital para Europa.

4.16 En una economía europea en línea sin fronteras, es importante dotar a Europol de los medios necesarios para controlar la actividad comercial y social, a fin de que siga siendo segura para todos.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Precio de suscripción 2011 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

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

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

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

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

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

