

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El desarrollo del sistema de gobernanza propuesto en el contexto del marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030»

(Dictamen exploratorio solicitado por la Comisión Europea)

(2015/C 291/02)

Ponente: Richard ADAMS

Coponente: Ulla SIRKEINEN

El 16 de enero de 2015, 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 desarrollo del sistema de gobernanza propuesto en el contexto del marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de abril de 2015.

En su 507º pleno de los días 22 y 23 de abril de 2015 (sesión del 23 de abril de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 152 votos a favor, 6 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El marco de actuación en materia de clima y energía de la UE se asienta en un conjunto sustancial de legislación previa, transpuesta en parte de forma incompleta y aplicada ineficazmente. Sin embargo, materializar la Unión de la Energía exigirá la adopción de nueva legislación y, en particular, su aplicación rigurosa. Es esencial disponer de un marco de gobernanza sólido. La legislación es solo el principio, pues la clave del éxito radica en la gobernanza. La aplicación de las políticas exige el compromiso, la participación, la implicación y la buena voluntad de todas las partes interesadas. El tipo de gobernanza más eficaz es aquel en el que acordar los métodos para determinar y aplicar el objetivo se considera una empresa conjunta en la que participan todas las partes interesadas. En consecuencia, el CESE formula las recomendaciones siguientes:

- Un diálogo estructurado entre todas las partes interesadas deberá integrarse en el proceso de gobernanza si se pretenden mitigar los obstáculos sociales a las medidas reglamentarias y políticas, y apoyar cambios en los comportamientos y actitudes de los ciudadanos.
- Habría que articular y desarrollar un liderazgo político claro para establecer y participar en un diálogo global entre las partes interesadas afectadas y lograr el compromiso de las instituciones legislativas de la UE con las cuestiones relacionadas con la transición energética (por ejemplo, clima, seguridad y justicia social), a modo de proceso de apoyo y acompañamiento paralelo a la Unión de la Energía y a la lucha europea contra el cambio climático.
- El CESE aboga por un diálogo con los interlocutores sociales para garantizar una transición energética que vincule la dimensión medioambiental con las preocupaciones sociales.
- En primer lugar, todo ello debería adoptar la forma de un diálogo europeo sobre la energía que, basado en su independencia, genere confianza y permita una representación equilibrada de todas las partes interesadas para intercambiar información, expresar puntos de vista e influir en la elaboración de políticas sobre temas energéticos, con lo que participaría también activamente en la transición energética.
- En concreto, se insta al Consejo Europeo y al Parlamento a que, cuando examinen el paquete sobre la Unión de la Energía, adopten, con líneas de acción, las medidas que figuran en el punto 6 del presente Dictamen, en el que se aborda la puesta en marcha de un diálogo europeo sobre la energía para apoyar el proceso de gobernanza.
- Este diálogo se organizará en el marco de un foro específico que permita la participación de todas las partes interesadas.

2. Introducción

2.1 El desarrollo de una Unión de la Energía en la UE, así como la importancia de las conversaciones sobre el acuerdo climático que se celebrarán en París a finales de 2015, exigen unos mecanismos de gobernanza efectivos en materia de transición energética. A raíz de la Comunicación de la Comisión «Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030», el Consejo Europeo aprobó y acordó el desarrollo de un sistema de gobernanza fiable y transparente que contribuya a garantizar el cumplimiento por la UE de sus objetivos de política energética. El marco de actuación hasta 2030 propone un nuevo contexto de gobernanza basado en planes nacionales para una energía segura, sostenible y competitiva, así como una serie de indicadores clave que permitan evaluar los avances que se vayan registrando. Este marco debería permitir alcanzar los objetivos hasta 2030 y facilitar la coherencia a nivel de la UE, además de aportar flexibilidad a nivel nacional. Un proceso de gobernanza fuerte debería también proporcionar modelos y ejemplos alentadores en el contexto de las negociaciones mundiales sobre el clima.

2.2 Nunca se insistirá bastante en la importancia de una gobernanza eficaz. El fracaso a la hora de cumplir los plazos del tercer paquete energético, concebido para completar un mercado sólido y único de la energía en la UE, puede atribuirse en gran parte a las deficiencias de la gobernanza. Los intereses nacionales han prevalecido en aquellos casos en los que no han coincidido con los requisitos que refuerzan la UE en su conjunto. Un nuevo proceso de gobernanza debe permitir superar esta situación.

2.3 En una primera fase se establecerán objetivos nacionales y se propondrá un proceso iterativo, tanto para el desarrollo interno de esos planes como para su coordinación mediante un marco de actuación europeo coherente que se ajuste a los objetivos acordados por la UE. Se prevén las tres etapas siguientes:

- 1) la Comisión desarrollará orientaciones sobre la gobernanza y los planes nacionales;
- 2) los Estados miembros presentarán sus planes nacionales basados en un proceso iterativo con la Comisión, previa consulta con los países vecinos, y
- 3) a continuación, la Comisión evaluará la suficiencia de los planes nacionales para lograr los objetivos, con la posibilidad de introducir ajustes negociados a través de un proceso continuado hasta su consecución. Podría mantenerse en reserva la posibilidad de establecer una estructura de gobernanza con carácter legislativo en el caso de que fracasara el enfoque voluntario.

2.4 La Comisión Europea tiene una amplia experiencia en la elaboración y puesta en marcha de las estructuras de gobernanza, experiencia que está aplicando a este conjunto de cuestiones políticas. En el presente dictamen se apoya este planteamiento, pero se advierte de que deberá aplicarse con rigor y convicción, con plazos breves en el proceso iterativo y un análisis incisivo y audaz en el momento de elaborar los informes anuales. Remitiéndose a su Dictamen sobre «Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030»⁽¹⁾, el CESE vuelve a exhortar a los Estados miembros a que respondan positivamente a un procedimiento de gobernanza eficaz y a que determinen, junto con la Comisión y la sociedad civil, cómo podría aplicarse.

2.5 El Comité considera que este marco debería facilitarse y reforzarse generando y aprovechando el respaldo generalizado de las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales —patronal y sindicatos— mediante un diálogo estructurado europeo sobre la energía.

3. Naturaleza del proceso de gobernanza

3.1 El proceso de gobernanza debe ser coherente con el marco jurídico en el que opera. El marco jurídico fija los objetivos y los métodos para alcanzar las metas y debe dar lugar a una seguridad y continuidad de las políticas a largo plazo, especialmente en materia de inversiones, formación y empleo. También debe proporcionar los indicadores pertinentes que sean necesarios. El proceso de gobernanza, que debería tener un carácter general e incluir toda la legislación en materia de energía, debe permitir solventar cuestiones complejas y que, a la vez, ponen de relieve puntos de vista divergentes e intereses contrapuestos. La gobernanza debería apoyar y completar el proceso de toma de decisiones, además de ofrecer flexibilidad para afrontar posibles cambios rápidos. Esencialmente, la gobernanza debería poder responder también a las percepciones sociales, la tecnología, la geopolítica y el mercado.

⁽¹⁾ DO C 424 de 26.11.2014, p. 39.

3.2 Además, el sistema de gobernanza ha de permitir la expresión de manera continuada, equilibrada y representativa de opiniones, preferencias, percepciones y valores, así como servir de canal para que estos conformen las decisiones y afinen constantemente las políticas. La gobernanza debe facilitar la adaptabilidad, no mediante cambios frecuentes, sino con la anticipación de ámbitos de divergencia y la creación de una dinámica coherente e incluyente.

3.3 Se trata de requisitos exigentes, y ha de darse respuesta al creciente escepticismo acerca de la capacidad de la UE para lograr una transición energética equitativa y eficaz. Por consiguiente, el propio proceso de gobernanza exige un marco de actuación claro, aceptado por los participantes. El CESE considera que un proceso de gobernanza convencional no permitirá alcanzar los objetivos mencionados sin la participación ni el respaldo de la sociedad civil de toda Europa. En esta apreciación coincide con las aspiraciones de la Unión de la Energía: «Y lo que es más importante, aspiramos a una Unión de la Energía centrada en los ciudadanos, en la que estos asuman la transición energética» ⁽²⁾. Por lo tanto, el desarrollo de un mecanismo fiable y transparente para conseguir los objetivos energéticos y climáticos y la Unión de la Energía deberán llevarse a la práctica en paralelo, mediante un proceso de concertación multinivel centrado en la información y la participación de todas las partes interesadas. Esta circunstancia es fundamental y, para ser justa, la transición energética debe tener en cuenta los cambios en el mundo del trabajo y evitar las repercusiones sociales negativas.

3.4 El CESE considera que la gobernanza no implica un aumento de la carga burocrática, sino la adopción de un planteamiento vigoroso, basado en principios y centrado en las políticas, cuyo objetivo sea alcanzar las metas acordadas por la UE. La gobernanza debería permear todos los niveles e integrar tanto los conocimientos especializados como los de la vida cotidiana. La Unión Europea se basa en los valores de paz, democracia, dignidad humana, pluralismo, tolerancia y solidaridad. Estos valores, que habrán de traducirse en unos principios éticos claros, sientan los fundamentos para evaluar los aspectos críticos de la transición energética y pueden proporcionar una base universal para alcanzar acuerdos. El desafío consiste en plasmar estos principios en un proceso viable y eficiente que tenga en cuenta las expectativas de la sociedad.

3.5 El CESE considera que los valores sociales subyacentes relacionados con la producción y utilización de la energía requieren hacer mayor énfasis en el proceso de gobernanza. Cuando los ciudadanos sienten que sus valores y puntos de vista se reconocen y debaten en un foro que integra una perspectiva plenamente europea, ello puede reportar beneficios considerables, favorecer una mayor coherencia política y generar más confianza, además de amortiguar los efectos de cambios imprevistos en las políticas. El diálogo pondrá al descubierto los factores subyacentes a las decisiones adoptadas por un país en cuanto a la transición energética. Estos factores se derivan frecuentemente de los juicios de valor de cada sociedad —por ejemplo, en relación con el medio ambiente— que prevalecen sobre las consideraciones técnicas y económicas. En estas circunstancias, en particular dadas las divergencias entre los puntos de vista nacionales, regionales, locales y personales sobre la energía, el llamamiento a adoptar una perspectiva coherente, común o europea puede imponerse sobre la tendencia a defender intereses personales, locales, a corto plazo o nacionales.

3.6 En concreto, un diálogo multinivel implica trasladar estos principios a todas las partes interesadas e instaurar un marco en el que estas cuestiones puedan analizarse y resolverse, en la medida de lo posible, a nivel local, regional, nacional o entre países vecinos. Los participantes deberán comprender que no se trata de un proceso de toma de decisiones, pese a que los responsables políticos deben escuchar y acoger abiertamente las contribuciones.

4. La gobernanza multinivel como elemento esencial del diálogo

4.1 Las políticas energéticas de la UE y nacionales repercuten de forma directa y significativa en la vida de los ciudadanos. Sin embargo, es frecuente que el contenido y la lógica de esas políticas no estén claros para el público general, y pueden ser malinterpretados por la sociedad civil. Por lo general, esta circunstancia suscita un escaso apoyo entre los ciudadanos o concepciones erróneas sobre aspectos fundamentales del futuro desarrollo de la UE. De ello se derivan consecuencias perjudiciales y, en muchos casos, la sociedad civil no está informada ni participa en las políticas energéticas nacionales o de la UE, lo que da lugar a una desconfianza general y unas políticas que no siempre alcanzan los resultados deseados.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2 Para garantizar el carácter incluyente de este proceso, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades locales y nacionales, así como todo tipo de organizaciones dedicadas a la energía, deberán contribuir mediante el diálogo al mecanismo de gobernanza propuesto. Esto combinará las perspectivas regionales, nacionales y europeas con miras a aportar un valor añadido operativo a la elaboración y aplicación de las políticas: aunque las actuaciones deberán llevarse a cabo a nivel nacional o regional, habrán de tener presente un contexto (europeo) más amplio.

4.3 Este proceso de diálogo se centrará en la energía como elemento crítico para lograr una transición justa y sostenible y la aplicación de una política más respetuosa con el clima. Deberá reconocer las necesidades de las personas desfavorecidas y la amplia gama de preocupaciones sociales y medioambientales vinculadas a la energía. El diálogo europeo sobre la energía (DEE), incluidas las cuestiones del clima, formulará un enfoque voluntario y un planteamiento común —definidos como contrato social sobre la energía— que los responsables políticos podrán aprovechar como marco pertinente desde el punto de vista social. Las partes interesadas y los ciudadanos mantendrán un diálogo permanente sobre la aplicación de las medidas prácticas. A corto plazo, por razones de eficacia y por la necesidad de cumplir los requisitos del proceso de gobernanza, el DEE debería centrarse en iniciativas políticas que gozaran de gran aceptación y en cuestiones relacionadas con la apropiación.

4.4 Este proceso permitirá también una mayor coherencia de las políticas y la consolidación del conocimiento en áreas específicas como, por ejemplo, las necesidades especiales de las islas y las relaciones energéticas con terceros países.

5. Estrecha vinculación con el proceso de gobernanza

5.1 En general, el marco de actuación en materia de clima y energía se define en función de las metas perseguidas. Ello implica un cambio de orientación por parte de los Estados miembros en cuanto a sus estrategias de combinación energética y eficiencia de la energía de un modo que mantenga la soberanía nacional y que resulte complementario respecto de los países vecinos, así como para alcanzar los objetivos acordados a escala de la UE. La estructura de gobernanza (véase el punto 2.3) se esbozará mediante una directriz marco de carácter general propuesta por la Comisión, seguida de debates regionales, la presentación, evaluación y revisión de los programas nacionales y la prosecución de los ajustes hasta que se alcance una conclusión satisfactoria.

5.2 El CESE respalda firmemente este enfoque puesto que considera que condice con la necesidad urgente de lograr un suministro de energía más seguro, competitivo y ecológico para todos en Europa. Asimismo, la estructura de gobernanza deberá contribuir a reducir al mínimo los requisitos de información y la burocracia conexas. Habrá de tener debidamente en cuenta los cada vez más numerosos e importantes matices regionales y transfronterizos de las actividades en el ámbito de la energía. Sin embargo, la eficacia de un planteamiento de estas características requerirá una voluntad política coherente, que deberá construirse mediante la convergencia de las actitudes de los ciudadanos de los 28 Estados miembros.

5.3 El CESE considera que, durante este proceso, el DEE puede desempeñar un papel formativo y continuado en materia de aplicación y apoyo a las partes interesadas una vez alcanzado un acuerdo. Por consiguiente, hay que instaurar el DEE sin demora, mediante un liderazgo político fuerte, como proceso fundacional integrado, habida cuenta, sobre todo, de que se prevé que los planes nacionales sean autorizados y entren en vigor antes de 2020. Con anterioridad el Comité había recomendado incluir el diálogo sobre la energía en la Comunicación de la Unión de la Energía y se felicita de que haya sido así: «*entablar un diálogo en materia de energía con las partes interesadas, que contribuya a la elaboración de las políticas y apoye la participación activa en la gestión de la transición energética*»⁽³⁾. Observa que aún no se ha determinado una línea de acción específica en relación con la gobernanza que pueda brindar el respaldo necesario para crear las estructuras de apoyo al DEE y pide al Consejo y al Parlamento Europeo que subsanen esta carencia adoptando las medidas sobre el diálogo que se proponen en el punto 6 del presente dictamen.

5.4 El proceso de gobernanza constituye la interfaz entre las políticas y su aplicación. En el caso de la energía, debe facilitar soluciones que se inscriban en la amplia gama de compensaciones y compromisos que serán necesarios en la vida real. El Comité considera que el diálogo europeo sobre la energía que propone es un catalizador fundamental en este proceso. La transición energética entraña movimiento, cambio e, inevitablemente, cierto grado de fricción. El DEE puede reducir la fricción entre las partes interesadas de todos los niveles y entre los Estados miembros.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, p. 20.

5.5 El dialogo europeo sobre la energía (DEE) será un proceso de apoyo a la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía, y permitirá a todas las partes interesadas intercambiar información, expresar puntos de vista e influir en la elaboración de políticas sobre cuestiones energéticas. El DEE estimulará la comprensión de las compensaciones necesarias, la apropiación del enfoque, la contribución a encontrar soluciones y a facilitar su aceptación y, por último, los cambios de comportamiento necesarios para reforzar las medidas en que se sustenta la Unión de la Energía. Un DEE amplio permitirá trasladar mejor las preferencias energéticas nacionales y tenerlas en cuenta en el nivel de la UE, y redundará también en beneficio de los responsables de la toma de decisiones.

El DEE aportará:

- una mejor comprensión de la formulación y aplicación de la Unión de la Energía, contribuyendo así a la visibilidad, la aceptación y el éxito de esta prioridad clave de la Comisión,
- una opinión fundada por parte de los ciudadanos, que proporcione más seguridad respecto de las políticas, y la demostración de que existe un proceso abierto, centrado y orientado hacia la obtención de resultados. Esta opinión fundada resultará de combinar en la práctica un DEE interactivo de alcance europeo con los conocimientos de la vida cotidiana,
- una mejor comprensión por parte de los consumidores de energía de su papel y de las medidas a su alcance para mejorar su economía energética, que conduzca a un mayor compromiso de los consumidores, base de una nueva y positiva relación con los proveedores de energía, y
- un «espacio neutro de debate» que fomente la confianza y la legitimidad al enmarcar y facilitar el debate, en lugar de proponer una conclusión preestablecida.

6. Posible vía de aplicación

6.1 Al igual que el proceso formal de gobernanza, el DEE, aunque con carácter paneuropeo, tendrá que implantarse en cada uno de los Estados miembros reconociendo las iniciativas nacionales existentes de diálogo energético, aunque incorporando también como metas los objetivos del marco de actuación en materia de clima y energía. Allí donde ya se hayan emprendido diálogos energéticos nacionales, su integración con el DEE supondrá un beneficio mutuo y proporcionará un mecanismo estructurado, aunque más flexible, que servirá de base para que la Comisión revise los elementos del plan nacional y brinde un enfoque para informar a los consumidores, contribuir al compromiso por parte de los proveedores de energía y generar confianza. Además, canaliza muchas de las preocupaciones de los distintos grupos acerca de la seguridad, asequibilidad y sostenibilidad de la energía. En resumen, sería necesario que se dieran los pasos siguientes:

- El DEE requerirá una financiación y recursos considerables. Se pondrá en marcha un mecanismo para crear un fondo común independiente y sin sesgos que procederá principalmente de las partes interesadas a lo largo de la cadena de producción y suministro de energía, y se completará con las ayudas adecuadas de la UE y los gobiernos de los Estados miembros. En general, el DEE será un medio muy rentable para implicar a los consumidores de todo tipo en la modulación energética, y para reconocer y fomentar la contribución de los productores-consumidores.
- Mientras que la Comisión debe proporcionar orientaciones claras sobre la estructura de los planes nacionales, la posibilidad de actualizarlos o revisarlos, las obligaciones de información y la aplicabilidad de esos planes, el DEE, en consulta con la Comisión y todas las partes interesadas, elaborará directrices sobre la puesta en marcha de diálogos nacionales sobre la energía.
- Se creará una estructura de coordinación del DEE completamente independiente para promover las iniciativas y la aplicación en cada Estado miembro. Esta estructura debería contribuir, entre otras cosas, a la necesaria supervisión por parte de la Comisión tanto del contenido y la ambición de los planes nacionales como de su puesta en práctica. De ese modo se hará hincapié en la contribución que las partes interesadas pueden aportar al proceso de elaboración de las políticas.

- Un compromiso de las partes interesadas de doce meses de duración y un proceso de apoyo en cada uno de los Estados miembros desembocarán en la creación de un programa de participación y de diálogo donde el debate se centrará primordialmente en las prioridades del plan nacional. En un proceso de este tipo debería velarse también por garantizar la previsibilidad y estabilidad de los planes nacionales.
- Se procederá a discutir el plan nacional y a entablar debates regionales con grupos de diálogo sobre la energía de los países vecinos. Los planes nacionales de los Estados miembros deberían incluir un informe sobre las consultas con los Estados miembros vecinos, como por ejemplo las realizadas por medio del DEE, y los correspondientes ámbitos de cooperación regional.
- A continuación, todos los grupos del diálogo sobre la energía entablarán debates en el nivel de la UE. Estos debates, canalizados a través de la estructura independiente de coordinación, tendrán carácter consultivo para las instituciones de la UE y mejorarán la relación coste-eficacia de la UE y los Estados miembros.
- Se aprovecharán plenamente las herramientas en línea —como las desarrolladas por la DG CONNECT— para apoyar la evolución de la política mediante el compromiso y la participación.

6.2 En su dictamen «Explorar las necesidades y los métodos de participación y compromiso de los ciudadanos en el ámbito de la política energética» ⁽⁴⁾, el CESE aprobó una descripción más pormenorizada del DEE. El DEE se plantea como un «diálogo» permanente, más exactamente como un proceso independiente de cualquier parte interesada, que recurrirá a las mejores prácticas de participación y desempeñará un papel continuado en la aplicación de la transición energética. El CESE se compromete plenamente con esta iniciativa, cuya dirección asumirá y que, junto con otros, apoyará activamente.

7. Observaciones finales

7.1 El CESE valora positivamente la afirmación vertida por la Comisión ⁽⁵⁾ de que deberá desarrollar sus propuestas en relación con la estructura de gobernanza teniendo en cuenta los puntos de vista del Parlamento Europeo, los Estados miembros y las partes interesadas. El acuerdo y el apoyo firme de la sociedad civil facilita la consecución de unos objetivos exigentes. Al conectarse con la vida y las preocupaciones de los ciudadanos, un proceso de gobernanza respaldado por el DEE contribuirá a sintonizar la Unión de la Energía con las expectativas de los ciudadanos. Asimismo, garantizará la comprensión de los desafíos y compromisos energéticos e impulsará la aceptación y la confianza, demostrando en particular capacidad de escucha y abriéndose a la participación de las partes interesadas.

7.2 Además, se producirá una reducción significativa del coste político a largo plazo al establecerse un proceso en el que todas las partes interesadas participarán en el diseño de una transición energética deseada por la mayoría de los ciudadanos, pragmática y orientada hacia el futuro. Se trata de una cuestión que afecta a todos los ciudadanos y que puede llevarlos a reconsiderar positivamente su percepción de la UE y sus procesos, y a reconocer el valor añadido de la UE y de la gobernanza abierta.

Bruselas, 23 de abril de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 1.

⁽⁵⁾ Comunicación «Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030» [COM(2014) 15 final].