



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

530.º Pleno del CESE de los días 6 y 7 de diciembre de 2017

2018/C 129/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La desigualdad de la riqueza en Europa: el beneficio y la mano de obra, fuente de división entre los Estados miembros» (Dictamen de iniciativa)	1
2018/C 129/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad social sostenible y sistemas de protección social en la era digital» (Dictamen de iniciativa)	7
2018/C 129/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cooperar con la sociedad civil para prevenir la radicalización de los jóvenes» (Dictamen de iniciativa)	11
2018/C 129/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE» (Dictamen de iniciativa)	18
2018/C 129/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel central del comercio y la inversión en la consecución y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible» (Dictamen de iniciativa)	27
2018/C 129/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Ventajas del enfoque de desarrollo local participativo (DLP) para un desarrollo local y rural integrado» (Dictamen exploratorio)	36

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

530.º Pleno del CESE de los días 6 y 7 de diciembre de 2017

2018/C 129/07	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 iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores» [COM(2017) 252 final] — «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo» [COM(2017) 253 final — 2017/0085 (COD)]	44
2018/C 129/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa» [COM(2017) 294 final]	51
2018/C 129/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa» [COM(2017) 295 final]	58
2018/C 129/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión de 28 de abril de 2017 — Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental» [C(2017) 2616 final]	65
2018/C 129/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/1/CE, relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera» [COM(2017) 282 final — 2017/0113 (COD)]	71
2018/C 129/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas sobre transporte ferroviario» [COM(2017) 353 final — 2017/0146 (COD)]	75
2018/C 129/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una asociación renovada con los países de África, el Caribe y el Pacífico» [JOIN(2016) 52 final]	76
2018/C 129/14	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 — Iniciativa de desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo Occidental» [COM(2017) 183]	82
2018/C 129/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía» [COM(2017) 198 final] . . .	90
2018/C 129/16	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 (UE, Euratom) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas» [COM(2017) 481 final — 2017/0219 (COD)]	96
2018/C 129/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 por lo que respecta a la modificación de los recursos destinados a la cohesión económica, social y territorial, y los recursos destinados a la inversión para el objetivo de inversión en crecimiento y empleo, así como al objetivo de cooperación territorial europea» [COM(2017) 565 final – 2017/0247 COD]	98

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

530.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 6 Y 7 DE DICIEMBRE DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La desigualdad de la riqueza en Europa: el beneficio y la mano de obra, fuente de división entre los Estados miembros»**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 129/01)

Ponente: **Plamen DIMITROV**

Decisión del Pleno	22.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	7.9.2017
Aprobado en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	188/30/23
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que las desigualdades de renta y de riqueza en la UE se han convertido en unos retos económicos y sociales que deben abordarse con medidas adecuadas a escala nacional y con el apoyo de una actuación a escala de la UE. Concedemos mayor importancia a las desigualdades de renta, ya sea en Europa o en el mundo. Sin embargo, el CESE subraya la necesidad de llamar la atención también sobre las desigualdades de riqueza, que están sujetas a una variabilidad mucho mayor y tienen un efecto a mucho más largo plazo. Esto implica la necesidad de aclarar sus causas y factores determinantes, así como buscar soluciones políticas para corregirlos.

1.2. Es necesario realizar un análisis minucioso y una evaluación exhaustiva sobre la naturaleza precisa de la distribución de la riqueza en la UE y adoptar oportunas medidas preventivas a fin de evitar consecuencias negativas, como la desaparición acelerada de la «clase media» y la entrada de un número creciente de personas en la categoría de «trabajadores pobres» o el incremento de las personas «en riesgo de pobreza y exclusión social». La economía de mercado debería considerarse no solo como un medio para lograr un sólido crecimiento económico sino también como uno de los mecanismos necesarios que permiten alcanzar objetivos importantes para la sociedad.

1.3. El instrumento más importante a disposición de los Estados miembros para promover una redistribución equitativa del valor añadido en beneficio del conjunto de la sociedad es la política fiscal. Asimismo, las políticas activas del mercado de trabajo, que contribuyen a facilitar la transición entre educación, formación y vida laboral, deben estar en el punto de mira, junto con las políticas que rigen los impuestos y las transferencias sociales. El CESE recomienda a los Estados miembros que apliquen cuanto antes unas medidas que contribuyan a reducir las desigualdades y que aseguren una redistribución equitativa del nuevo valor añadido entre toda la sociedad.

1.4. El CESE considera que se necesita un sistema de transferencias sociales y asistencia social que funcione satisfactoriamente. La redistribución como mecanismo de compensación debería complementar en mayor medida las lagunas del sistema de mercado. Sería conveniente desarrollar los bienes públicos (infraestructura social, instalaciones de servicios de interés público, etc.) y considerarlos como un medio de afrontar las desigualdades. La base impositiva de los ingresos fiscales debería desplazarse de la fiscalidad del trabajo hacia una imposición basada en la riqueza, y la imposición de las herencias y las rentas del capital.

1.5. Además, la concentración de la riqueza conlleva una acumulación enorme de poder, que adopta muchas formas, como la distorsión de la competencia. El CESE considera que un fuerte crecimiento económico es esencial para reducir la pobreza y las desigualdades de la riqueza. Este planteamiento debería promoverse mediante un mejor uso de los Fondos Estructurales y de Cohesión, el fomento del espíritu empresarial, la protección de la competencia, los programas de apoyo a las pymes y la aplicación de las políticas destinadas a prevenir la discriminación contra las mujeres y las personas en situación desfavorecida.

1.6. El CESE tiene reservas sobre la eficacia de la política actual de la UE conforme a la Estrategia Europa 2020, que pone un énfasis especial en la pobreza. Esta necesita un apoyo político más apropiado que dé a los Estados miembros un respaldo suficiente a la hora de luchar contra la agravación de las desigualdades. Se requieren medidas más enérgicas para lidiar con la pobreza, que ha crecido en términos absolutos durante los últimos años ⁽¹⁾. Es necesario enmarcar las políticas en el nivel supranacional europeo, a fin de promover un crecimiento más inclusivo basado en un enfoque integrado. El pilar europeo de derechos sociales debería vincularse mucho más estrechamente con el Semestre Europeo, el cual, por su parte, debería estar en consonancia con la Estrategia Europa 2020 con vistas a alcanzar de forma eficaz los objetivos europeos y nacionales recogidos en ella.

1.7. También se precisan medidas laborales específicas en materia de protección social. Como no siempre se pueden proteger los puestos de trabajo, que están sometidos a cambios muy dinámicos, es preciso centrarse en la promoción del empleo y la protección de la mano de obra. Es muy importante disponer de unas normas sociales mínimas que garanticen un salario y unas condiciones laborales aceptables. Debería ponerse el énfasis en facilitar las transiciones en la vida profesional, a la vez que en garantizar unos derechos laborales y sociales comunes, que incluyan el derecho a afiliarse a un sindicato y el derecho a la negociación colectiva.

1.8. El CESE considera que se debe aplicar un mecanismo transparente para supervisar de manera sistemática la información sobre la totalidad de los ingresos y la riqueza, así como tener la posibilidad de unificar dicha información. Por una parte, esto mejoraría la administración y, por otra, facilitaría la recopilación de información estadística sobre la distribución de la riqueza en los Estados miembros. La creación de un registro europeo de accionistas de sociedades podría desempeñar un importante papel al respecto.

2. Antecedentes

2.1. La desigualdad de la riqueza en Europa data de antiguo. Se trata de un proceso histórico que no finalizó ni siquiera tras la creación de la zona del euro debido a los continuos desequilibrios internos y externos causados por los distintos niveles de competitividad económica. Esto incluye el aspecto de los precios y costes, actualmente agravado por los grandes retos políticos que debe afrontar la UE, como el terrorismo, el populismo, los comicios nacionales y, desde el punto de vista económico, el bajo nivel de inversión, una tasa de crecimiento débil, el elevado desempleo, los cambios demográficos y la posición de Europa en la rivalidad mundial por el poder desde la perspectiva del comercio y la digitalización.

2.2. Debe hacerse una clara distinción entre desigualdad de la renta y desigualdad de la riqueza, ya que la última tiene un efecto a más largo plazo, por lo que debe ser objeto de un examen en profundidad. La riqueza se distribuye sistemáticamente de forma más desigual que la renta. A menudo los agentes económicos tienen unos ingresos relativamente similares, pero las diferencias se hacen patentes en cuanto a la riqueza por una serie de razones no económicas, filantrópicas, relacionadas con herencias y de otro tipo. Como resultado, centrarse en la desigualdad de la riqueza aporta una visión más objetiva de las diferencias económicas reales entre los ciudadanos de la UE.

⁽¹⁾ Salverda y otros ofrecen un ejemplo al respecto (2013, cuadros 2.3 y 5.2).

2.3. El CESE considera que la evolución económica en Europa es cada vez más dinámica y cuestiona la capacidad de las instituciones de seguir el ritmo de los cambios. Este asunto es especialmente oportuno en relación con el debate sobre las divergencias de desarrollo entre los Estados miembros de la UE. Existen grandes diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo, entre el este y el oeste de Europa, entre Estados miembros dentro y fuera de la zona del euro, así como entre los Estados miembros que son parte de Schengen y los que no lo son.

2.4. El CESE observa que la desigualdad de renta y de riqueza en Europa ha ido creciendo de manera gradual desde 1970. En conjunto, la globalización debería contribuir a reducir las diferencias de ingresos y las diferencias perceptibles entre países, pero en los últimos años ha ocurrido lo contrario. No solo el 10 % de los hogares con más ingresos ganan el 31 % de la renta total, sino que también acumulan el 50 % de la riqueza total en la Europa de los Veintiocho. El crecimiento de la riqueza ha sobrepasado al del PIB en muchos países, lo que ha derivado en disparidades enormes⁽²⁾. Estas disparidades tienen grandes repercusiones económicas, sociales y políticas que exigen un diálogo público serio y un debate entre expertos y políticos sobre cómo abordar esta cuestión, y requieren una actuación política.

2.5. El CESE estima que existe un riesgo real de que el problema de la desigualdad se acentúe a escala mundial debido a que el ritmo del desarrollo económico en Europa es extremadamente ágil y a que cada vez es más difícil llevar a cabo una política macroeconómica oportuna. La ampliación de la desigualdad de renta y de riqueza en las últimas décadas se ha visto confirmada por un incremento en el coeficiente de Gini, que ha aumentado de media en todos los países de la OCDE desde el 0,29 a mediados de la década de 1980 hasta el 0,32-0,35 en 2013-2015. La tendencia en los distintos Estados miembros de la UE es similar⁽³⁾. Sin embargo, debería indicarse que en países como Bulgaria, Lituania y Rumanía el índice ha alcanzado valores críticos más allá de 0,37⁽⁴⁾. Aunque son muchos los datos y estudios disponibles sobre las desigualdades de renta, hay mucha menos información sobre la desigualdad en la distribución de la riqueza de los hogares, tanto dentro de los países como entre ellos. De hecho, incluso en la actualidad, sigue sin haber normas internacionales que los institutos nacionales de estadística y otros productores de datos podrían utilizar a la hora de recopilar datos sobre la distribución de la riqueza⁽⁵⁾.

2.6. Resulta preocupante que, debido a la falta generalizada de confianza en muchas economías europeas, los beneficios que se acumulan no se reinvierten, lo que suprime la competencia, provoca una fuerte caída de la inversión y propaga la falta de nuevos puestos de trabajo. En su libro⁽⁶⁾ Thomas Piketty aporta pruebas empíricas al respecto y examina, en concreto, la economía europea. El que los beneficios se limiten a acumularse y recapitalizarse no contribuye a generar valor añadido ni a aumentar el rendimiento de los recursos en la economía real. Es normal, pues, que la brecha entre ricos y pobres lleve décadas profundizándose en la UE.

2.7. Existe un riesgo, según el CESE, de que las clases medias en la UE se vean bajo presión a medio plazo. En un futuro próximo, se perderán cada vez más puestos de trabajo como resultado de la digitalización y la robotización. Además, están desapareciendo determinados tipos de profesiones, aunque tanto la situación actual como la experiencia del pasado muestran que estas tendencias podrán igualmente generar nuevos puestos de trabajo y profesiones. Se prevé que estos cambios, si no se gestionan adecuadamente, contribuyan a incrementar las desigualdades. El CESE considera que es necesario adoptar medidas oportunas para contrarrestar las consecuencias adversas de lo que, por otra parte, son procesos de renovación tecnológica beneficiosos desde el punto de vista social.

2.8. Al CESE le preocupa la relación cada vez más desproporcionada entre, por una parte, los beneficios y, por otra, el valor añadido que produce el factor trabajo en los Estados miembros. Este estado de cosas contribuye a agravar las desigualdades en Europa, tanto respecto de la renta como de la riqueza.

3. Observaciones generales

3.1. Las desigualdades de riqueza tienden a ser mucho mayores que las desigualdades de renta⁽⁷⁾. El CESE pone de relieve que son los Estados miembros, en primer lugar y prioritariamente, quienes disponen de los instrumentos adecuados —como los programas en favor de la inversión, el crecimiento económico y el empleo, la tributación y las transferencias sociales— para luchar contra las desigualdades económicas y sociales. Sin embargo, también hay margen para

⁽²⁾ Piketty, Th.: *Capital in the Twenty-First Century* [El capital en el siglo XXI], Harvard University Press, 2014, ISBN 978-0674430006.

⁽³⁾ Informe sobre desigualdad económica, Parlamento Europeo: Asuntos Económicos y Monetarios, Empleo y Asuntos sociales, julio de 2016.

⁽⁴⁾ Eurostat, estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC) de 2015.

⁽⁵⁾ *Statistic Brief* de la OCDE, junio de 2015, n.º 21.

⁽⁶⁾ Piketty, Th.: *Capital in the Twenty-First Century* [El capital en el siglo XXI], Harvard University Press, 2014, ISBN 978-0674430006.

⁽⁷⁾ En términos cuantitativos.

una actuación a nivel europeo, y las instituciones europeas deberían otorgar a este asunto la importancia que merece, ya que sus efectos sobre el ciclo de la economía real son complejos y a mucho más largo plazo. Las políticas actuales siguen centrándose mucho más en los ingresos que en la riqueza.

3.2. En opinión del CESE, el principal problema reside en que la economía europea genera crecimiento que no suele beneficiar a quienes se encuentran en una situación de desventaja económica. La intención no es, en modo alguno, oponerse al funcionamiento de la economía de mercado, que ofrece oportunidades de generar riqueza gracias a la innovación, la creación de empresas o la creación de puestos de trabajo, contribuyendo así al crecimiento económico, al empleo y a la financiación de la seguridad social. Sin embargo, las personas que se sitúan en la parte más baja de la pirámide de redistribución de la riqueza y la renta no se benefician en general de los nuevos empleos creados. De esto se deriva que la sociedad será más igualitaria en el aspecto económico si la política de la Unión Europea se centra en medidas que permitan que cada vez más personas se incorporen al mercado laboral y compartan los beneficios de un crecimiento económico inclusivo. En este sentido, reducir la desigualdad de la riqueza y consolidar el crecimiento económico a largo plazo son dos caras de la misma moneda.

3.3. El CESE muestra su preocupación por que la creciente acumulación de riqueza pueda crear una mentalidad rentista en la sociedad que derive en que la riqueza no se reinvierta. Esta situación no contribuiría al desarrollo de la economía real o a aumentar el PIB potencial. Este es el principal problema que aborda Piketty en su libro, que es el fruto de quince años de investigación y de recopilación de datos empíricos sobre la desigualdad de renta y de riqueza en las sociedades capitalistas. Los resultados definitivos, a pesar de que algunos discrepan sobre ciertos métodos empleados, muestran grandes disparidades en la UE. Según los datos de Piketty, la tasa anual de rendimiento del capital es del 4 % al 5 %, mientras que el crecimiento anual de la renta en Europa central se sitúa alrededor del 1 % al 1,5 %, en función del país, dada la manifiesta diversidad entre países.

3.4. A juicio del CESE, se necesitan medidas adicionales, en los niveles adecuados, en ámbitos como la financiación excesiva, una mayor coordinación y armonización de la política tributaria, medidas contra los paraísos fiscales, el fraude y la evasión fiscales, a fin de contrarrestar la tendencia a largo plazo de la economía sumergida: declaraciones falsas sobre los ingresos de las empresas, trabajadores no declarados u ocultos y salarios pagados en metálico. También es necesario adoptar medidas para optimizar la combinación de impuestos y su importancia relativa en el conjunto de los ingresos fiscales de los Estados miembros. La presión fiscal sobre el trabajo debería desplazarse a fin potenciar los ingresos fiscales basados en el patrimonio.

3.5. En las dos últimas décadas, la competencia fiscal entre los Estados miembros ha llevado a muchos gobiernos a aplicar medidas que han alterado el carácter redistributivo de la política fiscal y han conducido a incrementar las desigualdades. El CESE recomienda que los Estados miembros evalúen las consecuencias negativas de las políticas tributarias y las corrijan cuanto antes.

3.6. El CESE considera que el Plan Juncker debería dirigirse de forma prioritaria a los países con mayores desigualdades, cualquiera que sea su naturaleza. Es fundamental promover la inversión externa e interna. Todo esto debe llevarse a cabo de forma coherente, respetando la legislación europea y las especificidades nacionales, y controlando cuidadosamente la utilización de los fondos.

4. Observaciones específicas

4.1. Alemania y Austria son los países de la zona del euro en los que la desigualdad de la riqueza es más pronunciada. En Alemania el 5 % más rico de la población posee el 45,6 % de la riqueza del país y en Austria esta cifra asciende al 47,6 % ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾. El problema también se da —y la tendencia es la misma— en países como Chipre, Portugal, Francia, Finlandia, Luxemburgo y los Países Bajos ⁽¹⁰⁾. Esto demuestra la gran disparidad que existe en la distribución de los recursos en los países. Por una parte, en estos países hay niveles bajos de desigualdad de renta, pero, por otra, altos niveles de desigualdad de riqueza.

⁽⁸⁾ Encuesta sobre la situación financiera y el consumo de los hogares del Eurozona, 2010.

⁽⁹⁾ Vermeulen 2016 (documento de trabajo del BCE), cálculos basados en las listas de personas más ricas de Forbes.

⁽¹⁰⁾ Encuesta sobre la situación financiera y el consumo de los hogares, 2010; Sierminska y Medgyesi, 2013; Holzner, Jestl, Leitner, 2015.

4.2. En 1910 el 10 % de la población europea poseía el 90 % de la riqueza y el 1 % más rico acumulaba el 50 %. Después, como resultado de las dos guerras mundiales y la Gran Depresión —que arrasaron con gran parte del capital financiero— y de las distintas políticas públicas caracterizadas por una fiscalidad muy progresiva sobre la renta y el patrimonio, las restricciones a la especulación financiera, el aumento de los salarios en detrimento de las rentas del capital, etc., la desigualdad cayó de manera considerable. En los años setenta y ochenta del siglo pasado, el 1 % más rico acumulaba el 20 % de la riqueza, el 9 % inmediatamente inferior acumulaba el 30 % y una clase media del 40 % tenía el 40 %. La desigualdad de la renta también cayó de manera considerable ⁽¹¹⁾. No obstante, desde 1980 la desigualdad volvió a crecer. A día de hoy el capital privado en los países desarrollados de la Europa de los Veintiocho se sitúa entre el 500 % y el 600 % del PIB, llegando en Italia al 800 %.

4.3. En opinión del CESE, también hay un problema grave con la distribución de la riqueza por sexos. Países como Eslovaquia y Francia son los más afectados, seguidos de Austria, Alemania y Grecia. En Eslovaquia y Francia los hombres tienen más del 75 % de la riqueza y las mujeres solo el 25 %, pese a que el equilibrio de género en estas poblaciones es muy diferente. En Austria, Alemania y Grecia alrededor del 55 % de la riqueza pertenece a los hombres ⁽¹²⁾. Conviene analizar las razones tras estas tendencias y si este aspecto debería tratarse a través de la política de la UE en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

4.4. El CESE piensa que la forma en que se distribuye la riqueza es muy importante para satisfacer las necesidades de educación, formación profesional, la gama de servicios sanitarios, vivienda, etc. De acuerdo con el modelo social europeo, debemos respetar los principios fundamentales: igualdad de oportunidades e igualdad de trato, igualdad de género, no discriminación y justicia entre las generaciones. Las reformas estructurales encaminadas a incrementar el capital humano son importantes para mejorar las condiciones de vida, y también podrían reducir las desigualdades en materia de renta y riqueza.

4.5. Cerca del 44 % de los ciudadanos de la zona del euro tienen algún tipo de deuda con bancos o entidades financieras. La situación es mejor que en Estados Unidos, por ejemplo, donde la cifra asciende al 75 %, pero el ritmo de crecimiento del endeudamiento en los últimos años es alarmante ⁽¹³⁾. La responsabilidad del sistema bancario también es considerable porque podría ejercer una labor de prevención fundamental frente al endeudamiento creciente de la sociedad. Debe otorgarse protagonismo a una conducta responsable.

4.6. La globalización acelerada registrada en las tres últimas décadas ha aumentado la carga fiscal sobre el trabajo y ha invertido la proporción de los salarios y del capital en el producto interior bruto. En consecuencia, la proporción de los salarios en el PIB ha disminuido en promedio un 0,3 % anual entre 1980 y 2006 en la mayoría de los países de la OCDE. Durante el mismo período, la parte de los beneficios en el PIB aumentó de un 31 % a un 47 % en la EU15 ⁽¹⁴⁾. El CESE considera que tanto los Estados miembros como la Unión Europea deben adoptar políticas urgentes para invertir esta tendencia.

4.7. El CESE muestra preocupación por el hecho de que más del 50 % de la riqueza de Gran Bretaña y Francia esté invertida en vivienda. Por una parte, esto apunta a una falta de diversificación de la riqueza. Por la otra, significa que una gran parte de la población aumenta su riqueza a partir de los ingresos derivados de las propiedades inmobiliarias. Además, esta riqueza no se reinvierte, y la propia recapitalización se acumula. Esto lleva a plantear la cuestión del capital, que aumenta mucho más rápido que el valor añadido. El último informe de Oxfam ⁽¹⁵⁾ ha revelado que la riqueza de las ocho personas más ricas del mundo equivale a la del 50 % de personas más pobres, lo que genera una gran inquietud entre la opinión pública. El capital era un factor importante en el período industrial, pero cuando se convierte en un fin en sí mismo pierde su sentido.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Piketty, Th.: *Capital in the Twenty-First Century* [El capital en el siglo XXI], Harvard University Press, 2014, ISBN 978-0674430006.

⁽¹²⁾ Rehm, M., Schneebaum, A., Mader, K. Hollan, K.: *The Gender Gap Wealth Across European Countries* [La brecha de riqueza entre los sexos en los países europeos], Facultad de Economía y Administración de Empresas de la Universidad de Viena, Departamento de Economía, documento de trabajo 232, septiembre de 2016.

⁽¹³⁾ Encuesta sobre la situación financiera y el consumo de los hogares, 2010; Sierminska y Medgyesi, 2013; Holzner, Jestl, Leitner, 2015.

⁽¹⁴⁾ OCDE, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Publicaciones de la OCDE, París, 2015.

⁽¹⁵⁾ *Una economía para el 99 %*, Oxfam, 2017.

Anexo

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 1.4.

Modifíquese de la manera siguiente:

El CESE considera que se necesita un sistema de transferencias sociales y asistencia social que funcione satisfactoriamente. La redistribución como mecanismo de compensación debería complementar en mayor medida las lagunas del sistema de mercado. Sería conveniente desarrollar los bienes públicos (infraestructura social, instalaciones de servicios de interés público, etc.) y considerarlos como un medio de afrontar las desigualdades. ~~La base impositiva de los ingresos fiscales debería desplazarse de la fiscalidad del trabajo hacia una imposición basada en la riqueza, y la imposición de las herencias y las rentas del capital. Los Estados miembros deberían modificar el enfoque de sus ingresos fiscales y aliviar la carga impositiva que grava el factor trabajo.~~

Exposición de motivos

Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y las diferencias entre los Estados miembros, y considerando los cambios resultantes del desarrollo de la sociedad digital y la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible, debería atribuirse a los Estados miembros un papel más importante en la transformación de sus sistemas fiscales. En lugar de los impuestos que se citan en este punto, sería posible poner el énfasis en los impuestos medioambientales, en la imposición de las emisiones de CO₂ o en tipos de impuestos completamente nuevos (impuestos sobre las máquinas).

La enmienda se rechazó por 116 votos en contra, 95 a favor y 24 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad social sostenible y sistemas de protección social en la era digital»**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 129/02)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	8.11.2017
Aprobado en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	157/3/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La digitalización da lugar a nuevas formas de empleo que representan una gran presión para los sistemas de seguridad social. El CESE recomienda a los Estados miembros, pero también a los tribunales europeos, que regulen esas nuevas formas de empleo de modo que se pueda identificar con claridad el empleador y el trabajador. A este respecto, el CESE recomienda basarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha reconocido el estatuto de trabajador a personas que, a pesar de carecer de un contrato de trabajo clásico, se encontraban en una situación en la que ejercían una actividad en el marco de una relación de dependencia remunerada.

1.2. En muchos casos, el contrato de trabajo individual constituye la base de financiación de los sistemas actuales de seguridad social. Muchas de las nuevas formas de actividad económica y empleo surgidas por el auge de las nuevas tecnologías parecen quedar fuera del ámbito de aplicación del contrato de trabajo. El CESE considera que esta situación representa una gran amenaza para los trabajadores que desempeñan su actividad en estas condiciones, ya que no están protegidos por la normativa en materia de salarios, condiciones de trabajo y seguridad social.

1.3. El CESE considera que los Estados miembros deberían considerar la introducción, en la legislación que rige los regímenes de jubilación, de una disposición que obligue a pagar una cotización por todas aquellas personas que generen ingresos de tipo profesional. Se trata de una necesidad imperiosa dado que, en muchos casos, los trabajadores que desempeñan nuevas formas de trabajo derivadas de la digitalización no pueden acogerse de manera adecuada a la normativa sobre los regímenes de jubilación.

1.4. El CESE considera que los Estados miembros deberían sopesar la interconexión de los sistemas electrónicos de los gestores de sus respectivos regímenes nacionales de jubilación y de sus mecanismos de seguro de enfermedad con los de sus administraciones tributarias. Así, podrían identificar rápidamente a las personas que, a pesar de percibir ingresos de tipo profesional, nunca han gozado del estatuto de asegurado en los regímenes públicos de jubilación y seguro de enfermedad.

1.5. Los sistemas de protección social de los Estados miembros prevén, asimismo, otros derechos regulados que permiten a sus beneficiarios percibir prestaciones. Se trata, en particular, del permiso parental y los subsidios familiares, para los hijos o de otro tipo. Aunque esos derechos tienen a menudo carácter no contributivo, la concesión de las correspondientes prestaciones se efectúa sobre la base de la admisibilidad al beneficio, que en numerosos casos supone que el beneficiario potencial posea el estatuto de asalariado. El CESE recomienda a los Estados miembros que busquen soluciones a fin de garantizar una cobertura adecuada de esas prestaciones para los trabajadores empleados con arreglo a las nuevas formas de trabajo nuevas formas de trabajo.

1.6. Por lo que respecta a los trabajadores que ejercen nuevas formas de trabajo propias de la era digital, el CESE considera que se podría dar una solución global a los problemas vinculados al reconocimiento de sus derechos en materia de seguridad social procediendo a una reforma general del modo de financiación del sistema. Solicita a los Estados miembros que busquen soluciones que permitan financiar los sistemas de seguridad social recurriendo a instrumentos que garanticen su sostenibilidad y respondan a la necesidad de ofrecer acceso a las personas que desempeñan su actividad según las nuevas formas de trabajo. Podría considerarse dedicar una parte de los dividendos procedentes de la digitalización a garantizar la sostenibilidad de los sistemas sociales, también en el futuro, y a aliviar las cargas que pesan sobre el factor trabajo.

1.7. El CESE estima que, en el ámbito de los debates iniciados por la Comisión Europea sobre el desarrollo de una base europea de derechos sociales, se debería abordar necesariamente la situación de los trabajadores que ejercen nuevas formas de trabajo y, en particular, el modo de reconocimiento de su estatuto, así como la manera de garantizar que tienen un acceso adecuado a los sistemas de seguridad y de protección social.

2. Contexto: el paso a la era digital y sus efectos en los sistemas de seguridad y de protección social

2.1. El paso a la era digital induce profundos cambios en la economía, los mercados de trabajo y la sociedad en su conjunto, a escala de países, de regiones del mundo y del planeta entero. Aunque hay que reconocer las evidentes ventajas derivadas de ello, está claro que la digitalización planteará un desafío a muchas estructuras de la sociedad y la economía, que deberán encontrar nuevas maneras de adaptarse al nuevo contexto. Uno de los ámbitos en los que puede tener una incidencia perjudicial es el del régimen de seguridad social.

2.2. Los sistemas de seguridad social, tal y como los conocemos hoy en Europa, se crearon hace más de un siglo. Descansan a menudo en un vínculo directo con el mercado laboral y están financiados en gran parte por las cotizaciones que pagan trabajadores y empleadores, y en diversos grados mediante impuestos. En muchos Estados miembros, la existencia de un contrato de trabajo individual registrado oficialmente es el requisito esencial que determina el estatuto de asegurado en los tres grandes pilares del sistema de seguridad social, a saber: el seguro de jubilación, el seguro de enfermedad y el seguro de desempleo.

2.3. La digitalización ha generado cambios importantes en el mercado laboral y sigue haciéndolo. Estas transformaciones pueden verse en la multiplicidad de formas de empleo que se diferencian de las basadas en un contrato de trabajo individual permanente, que predominó en las relaciones laborales de los últimos decenios. En efecto, en algunos casos estas nuevas formas de trabajo, escondidas bajo la denominación de «contrato independiente» o «asociado», se han creado precisamente para evitar conceptos tradicionales como «trabajador asalariado», «empresario» o «trabajador por cuenta propia»⁽¹⁾. En un entorno de este tipo, habrá que proceder a adaptar los regímenes de seguridad social para que sigan siendo sostenibles y adecuados a largo plazo.

2.4. Los sistemas de protección social sufrirán una gran presión a medida que las cohortes de trabajadores de la generación del *baby boom* vayan abandonando el mercado laboral para verse reemplazados, en cierta medida, por trabajadores que ejercen nuevas formas de empleo como son los contratos «de cero horas», «a petición» y de Derecho civil, y dicha presión no hará sino aumentar a medida que se acentúe el fenómeno del envejecimiento de la población europea.

2.5. En este contexto, es evidente que los regímenes de seguridad y de protección social deberán adaptarse a los cambios que induce ya la digitalización en el mercado laboral. En algunos Estados miembros, los interlocutores sociales han entablado el diálogo necesario para identificar las decisiones políticas, y las medidas necesarias para su aplicación, con el fin de que el sistema de protección social siga siendo viable y adecuado en el nuevo contexto de la digitalización. Del mismo modo, son necesarias directrices para aclarar posibles zonas grises del estatuto laboral de los trabajadores en materia de fiscalidad y seguridad social.

2.6. Es posible que una parte cada vez mayor de la mano de obra no contribuya a los sistemas establecidos de seguridad social y, por consiguiente, no pueda beneficiarse de ellos, en particular por lo que se refiere a las prestaciones o seguros de desempleo, enfermedad y jubilación. Los interlocutores sociales y los gobiernos de los Estados miembros deben examinar seriamente esta situación, pero conviene ampliar el debate a la UE y propiciar la participación de los entes locales, otros agentes de la sociedad civil, asociaciones y prestatarios, a fin de definir medidas viables y sostenibles de carácter político y legislativo y disposiciones complementarias que garanticen el acceso de toda la población activa a grados adecuados de protección social, incluidos los trabajadores autónomos.

⁽¹⁾ «El futuro del trabajo que queremos», Conferencia OIT-CESE sobre el futuro del trabajo, Bruselas, 15 y 16 de noviembre de 2016.

3. Políticas en favor de la sostenibilidad de los sistemas de seguridad y de protección social en la era digital

3.1. La digitalización ha generado cambios importantes en el mercado laboral y sigue haciéndolo. Hoy existen numerosas formas de contratación que no entran dentro del marco de la relación tradicional de tipo empleador-trabajador, como los trabajadores de las plataformas que a menudo son considerados trabajadores autónomos. Este fenómeno somete a los sistemas de seguridad social a una gran presión. El CESE recomienda a los Estados miembros que aborden y, en su caso, regulen estos fenómenos cuando introduzcan reformas en su mercado de trabajo y sus sistemas de seguridad social.

3.2. Según la legislación relativa al mercado laboral de la mayoría de Estados miembros, la base de la relación de empleo es el contrato individual de trabajo. Muchas de las nuevas formas de empleo surgidas por el auge de las nuevas tecnologías no recurren ya al contrato de trabajo. El CESE considera que la situación de estos trabajadores debería clarificarse de modo que pueda garantizárseles una cobertura adecuada, de conformidad con los principios fundamentales de los sistemas nacionales en materia de mercado de trabajo y seguridad social. En caso de pérdida del empleo, esos trabajadores pasarían directamente a la categoría de personas necesitadas, al carecer de la protección de un sistema de seguridad social.

3.3. Los regímenes públicos de jubilación de los Estados miembros se basan en el principio de la solidaridad intergeneracional. No obstante, el importe de la pensión de empleo suele calcularse en función de las cotizaciones pagadas por el trabajador y el empleador durante su vida activa. De ello resulta que los trabajadores que han ejercido actividades atípicas, no respaldadas por un contrato de trabajo clásico, en muchos casos tendrán dificultades para acumular derechos de pensión adecuados en función de esos períodos. Al haber carecido de un contrato de trabajo durante largos períodos de tiempo, la pensión de jubilación que percibirán será muy reducida, por lo que podrían encontrarse por debajo del umbral de pobreza. El CESE considera que los Estados miembros deberían introducir, en la legislación que rige los regímenes de jubilación, una disposición que obligue a pagar una cotización por todas aquellas personas que generen ingresos de tipo profesional.

3.4. En el marco de la legislación sobre las pensiones, la mayoría de los Estados miembros impone a los trabajadores autónomos la obligación de cotizar para su pensión. Las definiciones respectivas de actividad autónoma y asalariada se rigen por el Derecho fiscal o el laboral. No obstante, en muchos casos, las autoridades tienen dificultades para discernir la naturaleza de la actividad de que se trata, en particular cuando los trabajadores ejercen nuevas formas de trabajo. El CESE recomienda a los Estados miembros que aclaren su legislación, cuando proceda, a fin de facilitar la identificación de las formas de actividad asalariada. Así, será más fácil identificar a los trabajadores que ejercen su actividad en línea o practican nuevas formas de trabajo y los Estados miembros tendrán la posibilidad de proteger mejor la constitución de sus derechos de pensión.

3.5. Para poder censar más fácilmente a los trabajadores que, por ejercer una nueva forma de trabajo en un momento dado, no disponen del estatuto de asegurado con arreglo al sistema público de pensiones, el CESE considera que los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de interconectar los sistemas electrónicos de los gestores de sus respectivos regímenes nacionales de jubilación y administraciones tributarias. Así, podrían identificar a las personas que, a pesar de percibir ingresos de tipo profesional, nunca han gozado del estatuto de asegurado con arreglo al régimen público de jubilación, e integrarlos rápidamente como personas aseguradas.

3.6. Por lo que respecta al seguro de desempleo, el CESE recomienda que se examine más a fondo, entre otras, la propuesta presentada relativa a la creación de un seguro que abarque a toda la UE ⁽²⁾, si tal régimen de seguro se financiara mediante contribuciones abonadas por todas las empresas de la Unión. Además, debería examinarse también la posibilidad de incluir normas mínimas europeas en los regímenes de desempleo nacionales a fin de garantizar que cualquier solicitante de empleo pueda disfrutar de una ayuda financiera, incluidos aquellos que hayan ejercido su actividad en nuevas formas de empleo.

3.7. Los regímenes nacionales de seguro de enfermedad de la UE garantizan una cobertura casi universal. Los trabajadores autónomos a menudo están legalmente obligados a cotizar al régimen público del seguro de enfermedad, por lo que disfrutan de la calidad de asegurado o beneficiario. No obstante, determinados trabajadores que ejercen su actividad con arreglo a una de las nuevas formas de trabajo y no declaran formalmente ingresos de carácter profesional pueden carecer de la calidad de asegurados según el régimen público del seguro de enfermedad. El CESE pide a los Estados miembros que tomen las medidas necesarias para garantizar la cobertura de las personas en esta situación.

3.8. Además de los derechos de seguridad social basados en el pago de cotizaciones por el asalariado y el empleador, algunos sistemas de protección social de los Estados miembros incluyen otros derechos regulados que permiten a sus beneficiarios percibir prestaciones. Se trata, en particular, del permiso parental y los subsidios familiares, para los hijos o de

⁽²⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 24.

otro tipo. Aunque esos derechos tienen a menudo carácter no contributivo, la concesión de las correspondientes prestaciones se efectúa sobre la base de la admisibilidad al beneficio, que en algunos Estados miembros y en algunos casos supone que el beneficiario potencial posea el estatuto de asalariado. Esta situación excluye de hecho a los trabajadores que ejercen su actividad con arreglo a las nuevas formas de trabajo, que no pueden disfrutar de esos derechos.

3.9. El CESE considera que las instituciones europeas y los Estados miembros deberían esforzarse por encontrar soluciones en el ámbito del reconocimiento del estatuto de trabajador a las personas que ejercen actividades de carácter profesional en el marco de los nuevos oficios propios de las tecnologías digitales. A este respecto, el CESE recomienda basarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha reconocido el estatuto de trabajador a personas que, a pesar de carecer de un contrato de trabajo clásico, se encontraban en una situación en la que ejercían una actividad en el marco de una relación de dependencia remunerada. Conceder a los interesados el estatuto de trabajador podría resolver el problema de darles acceso a las prestaciones del régimen de seguridad y de protección social del mismo modo que a los asalariados clásicos.

3.10. El CESE celebra que la Comisión Europea haya iniciado el debate sobre la elaboración de una base europea de derechos sociales. Sería conveniente que, en el ámbito de esos debates, se abordase la situación de los trabajadores contratados en las nuevas formas de trabajo y, en particular, el modo de reconocimiento de su estatuto, así como la manera de garantizar su acceso a las prestaciones adecuadas que ofrecen los sistemas de seguridad y de protección social.

3.11. El CESE recomienda a los Estados miembros que creen plataformas que engloben a los interlocutores sociales y los organismos de la sociedad civil y formulen propuestas para adaptar el mercado laboral al contexto de la digitalización. El CESE considera que, para responder a los retos planteados por la era digital, el mercado laboral debe adecuarse a las nuevas realidades, garantizando la libre circulación de la mano de obra y asegurando, además, que los trabajadores puedan acogerse a los regímenes de seguridad social y las normativas relativas a las condiciones de trabajo.

3.12. Habida cuenta de la compleja situación en que se encuentran los trabajadores que ejercen nuevas formas de trabajo propias de la era digital, el CESE considera que se podría dar una solución global a los problemas vinculados al reconocimiento de sus derechos en materia de seguridad social procediendo a una reforma general del modo de financiación del sistema. En consecuencia, solicita a los Estados miembros que busquen soluciones que permitan financiar los sistemas de seguridad social recurriendo a instrumentos que garanticen su sostenibilidad y respondan a la necesidad de ofrecer acceso a las personas que desempeñan su actividad según las nuevas formas de trabajo. Podría considerarse dedicar una parte de los dividendos procedentes de la digitalización a garantizar la sostenibilidad de los sistemas sociales, también en el futuro, y a aliviar las cargas que pesan sobre el factor trabajo.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cooperar con la sociedad civil para prevenir la radicalización de los jóvenes»

(Dictamen de iniciativa)

(2018/C 129/03)

Ponente: **Christian MOOS**

Consulta	27.4.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	8.11.2017
Aprobado en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	138/0/12

1. Conclusiones

1.1. Para prevenir la radicalización de los jóvenes es preciso que diversos agentes se comprometan a largo plazo. Las organizaciones de la sociedad civil son clave en este proceso. La sociedad civil contribuye a la resiliencia social basada en valores contra la radicalización.

1.2. Los Estados miembros y las instituciones de la UE deben ser más conscientes del papel que los agentes de la sociedad civil desempeñan como socios, en vez de utilizarlos como instrumentos para luchar contra el extremismo violento. Ya existen buenas prácticas, programas y otras iniciativas de prevención en todos los ámbitos de la prevención de la radicalización, pero no reciben un apoyo suficiente, sostenible y a largo plazo, y son vulnerables a los recortes presupuestarios.

1.3. El CESE es partidario de adoptar un planteamiento multiinstitucional para prevenir la radicalización, lo que requiere un amplio desarrollo de capacidades en todos los sectores pertinentes. Este planteamiento reúne a responsables políticos, instituciones nacionales como la policía y los centros penitenciarios, trabajadores sociales (especialmente los que trabajan con jóvenes), el mundo académico, los medios de comunicación, empresarios y empresas, así como representantes de la sociedad civil organizada, entre otros organizaciones que representan a las familias y organizaciones de interlocutores sociales, especialmente organizaciones juveniles.

1.4. Es necesario reforzar el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y europeo, aumentar de manera sostenible y a largo plazo los recursos presupuestarios en este sentido y garantizar una coordinación, el establecimiento de redes y la ejecución de las políticas a escala de la UE. Por lo tanto, la «Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas» debe prestar aún más atención a la participación y el apoyo de las partes interesadas de la sociedad civil, puesto que la política y la sociedad comparten la responsabilidad en la lucha contra la radicalización. El programa de empoderamiento de la sociedad civil, puesto en marcha en el marco del Foro de la UE sobre Internet, podría ser una iniciativa alentadora en este contexto ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La convocatoria se puso en marcha el 4 de octubre: <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-csep.html>

1.5. Las estructuras de la sociedad civil y de los interlocutores sociales tienen que implicarse más en la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR) ⁽²⁾. Los Estados miembros deberían esforzarse por promover más las estructuras similares a la RSR a nivel local o regional.

1.6. La Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR) y los instrumentos que la Comisión Europea ha puesto a disposición constituyen un paso en la dirección adecuada, pero deben orientarse más hacia las estructuras de la sociedad civil local y disponer de más personal y más recursos para poder reunir de manera eficaz a expertos del sector público y de la sociedad civil organizada.

1.7. Los Estados miembros deberían hacer pleno uso de los instrumentos y programas de la UE para prevenir la radicalización, incluida la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas, una red colaborativa formada por veintiséis Estados miembros que pone en común análisis, buenas prácticas e ideas sobre el uso de las comunicaciones estratégicas en la lucha contra el extremismo violento ⁽³⁾.

1.8. Los sindicatos son clave, ya que, entre otros, representan a los trabajadores de todos los sectores públicos relevantes. En particular, dicho personal debe estar formado en la prevención de la radicalización, en estrecha cooperación con los órganos especializados de la sociedad civil.

1.9. El CESE acoge favorablemente la creación del grupo de expertos de alto nivel de la Comisión, que la asistirá en el refuerzo de la respuesta a la radicalización y el extremismo violento mediante una mejor coordinación de las políticas y la participación de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil.

1.10. Tanto el personal de los servicios públicos, por ejemplo las escuelas, como las familias deben tener acceso a un asesoramiento específico, servicios y redes de apoyo que les ayuden a identificar los signos de la radicalización y prevenir cualquier tipo de discriminación.

1.11. El CESE destaca la importancia de la educación inclusiva tanto formal como no formal, imprescindible para participar activamente en una sociedad diversa, enseñar a pensar críticamente, promover la alfabetización mediática y contribuir a que la sociedad sea más resiliente a las tendencias antidemocráticas, xenófobas y populistas, que en algunos casos están adquiriendo cada vez más influencia en el discurso político principal a medida que este se adapta a los sentimientos y puntos de vista xenófobos.

1.12. En el marco de los esfuerzos para prevenir la radicalización de los jóvenes, hay que centrar la atención e invertir en el trabajo que la sociedad civil lleva a cabo con los jóvenes y en las organizaciones juveniles que proporcionan estructuras y oportunidades de identificación alternativas, así como un espacio seguro para un diálogo que incluya la escucha activa y la expresión personal.

1.13. Las inversiones en medidas para hacer frente a la elevadísima tasa de desempleo juvenil y a la inestabilidad laboral generalizada en muchos países de la UE también deben considerarse una forma de prevención de la radicalización. Por lo demás, el CESE pide que se conceda más prioridad a una mayor inversión para combatir la pobreza y fomentar la integración de los jóvenes en la sociedad, los sistemas educativos y el mercado laboral.

1.14. El CESE destaca el papel fundamental que desempeñan las comunidades religiosas en la prevención del radicalismo, así como su responsabilidad social, y pide un mayor compromiso estratégico a la hora de defender las normas y los valores de la democracia liberal y de promover el diálogo intercultural basado en los valores, la paz y la no violencia.

1.15. La asociación activa con empresas puede contribuir a prevenir la radicalización. Las empresas de los medios sociales también deben implicarse en la lucha contra la incitación al odio, los «hechos alternativos» y los discursos extremistas en sus medios de comunicación.

⁽²⁾ La RSR es un proyecto financiado por la UE que reúne a profesionales de toda Europa que se dedican a prevenir la radicalización. Para más información, véase: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en

⁽³⁾ El objetivo de la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas es facilitar una red de Estados miembros europeos para poner en común buenas prácticas y conocimientos sobre el uso de las comunicaciones estratégicas para luchar contra el extremismo violento y asesorar a los Estados miembros de manera gratuita, personalizada y confidencial sobre cómo aplicar un enfoque de comunicación estratégico para desarrollar su propia capacidad nacional para combatir la influencia de los extremistas violentos al ritmo y a la escala necesarios.

1.16. La UE debería demostrar su gran interés en prevenir la radicalización y cooperar más estrechamente con organizaciones de la sociedad civil en terceros países.

1.17. Es importante detener los flujos de capitales, tanto de dentro de la UE como procedentes de terceros países, que apoyan estructuras extremistas y contrarrestan los esfuerzos de las autoridades públicas y la sociedad civil en la prevención de la radicalización.

2. Contexto

2.1. El presente dictamen presenta una serie de medidas eficaces a largo plazo que pueden adoptarse en una fase temprana a fin de prevenir la radicalización de los jóvenes. A efectos del presente dictamen, por radicalización se entiende un proceso mediante el cual las personas o los grupos se convierten en extremistas⁽⁴⁾, pudiendo llegar a usar, fomentar o propugnar la violencia para lograr sus objetivos. La radicalización que conduce al extremismo violento constituye un proceso específico que no debe confundirse con el radicalismo político, las ideas o acciones radicales no violentas ni la legítima oposición democrática. Tal como describía la Resolución del Parlamento Europeo en 2015, esta radicalización está indisolublemente vinculada al extremismo violento y puede aparecer en distintos contextos sociales. El dictamen pone de relieve actividades importantes llevadas a cabo a través de proyectos de la sociedad civil y la cooperación entre organismos públicos, interlocutores sociales y sociedad civil, y solicita que se siga trabajando en un concepto de UE coherente que incluya apoyo, financiación y coordinación europeos sostenibles y eficaces.

2.2. El CESE desea señalar que es necesario que los Estados miembros de la UE y el mundo académico trabajen para establecer unas definiciones y una comprensión comunes sobre el fenómeno de la radicalización, la acción violenta y antidemocrática, el terrorismo y los nexos entre estos conceptos. En consecuencia, el CESE tiene la intención de seguir examinando estas cuestiones desde el punto de vista de la sociedad civil a fin de ofrecer nuevas perspectivas al respecto.

2.3. El extremismo violento motivado por ideologías radicales tiene muchas caras, y muchas de ellas son jóvenes. Las personas reclutadas suelen ser frecuentemente jóvenes procedentes de entornos socioeconómicos muy distintos y con niveles de formación también muy diversos. Cabe señalar que cada vez se reclutan más mujeres jóvenes.

2.4. Los jóvenes vulnerables a la radicalización susceptibles de caer en el extremismo violento suelen sentirse excluidos y marginados por la sociedad o confundidos por problemas o cambios de identidad. Las ideologías radicales suelen asegurar que ofrecen orientación, un sentido y apoyo en la vida cotidiana, y compensan el sentimiento de inferioridad que pueden experimentar debido a distintas causas. En este punto es donde la sociedad civil puede desempeñar un papel importante ofreciéndoles alternativas y, de forma más general, permitiendo a la sociedad desarrollar una resiliencia sostenible basada en los valores frente a la radicalización.

2.5. El proceso de radicalización puede ser muy rápido y a menudo puede producirse en pocas semanas o meses. Los medios sociales desempeñan un papel importante, pues ofrecen plataformas anónimas y rápidas desde las que reclutar a nuevos integrantes y difundir propaganda.

3. Observaciones generales

3.1. Los Estados miembros son los principales responsables de su propia seguridad nacional. No obstante, una coordinación poco clara a nivel interinstitucional y la ausencia de un enfoque global complican la coordinación y la puesta en marcha de medidas apropiadas a nivel europeo. Esto es cada vez más problemático, ya que el terrorismo y la radicalización tienen un carácter transfronterizo que requiere una mayor coordinación, la creación de redes y la ejecución de políticas a escala de la UE.

3.2. Desde 2005 todas las iniciativas de lucha contra la radicalización de la UE se han aplicado de conformidad con la Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, que se actualizó en 2008 y en 2014. La estrategia de la UE también se refleja en una Comunicación de 2014⁽⁵⁾ y otra de 2016⁽⁶⁾, así como en varias Conclusiones del Consejo⁽⁷⁾, un informe del Parlamento Europeo de 2015 y un dictamen del Comité de las Regiones de 2016⁽⁸⁾. Esta estrategia debe prestar más atención a la implicación y el apoyo de las partes interesadas de la sociedad civil y apoyarlas. La

⁽⁴⁾ Hay que ser precavidos con la redacción, ya que la expresión «radicalización» cubre distintos fenómenos, como los extremismos de ultraizquierda o ultraderecha, o el fundamentalismo religioso dirigido a actos ilegales o violentos. El término puede dar pie a interpretaciones erróneas y abusos políticos. Los puntos de vista extremistas pueden existir también en el corazón de la sociedad.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2013:0941:FIN>.

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2016%3A379%3AFIN>.

⁽⁷⁾ Por ejemplo, en materia de justicia penal (noviembre de 2015), juventud y radicalización (junio de 2016), alfabetización mediática y pensamiento crítico (junio de 2016) y prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento (noviembre de 2016).

⁽⁸⁾ DO C 17 de 18.1.2017, p. 33.

política y la sociedad son corresponsables a la hora de hacer frente al descontento de los jóvenes hacia los valores del sistema democrático liberal y luchar contra su radicalización.

3.3. La Comisión Europea puede atribuirse el mérito de reconocer, en una fase muy temprana, la importancia de adoptar un enfoque global para prevenir la radicalización. La Comisión ha manifestado su apoyo al intercambio de experiencias y buenas prácticas a escala de la UE a través de la RSR. En la Comunicación de 28 de abril de 2015 sobre la Agenda Europea de Seguridad⁽⁹⁾, la Comisión previó la creación de un Centro de Excelencia en el seno de la RSR, que se puso en marcha el 1 de octubre de 2015. Asimismo cabe destacar el Foro de la UE sobre Internet, puesto en marcha el 3 de diciembre de 2015. Las directrices revisadas de la Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas de 24 de mayo de 2017⁽¹⁰⁾ están más relacionadas con las experiencias y las recomendaciones de la RSR y, por tanto, también tienen como objetivo reforzar la participación de la sociedad civil en un planteamiento multiinstitucional.

3.4. En su Comunicación sobre la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento⁽¹¹⁾, la Comisión Europea anunció que presentará una propuesta de Recomendación del Consejo para mejorar la inclusión social. El CESE apoya estos planes y anima a la Comisión Europea a que elabore y presente dicha propuesta en un futuro cercano.

3.5. Con el fin de intensificar los esfuerzos para prevenir y contrarrestar la radicalización que conduce al extremismo violento y al terrorismo, así como para mejorar la coordinación y la cooperación entre todas las partes interesadas, la Comisión ha creado un grupo de expertos de alto nivel en el ámbito de la prevención y la lucha contra la radicalización (Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización). Este grupo ofrecerá asesoramiento sobre el futuro desarrollo de las políticas de la UE en el ámbito de la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento y al terrorismo, y sobre las opciones para que en el futuro haya una cooperación más estructurada entre las distintas partes interesadas en este ámbito, incluidos los profesionales y los Estados miembros.

3.6. No obstante, el CESE considera que las iniciativas de la UE y los Estados miembros para prevenir la radicalización y las medidas adoptadas para su aplicación siguen siendo insuficientes. Muchas de las actuales políticas de la UE ponen demasiado énfasis en las organizaciones de la sociedad civil como instrumentos (en vez de como socios) para luchar contra el extremismo violento (por ejemplo, como instrumentos para desarrollar discursos contrarios en línea). Asimismo, considera que sobre todo están impulsadas por situaciones «de crisis», como los atentados terroristas de los últimos años, por lo que parece que se centran principalmente en el terrorismo islamista y en políticas punitivas de seguridad a corto plazo⁽¹²⁾, cuando en realidad existen más amenazas extremistas que utilizan a las religiones como justificación y que proceden de grupos políticos extremistas. Por lo tanto, debemos invertir de manera sostenible y a largo plazo en los esfuerzos de prevención. En sus dictámenes sobre la política antiterrorista de la UE (2011)⁽¹³⁾ y la Agenda de la UE en 2030⁽¹⁴⁾, el CESE ya hizo un llamamiento para que la sociedad civil y las partes interesadas locales participaran más y recibieran más apoyo institucional⁽¹⁵⁾, ya que son clave en el desarrollo de la confianza, la participación social y la inclusión democrática a escala local, regional y nacional.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE aboga decididamente por adoptar un planteamiento multiinstitucional para prevenir la radicalización. Esto requerirá un amplio desarrollo de capacidades en todos los sectores pertinentes. Por consiguiente, este planteamiento multiinstitucional reúne a responsables políticos, instituciones nacionales como la policía y los centros penitenciarios, trabajadores sociales, el mundo académico, los medios de comunicación y representantes de la sociedad civil organizada, así como organizaciones de interlocutores sociales en este ámbito, tales como sindicatos de la policía, el personal de los centros penitenciarios o los profesores.

4.2. El CESE destaca el papel de la sociedad civil en la lucha contra la radicalización y señala que su contribución global no debe limitarse a los aspectos relacionados con la política de seguridad. El presente dictamen se centra en algunos ejemplos de actividades y proyectos de la sociedad civil que contribuyen a reforzar la sostenibilidad y la inclusión social. Este es uno de los ámbitos en los que la sociedad civil aporta una contribución más importante, que va mucho más allá de cualquier medida de política de seguridad concebible.

⁽⁹⁾ COM(2015) 185 final, COM(2013) 941 final.

⁽¹⁰⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9646-2017-INIT/es/pdf>.

⁽¹¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0379>.

⁽¹²⁾ Véase también [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf).

⁽¹³⁾ Véanse DO C 218 de 23.7.2011, p. 91 y DO C 211 de 19.8.2008, p. 61.

⁽¹⁴⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 58.

⁽¹⁵⁾ Sobre el aumento de las medidas adoptadas a nivel local, véase el dictamen del CDR sobre la lucha contra la radicalización y el extremismo violento: los mecanismos de prevención de ámbito local y regional, DO C 17 de 18.1.2017, p. 33.

4.3. Por tanto, el CESE acoge favorablemente la red de responsables políticos en materia de prevención a escala nacional, creada por la Comisión en febrero de 2017, cuyo objetivo es incrementar el intercambio de información y experiencias en los Estados miembros e intensificar su participación en las actividades de la RSR. El reciente Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización supone un paso más para reforzar este intercambio entre todas las partes interesadas.

4.4. Los Estados miembros deberían hacer pleno uso de los instrumentos y los programas de la UE en materia de prevención de la radicalización, y proporcionar suficientes recursos presupuestarios, escasos casi en todas partes. Para que los resultados sean sostenibles, las medidas para prevenir la radicalización necesitan un compromiso a largo plazo.

4.5. Los sindicatos son clave, ya que, entre otros, representan al personal que se encuentra en primera línea en todos los sectores relevantes y pueden ofrecer formación y servicios a sus miembros. Por lo tanto, el CESE pide que los servicios públicos y sociales dispongan del personal y los recursos adecuados a todos los niveles, en particular a nivel local. Por ejemplo, el aumento de la presencia policial en lugares con riesgo de delincuencia puede impedir la aparición de «territorios sin ley» con elevados niveles de violencia.

4.6. La educación inclusiva tanto formal como informal es crucial para participar activamente en la sociedad. Puede crear sociedades tolerantes y pluralistas promoviendo la toma de conciencia de los valores y las normas liberales y humanistas basados en la democracia y el Estado de Derecho. La escuela, la educación, la formación profesional y las iniciativas en el ámbito del trabajo con jóvenes son instituciones clave que pueden ser importantes en la prevención temprana de la radicalización si enseñan a pensar críticamente y ofrecen alfabetización mediática ⁽¹⁶⁾ y, en combinación con mercados de trabajo que funcionen correctamente, favorecen la integración social al ofrecer perspectivas alentadoras, especialmente a los jóvenes. Unos sistemas de educación y formación buenos no bastan para prevenir la radicalización, pero pueden aumentar la resiliencia contra ella.

4.7. La labor educativa también debe intensificarse más allá del sistema escolar estatal, y las iniciativas de la sociedad civil relevantes deben recibir aún más apoyo a fin de crear una conciencia intercultural y, al mismo tiempo, un claro compromiso con la libertad, la democracia liberal y el Estado de Derecho. Abordar, con conocimiento de causa, las diferentes culturas y regiones del mundo, especialmente en el contexto de la crisis migratoria, y transmitir un entendimiento de los valores no negociables de nuestra sociedad, como el papel de los hombres y las mujeres, basados en la igualdad de derechos y de oportunidades, puede contribuir activamente a prevenir la radicalización.

4.8. Más concretamente, debería invertirse más en el trabajo que la sociedad civil lleva a cabo con los jóvenes y en las organizaciones juveniles que ofrecen actividades culturales, deportivas y de otros tipos de ocio con el fin de proporcionar estructuras y oportunidades de identificación alternativas, así como espacios seguros para el diálogo y la expresión personal.

4.9. Aparte del sector educativo público, la sociedad civil organizada en particular contribuye en gran medida a elaborar mensajes y discursos de calidad para contrarrestar las «ofertas» de los grupos radicales, como ya ha señalado el CESE ⁽¹⁷⁾. Las comunidades religiosas y, sobre todo, los testigos, las víctimas y los supervivientes de regiones en conflicto, así como aquellos que han abandonado los grupos extremistas, pueden aportar una valiosa contribución al actuar como modelos de referencia. Precisamente debido a que son clave en la prevención de la radicalización, los sistemas educativos, la sociedad civil y los entes locales necesitan mucha más ayuda, apoyo y financiación a largo plazo.

5. Recomendaciones específicas

5.1. En concreto, el Comité apoya la iniciativa para promover el diálogo con los responsables políticos a escala nacional y europea, y pide que se cree un marco formal para los intercambios periódicos a todos los niveles, garantizando así que la RSR pueda formular recomendaciones prácticas a los Estados miembros y a las instituciones europeas. Asimismo, una difusión más sistemática de sus recomendaciones y resultados podría maximizar su incidencia en todos los niveles. El Grupo de expertos de alto nivel sobre radicalización proporcionará recomendaciones en este sentido.

5.2. A este respecto, el CESE acoge favorablemente la idea de elaborar, para cada Estado miembro, un resumen de los programas de prevención y salida existentes. Estos resúmenes también podrían estar disponibles a nivel europeo, por ejemplo a través de la RSR, con vistas a mejorar el diálogo entre los organismos gubernamentales y las partes interesadas de la sociedad civil, creando así sinergias y evitando duplicidades entre los programas. La información sobre estas iniciativas debe mejorarse considerablemente en toda la UE.

⁽¹⁶⁾ Declaración de París.

⁽¹⁷⁾ DO C 211 de 19.8.2008, p. 61.

5.3. La RSR debería abrirse a una mayor participación de la sociedad civil y las estructuras de la sociedad civil interesadas o activas en la prevención de la radicalización. En consecuencia, los Estados miembros deben fomentar en mayor medida las estructuras del estilo de la RSR a nivel local y regional.

5.4. Las partes interesadas de la sociedad civil y los organismos gubernamentales, las asociaciones, incluidos los clubes deportivos y las organizaciones que representan a las familias, las escuelas, las organizaciones y actividades juveniles, las comunidades religiosas, los servicios sociales y la policía tienen que trabajar juntos, mediante la adopción de un enfoque coordinado e interdisciplinario, de manera que las estrategias para prevenir la radicalización puedan iniciarse en una fase temprana. Por tanto, en particular el personal que está en primera línea de todos los ámbitos relevantes debe estar formado en la prevención de la radicalización, en estrecha cooperación con las estructuras especializadas de la sociedad civil. Además, el personal debe tener acceso a los órganos consultivos y las redes pertinentes, lo que le ayudará a identificar los signos de radicalización y prevenir cualquier tipo de discriminación.

5.5. Los entes locales y sus administraciones son clave en la prevención, ya que tienen la capacidad de reunir a todas las partes interesadas a nivel local. Los actuales mecanismos de financiación a escala nacional y de la UE deben reforzarse y hacerse más accesibles mediante la reducción de los obstáculos burocráticos. Asimismo, hay que aumentar la financiación de manera sostenible.

5.6. El CESE pide que se invierta más en educación, formación, trabajo con jóvenes e instalaciones de ocio que promuevan la integración y los valores democráticos compartidos en toda la UE.

5.7. Los Estados miembros no invierten lo suficiente en ofrecer buenas oportunidades a los jóvenes y, por lo tanto, en luchar contra la radicalización, que puede alimentarse con la marginación social y la falta de oportunidades, provocadas por ejemplo por el abandono escolar. En general, las medidas para hacer frente a la elevadísima tasa de desempleo juvenil y a la precariedad laboral en muchos países de la UE también deben considerarse una forma de prevención de la radicalización.

5.8. La educación escolar y los programas de formación de los empleados del Estado, como los de la policía y los centros penitenciarios, deberían prestar más atención a cuestiones de las que la propaganda extremista y los grupos extremistas pueden aprovecharse, como la identidad y los conflictos de papeles relativos al género y la cultura, el riesgo de conflictos socioeconómicos, la inmigración, así como la discriminación, la exclusión social y el acoso escolar. Sin embargo, a asignaturas básicas en este contexto, como la educación cívica, se les presta demasiada poca atención en los programas de estudios de muchos Estados miembros. Sigue siendo fundamental desarrollar habilidades en el ámbito de los medios de comunicación y el uso de internet, y de los medios sociales entre los jóvenes, los padres y los profesores.

5.9. Los jóvenes afectados por la pobreza o el desempleo no son los únicos vulnerables a la radicalización, pero las carencias materiales y la falta de oportunidades y de participación activa pueden conducir a la exclusión social, lo cual puede convertirse a su vez en una puerta de entrada para los reclutadores radicales. Además de una mayor inversión para hacer frente a la pobreza, el CESE pide⁽¹⁸⁾ que se conceda más prioridad a la integración de los jóvenes en la sociedad, los sistemas educativos y el mercado laboral. El CESE reitera su llamamiento en favor de que en los Estados miembros haya sistemas de integración sólidos que faciliten el acceso al mercado laboral, el reconocimiento de las cualificaciones y la prestación de formación lingüística y profesional como herramientas de integración, y rechaza cualquier tipo de discriminación por razones étnicas o religiosas⁽¹⁹⁾.

5.10. El asesoramiento específico y los servicios de apoyo son muy importantes para las familias de los jóvenes en vías de radicalización. Del mismo modo, si estas familias perciben cambios en parientes jóvenes que hacen pensar en la radicalización, deben tener acceso a personas de contacto y redes pertinentes. Habida cuenta de su accesibilidad, las organizaciones e iniciativas de la sociedad civil en especial necesitan apoyo en el diseño de programas para el diálogo y el intercambio de conocimientos con jóvenes marginados y sus familias.

5.11. Los programas de lucha contra la violencia doméstica ayudan a evitar la radicalización, ya que experimentar la violencia doméstica puede crear modelos de referencia equivocados y llevar a una comprensión incorrecta de las funciones, algo que suele fomentar la delincuencia. También requieren más apoyo institucional y financiero.

⁽¹⁸⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 23.

DO C 173 de 31.5.2017, p. 15.

⁽¹⁹⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 40.

5.12. La asociación activa con empresas puede contribuir a prevenir la radicalización. Esto resulta especialmente cierto en el sector de las TIC. Los instrumentos innovadores, como los que ofrecen los medios sociales e internet, pueden ayudar a difundir discursos contrarios a bajo coste o, idealmente, de manera gratuita. Las empresas pueden ayudar a las organizaciones de la sociedad civil y a los profesionales a utilizar sus competencias profesionales en el ámbito de la comunicación y los medios de comunicación, y respaldar el desarrollo de campañas y publicidad con orientaciones específicas.

5.13. Al mismo tiempo, los proveedores de servicios en línea deben implicarse en la lucha contra la incitación al odio, los «hechos alternativos» y los discursos extremistas en sus medios de comunicación, y deberían estar obligados a eliminar los contenidos extremistas ilegales de sus sitios. No obstante, la vigilancia de las comunicaciones no debería convertirse en un instrumento que pueda afectar a la vida privada de los ciudadanos ⁽²⁰⁾.

5.14. En este sentido, se pide a los Estados miembros que desarrollen las capacidades comunicativas y mediáticas de las partes interesadas de la sociedad civil, de modo que puedan elaborarse medidas pertinentes para luchar contra la difusión de contenido radical que incita a la violencia y ponerlas a disposición de otros profesionales y proyectos. Una manera de alcanzar este objetivo sería que los Estados miembros contribuyeran de manera sostenible al programa de empoderamiento de la sociedad civil.

5.15. El CESE solicita más financiación para la investigación, que la UE ya facilita a través de sus programas de investigación para prevenir la radicalización, por ejemplo en el marco del Centro de Excelencia de la RSR, y más conexiones entre el mundo académico y los expertos de la sociedad civil en este ámbito.

5.16. Con demasiada frecuencia la radicalización tiene lugar en el entorno penitenciario. El entorno penitenciario combina una serie de factores de riesgo, como la concentración de personas, situaciones personales de exclusión, excesivo tiempo libre, etc. Es necesaria una intervención proactiva que facilite la formación adecuada del personal penitenciario y les permita identificar situaciones de riesgo. En esta área hay tanto experiencias positivas como mecanismos adecuados para prevenir este tipo de situaciones. Para lograrlo, los centros penitenciarios deben tener un tamaño apropiado y contar con personal cualificado, así como una proporción adecuada entre personal penitenciario y reclusos para ayudar a promover la rehabilitación. El papel de los sindicatos en este sector podría reforzarse aún más, por ejemplo mediante la organización de jornadas de formación y la difusión de conocimientos extraídos de la RSR.

5.17. Los funcionarios de los cuerpos de seguridad, los centros penitenciarios, los servicios sociales, las escuelas y otras instituciones públicas relevantes con muchos vínculos con la sociedad civil organizada deben adoptar un planteamiento multiinstitucional más allá de las medidas punitivas y contar con más formación en materia de prevención y sensibilización sobre el tema. A tal fin, pueden ponerse a disposición los conocimientos técnicos y los recursos a nivel europeo y promoverse la cooperación con la sociedad civil.

5.18. Debe reforzarse la cooperación entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales en materia de reintegración de los antiguos reclusos para garantizar su reinserción social. Muchos jóvenes radicalizados comparten un pasado delictivo.

5.19. La integración de antiguos reclusos en el mercado laboral se ve dificultada por el estigma que suele asociarse a las penas de prisión. Sin embargo, se trata de un paso importante hacia la prevención de la radicalización. Los interlocutores sociales (en este caso principalmente los empleadores) están llamados a contribuir en este sentido ofreciendo una segunda oportunidad, primera en muchos casos, a las personas afectadas.

5.20. La UE debería demostrar su gran interés en la prevención de la radicalización y cooperar más estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil en aquellos terceros países que suponen un riesgo elevado de radicalización y que también podrían ser o serán focos para la radicalización.

5.21. Más concretamente, la acción exterior de la UE en materia de lucha contra el terrorismo y resiliencia estatal y social, tal como se resume en la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, hace hincapié en la necesidad de fomentar el diálogo intercultural e interconfesional mediante la ampliación de las asociaciones con la sociedad civil, las organizaciones sociales, las comunidades religiosas y el sector privado en esos países. Existe un elevado riesgo de que los esfuerzos de la sociedad civil sean en vano debido a la gran influencia que ejercen determinados agentes externos de terceros países, por ejemplo mediante la financiación de los movimientos extremistas violentos en los Estados miembros y en la vecindad de la UE. Hay que detener esos flujos de capitales.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²⁰⁾ DO C 218 de 23.7.2011, p. 91.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(2018/C 129/04)

Ponente: **Peter SCHMIDT**

Decisión del Pleno	23.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	21.11.2017
Aprobado en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	131/3/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reitera su llamamiento para que se desarrolle una política alimentaria integral en la UE, cuyos objetivos sean crear dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, vincular la agricultura a la nutrición y los servicios de los ecosistemas y garantizar cadenas de suministro que salvaguarden la salud pública de todos los grupos de la sociedad europea. Una política alimentaria integral para la UE debería mejorar la coherencia entre los diversos ámbitos políticos relacionados con los alimentos, restablecer el valor de los alimentos y promover una transición a largo plazo desde el productivismo y el consumismo alimentarios hacia una «ciudadanía alimentaria».

1.2. El marco político actual de la UE no es el idóneo para facilitar la transición a unos sistemas alimentarios más sostenibles que permitan garantizar la aplicación efectiva de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y del derecho a la alimentación y el resto de los derechos humanos. Aunque puede que los marcos políticos en vigor hayan logrado abordar con éxito algunos problemas concretos, no ofrecen la coherencia global necesaria para hacer frente a los diversos desafíos que, según las previsiones, deberán afrontarse en el futuro los sistemas alimentarios mundiales y de la UE. El CESE hace hincapié en que los actuales instrumentos políticos de la UE han de reajustarse y armonizarse para hacer posibles unos sistemas alimentarios sostenibles desde una perspectiva medioambiental, económica y sociocultural. Asimismo, el CESE reitera que una política alimentaria integral deberá ser complementaria —y no sustituir— a una PAC remodelada ⁽¹⁾.

1.3. El CESE hace hincapié en la necesidad de mantener una cultura que valore la importancia nutricional y cultural de los alimentos, así como su impacto social y medioambiental. En este contexto, la enorme variedad de alimentos y especialidades regionales y locales con que cuenta la UE constituye un activo real y, como tal, debe aprovecharse en mayor medida. Una política alimentaria integral debería favorecer un mayor aprecio de los alimentos por parte de los consumidores, impulsar la prevención y la reducción del desperdicio de alimentos y contribuir a alinear y reajustar el precio de los alimentos con otros valores. En particular, debería garantizar precios justos para los productores para que la agricultura siga siendo una actividad viable.

1.4. El CESE insiste en que todas las partes interesadas del conjunto de la cadena de suministro de alimentos tienen un papel que desempeñar en la elaboración de un marco global, a fin de lograr una distribución equitativa a lo largo de la cadena. Ningún sector puede alcanzar este objetivo por separado. Una política alimentaria integral debería encauzar el poder del sector minorista y la industria para acelerar la transición de los consumidores hacia la sostenibilidad. La transición a sistemas alimentarios sostenibles requiere, asimismo, que los consumidores de alimentos se conviertan en ciudadanos

⁽¹⁾ Dictamen sobre «Una posible remodelación de la PAC» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 10).

alimentarios activos. Esto significa también que una política alimentaria integral debe velar por que el sector agroalimentario europeo esté en condiciones de vender a niveles de calidad que mantengan su posición como opción preferida de la gran mayoría de los consumidores.

1.5. El CESE es consciente del creciente número de iniciativas que se han emprendido a nivel regional y local para promover sistemas alimentarios alternativos. Estas iniciativas establecen vínculos más estrechos entre productores y consumidores, crean oportunidades para las empresas locales y nuevos empleos y restablecen el nexo entre las comunidades y sus alimentos. Asimismo, el CESE destaca el papel de las ciudades en el desarrollo de unas políticas alimentarias más integradas. Una política alimentaria integral debería fundamentarse en una gobernanza común a todos los niveles —local, regional, nacional y europeo—, promoverla y desarrollarla. Esto crearía un marco que facilitaría que estas iniciativas prosperen, independientemente de su escala.

1.6. El CESE pide un nuevo sistema inteligente de etiquetado de los alimentos sostenibles. Las políticas se han centrado en las declaraciones nutricionales y otras declaraciones de propiedades saludables, pero el CESE observa que existe una creciente preocupación por la falta de información de los consumidores sobre el impacto ambiental y social de los productos alimenticios. La industria alimentaria es consciente de que puede hacer frente a los impactos ambientales hasta cierto punto pero, en última instancia, es necesario implicar a los consumidores y debe proporcionárseles información.

1.7. A fin de contribuir a establecer un marco integral que aglutine las políticas de la UE que guardan relación con la alimentación, el CESE propone, a corto o medio plazo, crear un grupo de trabajo intersectorial e interinstitucional, en el que participen las distintas Direcciones Generales de la Comisión y otras instituciones de la UE. Este grupo de trabajo sería responsable de elaborar un plan de acción sobre la sostenibilidad alimentaria, con el objetivo de ayudar a la UE a alcanzar los ODS relacionados con los alimentos. El plan de acción debería aplicarse mediante un proceso participativo que incluya a todas las partes interesadas de la cadena de suministro de alimentos, a la sociedad civil y a los investigadores. El CESE sugiere que se organice y desarrolle un espacio para que la sociedad civil pueda implicarse y participar activamente en este proceso.

1.8. En concreto, el CESE recomienda la elaboración de un «cuadro de indicadores de la alimentación sostenible en la UE», ya que permitiría abordar los retos que plantean los sistemas alimentarios a través de un enfoque plurianual, promoviendo de este modo la armonización de las políticas en los distintos niveles de gobernanza. El cuadro de indicadores proporcionaría indicadores y, por lo tanto, impulsaría y supervisaría los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos fijados.

1.9. A más largo plazo, y en función de las conclusiones del grupo de trabajo, el CESE anima a la Comisión a que examine la viabilidad de crear una Dirección General de Alimentación, que funcionaría como centro fundamental de las competencias de la UE en el ámbito de las políticas relacionadas con la alimentación y que, en caso necesario, se erigiría en impulsora de la regulación, la legislación y el cumplimiento. Esta estructura podría replicarse en todos los Estados miembros de la UE mediante el establecimiento de ministerios de Alimentación específicos.

2. Introducción

2.1. En su reciente Dictamen exploratorio sobre el tema «Sistemas alimentarios más sostenibles», elaborado a petición de la Presidencia neerlandesa de la UE en 2016, el CESE hizo un llamamiento en favor de una política alimentaria integral que promueva una transición hacia unos sistemas alimentarios más sostenibles y asegure una mayor coherencia de los objetivos de las políticas relacionadas con los alimentos (por ejemplo, en los ámbitos de la producción agraria sostenible, las dietas saludables, la protección del medio ambiente, unas relaciones comerciales más justas, etc.). Este Dictamen se basa en sus recomendaciones para seguir desarrollando el razonamiento y la visión de un marco integral.

2.2. Entretanto, también ha cobrado impulso un enfoque más holístico de la política alimentaria. Las Naciones Unidas han declarado el presente decenio como Decenio de Acción sobre la Nutrición, reconociendo así la necesidad de remodelar los sistemas alimentarios para conseguir una mejor nutrición y una dieta más sana. En su informe de septiembre de 2017 ⁽²⁾, el Grupo de Expertos de Alto Nivel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ha hecho hincapié en que se trata de algo imperativo. A nivel de la UE, el Comité de las Regiones ha aprobado recientemente un dictamen en el que pide una política alimentaria de la UE integral y sostenible, que vincule los distintos ámbitos políticos relacionados con los alimentos. El Grupo Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES Food) puso en marcha un proceso participativo de tres años al objeto de configurar una visión de la política alimentaria común para 2018, con la participación de grupos científicos, partes interesadas, organizaciones de la sociedad civil y responsables políticos. Numerosas iniciativas intersectoriales a nivel nacional, regional y local ya están cambiando los sistemas alimentarios europeos con la participación activa de la sociedad civil.

⁽²⁾ HLPE, 2017. La nutrición y los sistemas alimentarios.

2.3. El CESE cree que la aplicación de los ODS en Europa es clave en el impulso para avanzar hacia un enfoque integral que englobe distintos ámbitos políticos (agricultura, salud, medio ambiente, comercio, desarrollo, innovación, etc.) y niveles de gobernanza (UE, nacional, local) y lograr modelos de producción y consumo de alimentos más sostenibles. El debate en curso sobre la política agrícola común (PAC) después de 2020 también brinda una oportunidad inigualable para garantizar la coherencia entre una política agrícola remodelada y otros objetivos de las políticas relacionadas con los alimentos⁽³⁾.

2.4. Algunos Estados miembros (por ejemplo, Alemania, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Suecia) son cada vez más activos con respecto de la salud, el medio ambiente y la sostenibilidad en políticas relacionadas con los alimentos. El CESE advierte de que la adopción de un enfoque distinto en los diferentes Estados miembros es perjudicial para los consumidores y las empresas. El CESE considera que esto es una razón adicional para exigir un marco integral a nivel de la UE.

3. Diagnóstico: qué no está funcionando en el marco político actual

3.1. Se han ido acumulando cada vez más pruebas científicas sobre la incidencia de los alimentos en la salud, el medio ambiente y la sociedad en su conjunto. El «mundo alimentario» por el que se creó la PAC se ha vuelto más complejo. Europa no padece escasez, éxito que se debe a la PAC y al aumento de la renta así como a la mejora de los métodos de producción en el sector agrícola. En el sector de la alimentación, el empleo y el valor añadido se han trasladado de la tierra y el mar a las fábricas, el sector minorista y los servicios alimentarios. La agenda sanitaria se ha ampliado, trascendiendo el consumo insuficiente; en la actualidad siguen existiendo dietas inadecuadas debido a las desigualdades sociales y una «nueva» pobreza alimentaria, pero su incidencia es superada por la de las enfermedades no transmisibles. Entre ellas se incluyen las enfermedades coronarias, ictus, diabetes y obesidad. Las enfermedades cardiovasculares causan 1,8 millones de muertes al año en la UE, el 37 % de las muertes en la Unión⁽⁴⁾. En 2015, casi 49 millones de personas vivían con una enfermedad cardiovascular en la UE.

3.2. Las tendencias sociales europeas también han inducido grandes cambios en el tipo de alimentos, los gustos y las diferentes cocinas. Las pautas de consumo y los modos de vida se han modificado desde que se instituyó la PAC. La transición culinaria ha afectado en especial a las mujeres, dado que históricamente han asumido y siguen asumiendo gran parte de la responsabilidad de la alimentación en los hogares. Los cambios en la tecnología alimentaria han tenido repercusiones sociales tanto positivas como negativas. Puede que las opciones hayan mejorado pero el rico y variado patrimonio cultural de Europa se ha visto en ocasiones debilitado. Los enormes presupuestos publicitarios de las grandes empresas alimentarias han animado generalmente a los consumidores a consumir alimentos «ultraprocesados». Las cifras del sector indican que los belgas, por ejemplo, consumen dos tercios de sus calorías a partir de productos envasados pretransformados, superando incluso a los británicos⁽⁵⁾. Los organismos de salud pública están preocupados por el consumo excesivo de alimentos transformados con alto contenido en sal, azúcar y materias grasas. Suelen ser baratos, lo que actúa como incentivo para las personas con rentas bajas, que de por sí ya tienen un nivel de salud inferior al nivel medio. Por consiguiente, la dieta contribuye a las desigualdades sociales en Europa⁽⁶⁾. Durante la gran recesión, y desde entonces, se ha producido en Europa un aumento de las donaciones caritativas de alimentos. El suministro de este tipo de ayuda alimentaria de emergencia no debe ser óbice para que Europa haga frente a las desigualdades sociales que ocasionan problemas de salud relacionados con la dieta.

3.3. Se ha documentado el impacto de los alimentos en el medio ambiente y es un hecho aceptado. El cambio climático es una amenaza reconocida, y la UE apoyó resueltamente la Convención Marco sobre el Cambio Climático acordada en 2015 en París. La UE también ha garantizado una mejor regulación medioambiental y prevención de daños, por ejemplo a través de la Directiva marco sobre el agua. Sin embargo, los gustos alimentarios europeos están impulsando modelos de consumo que entrañan elevados niveles de utilización oculta o «indirecta» del agua, plantean amenazas para los Estados miembros⁽⁷⁾ y exigen un enfoque más integrado respecto de la tierra, la agricultura y el agua⁽⁸⁾. La fragilidad de los suelos de Europa también suscita preocupación. La modelización del Centro Común de Investigación de la UE indica que la erosión del suelo por el agua ha afectado a 130 millones de hectáreas de la superficie de la Europa de los Veintisiete; cerca del 20 % de la superficie sufre pérdida de suelos que supera las diez toneladas por hectárea y año⁽⁹⁾. La pérdida de biodiversidad es acusada tanto en la superficie terrestre como en los mares y océanos, donde la diversidad de poblaciones se

⁽³⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁴⁾ <http://www.ehnheart.org/cvd-statistics.html>

⁽⁵⁾ Euromonitor International, Passport Nutrition 2017.

⁽⁶⁾ Oxfam (2015): Europa para la mayoría, no para las élites.

⁽⁷⁾ Por ejemplo, Hoekstra & Mekonnen (2016).

⁽⁸⁾ OCDE (2014).

⁽⁹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-erosion-by-water-1/assessment>

halla bajo presión⁽¹⁰⁾. Pese a ello, los Estados miembros siguen aconsejando a los consumidores que coman pescado por razones nutricionales sin tomar conciencia de las consecuencias medioambientales.

3.4. Desde el punto de vista económico, los últimos sesenta años se consideran un éxito. Los alimentos están omnipresentes. La proporción media de gasto en los hogares destinada a alimentación ha caído del 30 % al 15 %. La aparición de grandes cadenas minoristas de alimentación ha reducido los precios al consumo, pero en la actualidad los economistas se preguntan si los precios de los alimentos reflejan el verdadero coste de producción o si han fallado a la hora de reflejar plenamente determinados costes. El CESE toma nota con interés del trabajo que la FAO está llevando a cabo en estos momentos sobre la contabilidad de costo total de los costes agrícolas⁽¹¹⁾. Los desequilibrios de poder en la cadena de suministro de alimentos también han aumentado, dando lugar a prácticas comerciales desleales y consecuencias conexas⁽¹²⁾, y la parte del precio al consumo que se destina a los agricultores se ha reducido.

3.5. La tendencia a la sobreproducción ha reducido los precios pero también ha institucionalizado el desperdicio de alimentos. Mientras que los consumidores de los países de renta baja desperdician aproximadamente un 8 % de alimentos, los consumidores de la UE desperdician alrededor de una tercera parte de lo que compran. El proyecto Fusions financiado por la UE calcula que se desperdician anualmente 88 millones de toneladas de alimentos en la UE, con un coste de 143 000 millones EUR⁽¹³⁾. Esta dimensión cultural del desperdicio de alimentos no se aborda plenamente en el planteamiento de la economía circular ni en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, que, pese a ser iniciativas valiosas porque consideran los alimentos como entidad material, no tienen en cuenta su valor cultural ni su valor para los consumidores. Un reto para Europa es cómo desarrollar un nuevo concepto de ciudadanía alimentaria en torno a la idea de comer con la vista puesta en la sostenibilidad.

3.6. Los datos y estudios tanto académicos como los elaborados por la industria alimentaria han mejorado nuestra comprensión del modo en que los sistemas europeos de alimentos repercuten en la sociedad, el medio ambiente y la salud. Considerados en su conjunto, apuntan hacia la necesidad de un enfoque más integrado. Aunque puede que los marcos políticos en vigor hayan logrado abordar con éxito algunos problemas concretos, no ofrecen la coherencia global necesaria para hacer frente a los diversos desafíos que, según las previsiones, deberán afrontar en el futuro los sistemas alimentarios mundiales y de la UE. Las políticas relacionadas con los alimentos se elaboran en gran medida de manera aislada entre sí y a menudo son incoherentes. Las políticas de los distintos niveles de gobernanza también están desconectadas entre sí. Un ejemplo que ilustra la necesidad de un enfoque más integrado es la resistencia a los antimicrobianos, que se ha propagado por el uso de antibióticos en la cría de animales y que ahora constituye una amenaza para la salud humana. En un discurso reciente, el comisario Andriukaitis también puso de relieve e la importancia de una política alimentaria integrada a este respecto. Otro ejemplo es el conflicto entre el uso del suelo para la producción de alimentos y la utilización del suelo para la producción de energía, vivienda y otros usos que ejercen presiones. El desperdicio de alimentos es también en parte resultado de la mejora de la eficiencia de la producción, que ha puesto en marcha un flujo constante y masivo de alimentos a través del sistema. Apelar al comportamiento racional de los consumidores para resolver este problema no funciona.

3.7. Si la UE volviese a nacer hoy, crearía una política alimentaria integral que aspirara a crear dietas sostenibles a partir de sistemas alimentarios sostenibles⁽¹⁴⁾, vinculando la producción agrícola a la nutrición y los servicios de los ecosistemas y garantizando cadenas de suministro que salvaguarden la salud pública de todos los grupos de la sociedad europea. El desafío político radica en cómo generar el cambio necesario. Históricamente, la política de la UE ha crecido mediante un proceso de modificación democrática, con un cambio más repentino debido a crisis, como ocurrió con la seguridad alimentaria en 2000 y el escándalo de la carne de caballo en 2013-2015.

4. El papel de la sociedad civil en la elaboración de políticas alimentarias más sostenibles

4.1. El CESE observa que amplios sectores de la sociedad europea son conscientes de los nuevos desafíos estructurales de la gobernanza alimentaria de la UE. La UE podría dejar de adaptar las políticas y reaccionar ante determinadas situaciones y pasar a adoptar un enfoque proactivo. El CDR ha sentado un precedente importante con su reciente dictamen. El auge en las

⁽¹⁰⁾ <https://www.eea.europa.eu/highlights/fish-to-fork-a-need>

⁽¹¹⁾ www.fao.org/nr/sustainability

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre «Prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas» (DO C 34 de 2.2.2017, p. 130).

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en

⁽¹⁴⁾ Mason & Lang (2017). *Sustainable Diets*. Abingdon: Routledge.

ciudades y municipios de la UE de un nuevo interés por mejorar la política alimentaria debería ahora vincularse con las preocupaciones del mundo rural. Muchas ciudades europeas están actuando a través de consejos de política alimentaria, redes urbanas en favor de la sostenibilidad y la acción en materia de cambio climático y el programa Ciudades Saludables de la OMS. La firma del Pacto de Milán de Política Alimentaria Urbana de 2015 refleja este interés.

4.2. Recientemente, se han producido varios tipos de reorganización de la cadena de suministro de alimentos con el objetivo de poner nuevamente en contacto a productores y consumidores y volver a trasladar la producción agrícola y alimentaria a su territorio de origen. Aquí se incluye la agricultura apoyada por la comunidad, las cadenas cortas de suministro, las redes alternativas de alimentación, los sistemas agrícolas locales y las ventas directas. Las cooperativas de consumidores también pueden desempeñar un papel clave ya que garantizan sólidos nexos con la comunidad y focalizan la atención en cuestiones sociales, educativas y medioambientales. Las instituciones públicas cuentan con programas que también forman parte de este proceso, por ejemplo a través de programas de contratación pública para escuelas y hospitales que fomentan el suministro de alimentos ecológicos locales, como los de Dinamarca y Malmö (Suecia), lo que coincide con el planteamiento de la UE sobre la economía circular.

4.3. Al establecer unos vínculos más estrechos entre productores y consumidores, los sistemas alimentarios más localizados y las iniciativas ascendentes podrían desempeñar un papel esencial para fomentar un consumo de alimentos más sano y sostenible. La participación de la sociedad civil y las comunidades locales fortalece estas conexiones, como puede verse en las numerosas iniciativas alimentarias sostenibles emprendidas en ciudades y pueblos de toda Europa. Sin embargo, en la actualidad, las políticas europeas no están bien provistas para aprender de estos experimentos, mucho menos para apoyarlos cuando son prometedores. Por lo tanto, una política alimentaria integral podría ayudar a estimular y desarrollar una gobernanza común para estas iniciativas. Las empresas agrícolas se adaptan a las demandas del mercado, pero están limitadas por la naturaleza de la producción agrícola; un cambio en los sistemas de producción lleva tiempo.

4.4. La economía se enfrenta a grandes desafíos —técnicos, financieros y sociales⁽¹⁵⁾— que han sido reconocidos en importantes programas de inversión para la innovación y el progreso tecnológico. Europa tiene aproximadamente 289 000 de empresas de fabricación de alimentos, pero 3 000 de ellas representan casi la mitad del mercado de la UE⁽¹⁶⁾. Los estudios indican que unos sistemas alimentarios resilientes tienen que mantener una combinación de empresas agrícolas grandes y pequeñas. Existen importantes fisuras entre las grandes empresas alimentarias europeas y el sector de las pymes. Estas podrían integrarse mejor con la Europa social. La economía digital ofrece oportunidades para estrechar los vínculos entre consumidores y productores. El sector acoge favorablemente el liderazgo progresivo en materia de sostenibilidad y quiere marcos claros.

4.5. Los ciudadanos europeos tienen un interés claro en asegurarse de que sus alimentos proceden de fuentes sostenibles. Los sistemas de etiquetado no son capaces de ofrecer claridad simplemente debido a la complejidad de la cuestión. En un informe reciente elaborado por Karl Falkenberg se indicó que la «marca» de los alimentos europeos debería girar en torno a la sostenibilidad: vivir bien y compartir de manera justa dentro de los límites del planeta⁽¹⁷⁾. Esto indica un énfasis social tanto como medioambiental y económico. Algunas cuestiones culturales quedan fuera de la competencia de las instituciones europeas, como la tensión entre el empleo remunerado (en las cadenas de suministro) y no remunerado (en las cocinas domésticas) en el sector alimentario, pero hay elementos del sistema alimentario europeo que son centrales para el concepto (o «marca») europeo. Europa es famosa por la diversidad culinaria y productiva, que no solo debe protegerse, sino alentarse activamente. El sistema de logotipos de calidad (IGP, DOP, ETG) de la UE es útil, pero solo cubre especialidades alimentarias; no se ocupa de las tendencias en la alimentación en masa. La sugerencia del Sr. Falkenberg de que debemos aspirar a la equidad seguramente implique un «nuevo pacto» en materia de salarios y un trato justo de la mano de obra migrante en las empresas alimentarias de la UE. Se trata de cuestiones delicadas pero importantes que pueden contribuir a que una política alimentaria integral apoye en términos prácticos la paz social en Europa.

4.6. Un motivo de especial de preocupación para los padres y los organismos de salud pública es la desigual inversión financiera en los mensajes sobre alimentos destinados a los niños. La OMS lo considera una cuestión prioritaria, ya que una gran proporción de estos mensajes se refieren a alimentos con un alto contenido en sal, azúcar y materias grasas⁽¹⁸⁾. Con la

⁽¹⁵⁾ Freibauer, Mathijs *et al* (2011), tercer informe SCAR para la Comisión Europea.

⁽¹⁶⁾ <http://www.fooddrinkurope.eu/publication/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2016/>

⁽¹⁷⁾ Falkenberg K (2016). Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. CEEP, número 18, 20 de julio.

⁽¹⁸⁾ Oficina Regional para Europa de la OMS (2013) http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/191125/e96859.pdf

transición desde los medios tradicionales hacia los digitales, hay más razones que nunca para adoptar un enfoque integral. En 2016 solo en Europa Occidental se gastaron aproximadamente 37 millones de dólares estadounidenses en publicidad digital de alimentos⁽¹⁹⁾. El CESE toma nota del reciente llamamiento realizado por los consumidores a las empresas alimentarias y las empresas minoristas para pedirles que dejen de utilizar las mascotas de su marca en las campañas de publicidad y comercialización de alimentos con un alto contenido en grasa, sal y azúcar. Si el sector no actúa de manera adecuada, los gobiernos deberían sopesar la introducción de medidas reglamentarias⁽²⁰⁾.

4.7. El objetivo a 50 años de la política de la UE en materia alimentaria debería ser promover la transición del consumismo alimentario (caracterizado por el desperdicio) a la ciudadanía alimentaria (caracterizada por el cuidado y la responsabilidad). La transición hacia dietas sostenibles desde unos sistemas alimentarios sostenibles requiere, asimismo, que los consumidores de alimentos se conviertan en ciudadanos alimentarios activos. El CESE reitera su propuesta de lanzar una campaña de información y sensibilización a escala europea sobre «el valor de los alimentos», lo que será necesario para garantizar una modificación del comportamiento de los consumidores a largo plazo⁽²¹⁾.

5. Visión: objetivos y estructura de una política alimentaria integral en la UE

5.1. La política alimentaria es una política general que organiza y apoya el marco de sistemas alimentarios desde la producción primaria (agricultores) hasta el consumo pasando por la producción (transformación). Pone de manifiesto abiertamente lo que a menudo se halla encubierto bajo la superficie. Debido a la imbricación de los alimentos en numerosos ámbitos de la vida —educación, salud, medio ambiente, comercio, relaciones sociales y cultura—, el valor de dotarse de una política alimentaria integral radica en que la sociedad puede dejar claro qué es lo que quiere y qué puede alcanzarse con su sistema alimentario. Conecta lo que, de lo contrario, quedaría con demasiada facilidad desconectado y fragmentado. La cuestión de qué comemos, cómo comemos y cómo producimos alimentos hoy en día, y a qué coste, tiene consecuencias para el futuro.

5.2. La política alimentaria tiene influye considerablemente en el desarrollo de las zonas rurales y urbanas. Crea empleos en todos los sectores conectados, por ejemplo la agricultura y su infraestructura técnica, la transformación de alimentos, el transporte, el comercio, el envasado, el comercio al por menor y los servicios alimentarios, etc. Tiene efectos en las condiciones de vida de millones de ciudadanos de la UE. El sector de fabricación de alimentos de la UE emplea a 4,25 millones de personas y genera más de 1 098 millones EUR; gasta más de 2 500 millones EUR en investigación y desarrollo y registra un superávit de 25 200 millones EUR en su comercio de alimentos transformados⁽²²⁾. A pesar de la importancia económica de los alimentos para la economía de la UE, actualmente no existe una «política alimentaria» de la UE como tal. En cambio, los sistemas alimentarios vienen determinados por una variedad de distintos marcos políticos, como se ha destacado anteriormente.

5.3. Una política alimentaria adaptada al siglo XXI debe cumplir múltiples criterios: calidad de los alimentos (sabor, placer, apariencia y autenticidad); salud (seguridad, nutrición, disponibilidad y conocimiento); medio ambiente (CO₂, agua, uso de la tierra, suelo, biodiversidad, calidad del aire y resiliencia sistémica), valores sociales y culturales (identidad, igualdad de acceso, confianza, elección y capacidades); economía sólida (competencia leal y rendimiento justo, trabajo decente, costes plenamente internalizados y precios razonables y competitivos); y buena gobernanza (rendición de cuentas democrática, transparencia, procesos éticos y utilización de pruebas científicas sólidas). Todas las políticas de la UE relacionadas con los alimentos pueden examinarse a la luz de estas rúbricas políticas.

5.4. Una política alimentaria integral debe reforzar la resiliencia de los ecosistemas y garantizar que todas las partes interesadas y los participantes en la cadena de suministro tengan unos ingresos decentes dentro y fuera de la UE. Los precios de los alimentos no reflejan la totalidad de los costes de producción y los costes relativos a la salud; los costes sociales y medioambientales se externalizan en su mayor parte. La consecución de alimentos más baratos y más «asequibles» no debe ignorar otras características y efectos de la producción y el consumo de alimentos. Una política alimentaria integral podría ayudar a realinear y reajustar el precio de los alimentos con otros valores

5.5. Una política alimentaria integral debe aglutinar las políticas existentes y nuevas, con el objetivo último de generar sistemas alimentarios sostenibles y dietas sanas. Esto no debe implicar una «reinversión de la rueda» mediante la creación de una política totalmente nueva o la asignación de nuevas competencias a la UE, puesto que el objetivo no es imponer una

⁽¹⁹⁾ <https://www.statista.com/statistics/237928/online-advertising-spending-in-western-europe/>

⁽²⁰⁾ «Cartoon characters and food: just for fun?». Documento de posición, BEUC, 2017.

⁽²¹⁾ Véase la nota 12 a pie de página.

⁽²²⁾ http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_trends_Interactive_PDF_NEW.pdf

única norma, sino que supone adoptar reformas a nivel de la UE para fomentar vías de acción nuevas y más sostenibles en todos los niveles (local/municipal, regional, nacional y empresas), así como reforzar las iniciativas que ya están en marcha, aportando de este modo una mayor coherencia. Significa integrar en el nivel de la UE medidas que incorporen lo que puede realizarse mejor en otros niveles de gobernanza. Podría recurrirse a regímenes fiscales que mejoraran el acceso a dietas sanas a través de la planificación urbana y la contratación pública, apoyando de este modo los mercados y el empleo locales.

5.6. Una política alimentaria integral también resulta esencial para poner fin a prácticas comerciales desleales como la calidad dual o inferior de los productos, es decir, la producción y venta de alimentos de menor calidad con idéntico embalaje en los distintos Estados miembros ⁽²³⁾.

5.7. Para cumplir estos objetivos, deben coordinarse las medidas políticas en el lado de la oferta y la demanda, lo que significa que también deben coordinarse la disponibilidad y la asequibilidad de los alimentos a través de una producción alimentaria sostenible, con un mayor acceso y empoderamiento de los consumidores para escoger dietas sanas y sabrosas. Debe desarrollarse una combinación de *cambios legislativos* para eliminar los obstáculos normativos y ofrecer incentivos fiscales y *cambios de comportamiento* impulsados por una mejor información, educación y concienciación de los consumidores y los transformadores de alimentos. El objetivo principal es concienciar sobre el valor de los alimentos, apoyar este valor en todos los niveles y respaldar un cambio gradual pero significativo. Por ejemplo, la reducción de la sal funciona mejor si se hace de manera lenta pero sistemática; sin embargo, no hay incentivos para que las empresas modifiquen la fórmula de sus productos.

5.8. Por el lado de la oferta, a fin de formular una política alimentaria europea global y realmente pertinente para los consumidores europeos, es esencial que los alimentos producidos de manera sostenible en la UE sean competitivos. Para ello, el sector agroalimentario europeo debe ser capaz de suministrar alimentos a los consumidores a precios que incluyan los costes adicionales que implican criterios como la sostenibilidad, el bienestar animal, y la seguridad alimentaria y nutricional, así como de garantizar una remuneración justa para los agricultores, manteniendo al mismo tiempo su posición como la opción preferida por la gran mayoría de los consumidores.

5.9. La aplicación de los ODS brinda un marco fundamental para una acción conjunta dirigida a alimentar el mundo de forma sostenible de aquí a 2030. En los diecisiete ODS aparecen cuestiones relacionadas con los alimentos y la agricultura. En particular, la OMS afirma que 12 de los ODS requieren la adopción de medidas en el ámbito de la nutrición. Por su propia naturaleza, la aplicación de los ODS requiere soluciones colaborativas y holísticas en las que participen distintos departamentos, ministerios, sectores y toda la cadena de suministro de alimentos. Esto brinda grandes oportunidades para el liderazgo de la UE a escala continental.

5.10. Una política alimentaria integral debería aunar diferentes enfoques con miras a la realización de los ODS e incorporar la gobernanza multinivel y multisectorial existente para lograr un proceso de elaboración de políticas todavía más integrado. Europa está preparando sus posiciones sobre diferentes pilares del sistema alimentario, a saber:

- la agricultura (una PAC renovada ⁽²⁴⁾, aceleración del desarrollo de modelos de producción sostenible, renovación generacional, renta viable para los agricultores, bienes públicos sufragados por fondos públicos, bienestar animal),
- desarrollo territorial equilibrado/desarrollo rural [Cork 2.0 ⁽²⁵⁾],
- transformación sostenible (modificación de las fórmulas de los productos),
- economía circular ⁽²⁶⁾ (desperdicio de alimentos, eficiencia energética),
- consumo alimentario sostenible (opciones alimentarias que protejan la salud y el medio ambiente, papel de liderazgo desempeñado por el sector minorista),
- impacto social (distribución equitativa de salarios e ingresos, protección social),

⁽²³⁾ Resultados del estudio de la Universidad de Química y Tecnología de Praga, 2015 <http://www.sehnalova.cz/soubory/rozdily-potravin/Prezentace.pdf>

⁽²⁴⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽²⁵⁾ Dictamen del CESE sobre «De la Declaración de Cork 2.0 a acciones concretas» (DO C 345 de 13.10.2017, p. 37).

⁽²⁶⁾ Dictamen del CESE sobre «La economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

- impacto cultural (identidad regional/local),
- salud, nutrición (dieta más sana, seguridad alimentaria),
- protección del medio ambiente [suelo ⁽²⁷⁾, biodiversidad, agua/calidad del aire],
- educación (educación escolar, valor de los alimentos, cómo cocinar, cuáles son los buenos alimentos),
- comercio, incluido el comercio internacional [prácticas comerciales más justas en la cadena de suministro alimentario ⁽²⁸⁾, soberanía alimentaria],
- desarrollo (coherencia de las políticas en favor del desarrollo).

5.11. Este nuevo enfoque integral debería ser dinámico y hacer partícipes a las partes interesadas de toda la cadena de suministro de alimentos y a la sociedad civil en su conjunto, garantizando una «democracia de los alimentos» transparente y capaz de rendir cuentas.

5.12. Para resumir, una política alimentaria integral debe ser: 1. *sostenible* desde el punto de vista medioambiental, sociocultural y económico; 2. *integrada* en todos los sectores y niveles de gobernanza; 3. *inclusiva* para todos los sectores de la sociedad, y 4. debe reforzar las condiciones de trabajo justas en todos los niveles.

6. Hoja de ruta: ¿qué pasos son necesarios para lograr una política alimentaria integral?

6.1. Al igual que los fundadores del mercado común en la década de 1950 consideraron los alimentos un elemento fundamental para una Europa mejor y más pacífica, hoy en día, seis décadas más tarde, el CESE destaca la necesidad de empezar a establecer un sistema alimentario más sostenible para Europa. Las presiones son de sobra conocidas y se han puesto de manifiesto. Esto se abordará y debe abordarse a nivel local y a nivel de los Estados miembros. Sin embargo, también es necesario que Europa adopte medidas transversales.

6.2. El CESE propone que se cree un grupo de trabajo intersectorial e interinstitucional, en el que participen las distintas Direcciones Generales de la Comisión y otras instituciones de la UE, con el objetivo de desarrollar un plan de acción sobre la sostenibilidad alimentaria, a fin de ayudar a la UE a cumplir los ODS relacionados con los alimentos. El plan de acción debería aplicarse mediante un proceso participativo que incluya a todas las partes interesadas de la cadena de suministro de alimentos, a la sociedad civil y a los investigadores.

6.3. El CESE ve una oportunidad para organizar y configurar un espacio para que la sociedad civil pueda implicarse y participar activamente en este proceso, aprovechando el impulso creado por la audición de expertos sobre este tema celebrada a cabo por el CESE.

6.4. Se pide al Centro Común de Investigación, a la Dirección General de Investigación e Innovación y a las agencias de investigación de los Estados miembros que elaboren un «cuadro de indicadores de alimentos sostenibles de la UE» que impulse y supervise los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos fijados. Será necesario combinar indicadores nuevos y antiguos para incorporar y trasladar los ODS y otros objetivos internacionales relacionados con los alimentos (como las emisiones de gases de efecto invernadero) a parámetros europeos.

6.5. Se pide a la Comisión, al Parlamento y al Consejo que estudien la viabilidad de crear una Dirección General de Alimentación, ya que mejoraría la coordinación de las tareas y las responsabilidades de todas las políticas relacionadas con los alimentos, desde las metodologías comunes sobre el análisis del ciclo de vida hasta los macrodatos sobre productos alimentarios y la nutrición sostenible. Esta nueva DG constituiría el marco necesario para dar prioridad a los alimentos y, en caso necesario, se erigiría en impulsora de la regulación, la legislación y el cumplimiento.

6.6. Debería crearse un nuevo Consejo Europeo de Política Alimentaria. Algunos Estados miembros ya disponen de un organismo de estas características (como ejemplos cabe citar los Países Bajos y el Nordic Food Policy Lab). Este Consejo asesoraría sobre las transiciones que, según los postulados de la ciencia, son necesarias para alcanzar los ODS y dar cumplimiento al Acuerdo de París sobre el cambio climático.

⁽²⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el «Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos» (aprobado el 18.10.2017 y pendiente de publicación en el Diario Oficial).

⁽²⁸⁾ Véase la nota 12 a pie de página.

6.7. La transición a unos sistemas alimentarios europeos sostenibles requiere una mejor integración del asesoramiento en materia de salud, nutrición, medio ambiente y economía. El CESE apoya el desarrollo de directrices dietéticas sostenibles de la UE, basándose en las iniciativas que se han emprendido en Alemania, los Países Bajos, Suecia y Francia, a fin de proporcionar a los consumidores y la industria orientaciones más claras sobre cómo equilibrar una buena nutrición con un menor impacto ambiental y evitar el empleo de declaraciones fraudulentas de carácter medioambiental o de propiedades saludables, a la vez que se tienen en cuenta las preferencias culturales. Esto debería reflejarse en un nuevo sistema inteligente de etiquetado de los alimentos sostenibles.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel central del comercio y la inversión en la consecución y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible»

(Dictamen de iniciativa)

(2018/C 129/05)

Ponente: **Jonathan PEEL (UK-I)**

Coponente: **Christophe QUAREZ (FR-II)**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29.2 del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	REX
Aprobado en sección	7.11.2017
Aprobado en el pleno	7.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	163/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La ejecución y realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se considera una máxima prioridad mundial. Para respetar el plazo de 2030, es fundamental mantener el impulso desde ahora.

1.1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que los ODS, junto con el Acuerdo de París sobre el Clima (COP21)⁽¹⁾, cambiarán fundamentalmente la agenda comercial mundial, especialmente para el comercio de productos industriales y agrícolas. La necesidad de aplicar este tipo de acuerdos de calado debe constituir el núcleo de las futuras negociaciones comerciales de la UE.

1.2. La UE disfruta de una posición única para fomentar la realización de los ODS. Cuenta con la credibilidad necesaria para desempeñar eficazmente su función de puente entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Es preciso dar mayor prioridad al desarrollo de las políticas esbozadas en la Comunicación de la Comisión titulada «Próximas etapas»⁽²⁾, y centrarse en mayor medida en la plena integración de los ODS «en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Comisión», junto con los Estados miembros, cuando sea necesario.

1.2.1. Reconoce que tiene la obligación de hacerlo en virtud del Tratado de Lisboa⁽³⁾. El fomento y aplicación de los ODS y la promoción de los valores europeos en todo el mundo deben dar lugar a una sinergia reforzada.

1.3. Aunque el comercio solo se menciona una vez en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁽⁴⁾, se menciona nueve veces de manera específica en los ODS. Paralelamente a una acción directa destinada a alcanzar los ODS, instamos a la Unión a incluir un comercio y una inversión «respetuosos con los ODS». Hay muchas maneras en que el comercio y la inversión pueden contribuir de manera positiva, aunque a veces indirecta, al logro de los mismos.

1.4. Una meta específica para el **objetivo 17** (revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible) consiste en «promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio». Hace tiempo que la Unión destaca la importancia del multilateralismo y del papel clave de la OMC, y debe seguir tomando medidas activas en su apoyo.

⁽¹⁾ Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC COP21), celebrada en París.

⁽²⁾ COM(2016) 739 final.

⁽³⁾ Artículo 21, apartado 3, del TFUE.

⁽⁴⁾ ODM 8: *Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.*

1.5. El CESE señala que, como los ODS no son jurídicamente vinculantes ni disponen de un mecanismo de resolución de litigios, la UE debe trabajar a través de sus propias políticas y actividades para favorecer su realización.

1.5.1. El CESE acoge favorablemente la intención de la UE de facilitar actualizaciones anuales, pero muestra su preocupación por el hecho de que, a menudo, la Unión parezca preocuparse más por mostrar cómo las actuales políticas coinciden con los ODS o se solapan con ellos, en lugar de tratar de obtener la máxima sinergia orientando y adaptando sus propias políticas y actividades. Se obtendrían mejores resultados si la UE concentrara más su atención en el logro de los ODS.

1.5.2. Hay una serie de ámbitos políticos clave en los que creemos que la UE debe actuar para garantizar una plena sinergia con los ODS. Entre ellos figuran la renovación del Acuerdo de Asociación ACP-UE (Acuerdo de Cotonú), así como una interacción más amplia de la UE con dichas regiones. Concretamente, deberán incluirse tanto acciones específicas de desarrollo de las capacidades para ayudar a aplicar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio como la estrategia conjunta, y más amplia, de ayuda al comercio UE/Estado miembro. Se trata de una contribución fundamental y una parte esencial de la iniciativa de Ayuda para el Comercio de la OMC, dirigida a reforzar la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales. Será importante que la aportación del sexto Examen Global de la OMC se centre en los ODS.

1.5.3. También deberá brindarse un apoyo más específico al comercio como medio de impulsar tanto la integración regional como los ODS, en particular en las regiones en las que aún no se hayan negociado acuerdos de asociación económica (AAE), y a pesar de que dichos acuerdos aún no hayan cumplido todas las expectativas iniciales.

1.5.4. La Unión también debería tratar de desarrollar mayores sinergias entre los 27 principales convenios pertinentes para su Sistema Generalizado de Preferencias + (SGP +) y los ODS, en la medida en que sus competencias lo permitan.

1.6. El Comité insta asimismo a la UE a promover la consecución de los ODS, siempre que sea posible, a través de sus relaciones bilaterales. Un ejemplo paradigmático a este respecto es el de la interacción con China respecto de su iniciativa titulada «Un cinturón, una ruta», cuya aplicación, según se afirmó en la reciente reunión de la Mesa Redonda UE-China ⁽⁵⁾, «debe contribuir al logro de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible».

1.7. El CESE destaca el papel esencial de una conducta empresarial responsable en la consecución de los ODS. En este contexto, el sector privado desempeñará un papel esencial y profundo: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) calcula ⁽⁶⁾ que se necesitarán 2,5 billones de dólares adicionales anuales, de los cuales se espera que la tercera parte proceda del sector privado. Muchas empresas tienen ya sus estrategias en relación con los ODS, pero todas deben ser alentadas para asumir la responsabilidad de su impacto en la sociedad mediante la diligencia debida en función del riesgo. El CESE señala que la movilización de recursos también se ve facilitada por políticas fiscales internacionales que apoyen las inversiones para la aplicación de los ODS ⁽⁷⁾.

1.8. El **ODS 17** también se refiere de forma explícita al papel de la sociedad civil indicando que «para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil». Por tanto, el CESE insta a que todos los futuros mandatos para los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en las negociaciones de la UE sobre comercio y asociación incluyan una cláusula específica por la que se exija a las dos partes de cada mecanismo de supervisión de la sociedad civil que colaboren para promover los ODS y supervisen los efectos de dicha colaboración.

1.8.1. Deberá darse la misma importancia a estos capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible (especialmente los relacionados con los ODS, el Acuerdo de París y el respeto de los convenios de la OIT) que a los que tratan de cuestiones comerciales, técnicas o arancelarias.

1.9. Por último, el CESE recuerda a la UE su recomendación anterior ⁽⁸⁾ de llevar a cabo una evaluación de impacto completa sobre los posibles efectos de la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París sobre la política comercial de la UE, incluida la agricultura. Una buena política comienza con un buen análisis.

⁽⁵⁾ Pekín, 29-30 de junio de 2017 (punto 25).

⁽⁶⁾ Comunicado de prensa de la UNCTAD, Ginebra, 2014, repetido periódicamente desde entonces.

⁽⁷⁾ REX/487-Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Las asociaciones de la UE para el desarrollo en el contexto de los convenios fiscales internacionales»; ponente: Alfred Gajdosik, coponente: Thomas Wagnsonner (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable», ponente: Jonathan Peel (DO C 264 de 20.7.2016, p. 123).

2. Antecedentes: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

2.1. La aplicación de la Agenda Global 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y, en particular, de su elemento central, los ODS, seguirá siendo una prioridad mundial esencial hasta la fecha prevista para alcanzar los objetivos. Los diecisiete ODS van respaldados por otras 169 metas específicas.

2.1.1. Los ODS son de carácter global y universalmente aplicables, y están interrelacionados; lo que significa que alcanzarlos es una responsabilidad compartida de todos los países. Ya están conduciendo a un nuevo tipo de colaboración mundial más amplia, más participativa y más consultiva, en la que más de noventa países han solicitado la ayuda de otros, en particular la UE, para satisfacer dichos objetivos.

2.2. El Acuerdo de París, que ya ha entrado en vigor, ha reforzado considerablemente la importancia de los ODS. Desde entonces, ha aumentado considerablemente la incertidumbre por la intención declarada del Gobierno estadounidense de retirarse del Acuerdo, y lo que esto puede suponer en la práctica. Ello abre la puerta a la UE para que asuma el liderazgo mundial, garantizando que tanto los ODS como el Acuerdo de París sigan siendo prioridades principales, basándose en el gran interés que han mostrado China y otras economías en crecimiento por estos acuerdos. Hasta la fecha muchas economías rápidamente emergentes todavía no han hecho grandes esfuerzos para ayudar a otros países situados a la zaga en materia de desarrollo.

2.3. La Comunicación de la Comisión titulada «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible — Acción europea para la sostenibilidad», publicada en noviembre de 2016, tiene el propósito de integrar plenamente los ODS «en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Comisión», como, de hecho, está obligada a hacer en virtud del Tratado de Lisboa⁽⁹⁾. El Comité ha acogido favorablemente esta iniciativa, sobre la que se está trabajando, en su dictamen sobre *la agricultura en las negociaciones comerciales*⁽¹⁰⁾, en el que también se recomendaba que la UE realizara una evaluación de impacto completa sobre sus posibles efectos en la política comercial de la UE.

2.3.1. En la Comunicación se afirma que los ODS «serán una dimensión transversal» para la aplicación de la estrategia global de la UE, y se señala que la UE «desempeñó un papel decisivo» en la elaboración de esta agenda. Debería haber una estrecha sinergia entre el fomento y la aplicación de los ODS y la promoción de los valores europeos en todo el mundo, aun cuando los ODS no estén directamente destinados a impulsar la buena gobernanza y el Estado de Derecho.

2.4. Los ODS y el Acuerdo de París cambian radicalmente la agenda comercial mundial, especialmente para el comercio de productos industriales y agrícolas. La necesidad de aplicar estos acuerdos debe constituir en este momento el núcleo de todas las futuras negociaciones comerciales de la UE.

2.4.1. La Unión cuenta con la credibilidad necesaria para desempeñar eficazmente su función de puente entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El CESE⁽¹¹⁾ ha señalado ya anteriormente que la UE disfruta de una posición única para impulsar esta agenda:

- es un agente de peso como uno de los principales exportadores e importadores del mundo,
- su posición ya no se considera como fundamentalmente defensiva en materia de agricultura,
- ha dado muestras de un interés sostenido en comercio y desarrollo, y
- por encima de todo, en la Conferencia Ministerial de la OMC de 2015 en Nairobi demostró su capacidad para presentar ideas novedosas y equilibradas.

3. ODS: el papel esencial del comercio y la inversión

3.1. El 1 de mayo la Fundación de las Naciones Unidas⁽¹²⁾ tuiteó «Ensuring good education, health & governance for all makes conflict less likely. @UN has 17 #GlobalGoals to do this. <http://bit.ly/UN2030>» (Garantizar una educación, salud y gobernanza adecuadas para todos disminuye las posibilidades de conflicto. @UN tiene 17 #ObjetivosGlobales para conseguirlo). Estos requisitos son fundamentales si se quieren alcanzar los ODS, mientras que la guerra y la corrupción siguen siendo los principales obstáculos.

⁽⁹⁾ Artículo 21, apartado 3, del TFUE.

⁽¹⁰⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi», ponente: Jonathan Peel (DO C 173 de 31.5.2017, p. 20).

⁽¹¹⁾ *Idem*.

⁽¹²⁾ @UNFoundation.

3.2. Sin embargo, si se quieren alcanzar los ODS, el comercio y la inversión están llamados a desempeñar un papel esencial. Aunque el comercio solo se menciona una vez en los ODM, se menciona hasta en nueve ocasiones en los ODS. El sitio web de la OMC pone el foco de atención en los **objetivos 2** (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible), **3** (garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades), **8** (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), **10** (reducir la desigualdad en y entre los países), **14** (conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible) y **17** (revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible). A estos objetivos habría que añadir los objetivos **7** (garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos) y **9** (construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación). Asimismo, estos deberán estar en plena sinergia con otras formas de acción, en particular el desarrollo.

3.2.1. El comercio en el sector agrícola también desempeñará una función primordial en la realización de la mayoría de ODS, sobre todo los objetivos **12** (garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles) y **15** (gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad), así como los objetivos **1** (poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo), **13** (adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos) y **5** (lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas).

3.2.2. Los ODS, a diferencia de los ODM, determinan de forma específica los «medios de ejecución» a través de sus 169 metas concretas. Un número tan elevado de metas dificulta la definición de prioridades o la obtención de apoyo. Sin embargo, es muy importante velar por que sigan siendo inclusivos y que ninguna capa de la sociedad se quede a la zaga.

3.3. Al CESE le preocupa que no se hayan definido eficazmente suficientes medidas o políticas y que no se hayan identificado en su totalidad las principales lagunas.

3.3.1. Será esencial evaluar detalladamente la contribución que pueda aportar el comercio por sí solo. Junto a la acción directa, se deberían incluir el comercio y la inversión «respetuosos con los ODS» que utilicen, por ejemplo, tecnologías limpias. Hay muchas maneras en que el comercio y la inversión pueden aportar una contribución positiva, aunque indirecta. Sin embargo, no siempre pueden ser la fuerza motriz para la consecución de los ODS, ni pueden ofrecer un enfoque sistemático.

3.4. El comercio debería ser, por definición, sostenible, aunque en la práctica no siempre lo sea, especialmente a la luz de los actuales criterios de sostenibilidad, en particular la huella de carbono. En el pasado, se intercambiaban en Europa alimentos y bienes que una región no podía producir por sí misma⁽¹³⁾. Había otros dos factores importantes: unas capacidades clave, fundamentales, de procesamiento, desarrolladas durante un largo período de tiempo, y la facilidad de transporte. El acceso al agua era de vital importancia, ya que el transporte por tierra era mucho más caro y menos fiable.

3.4.1. Estos factores siguen siendo importantes. Las políticas de sustitución de importaciones han fracasado con frecuencia. La confianza internacional en el comercio es fundamental si se desea reducir al mínimo o evitar las barreras innecesarias a la importación. A tal fin se hace necesario un sistema de comercio mundial, respaldado por un sistema de resolución de conflictos y de elaboración de normas internacional. Aquí el cometido de la OMC sigue siendo determinante, pese a los posibles inconvenientes provenientes del Gobierno estadounidense.

3.4.2. De hecho, una meta específica del **objetivo 17** consiste en «promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio»; de esta forma, se confía a la OMC una tarea fundamental. La UE debe seguir alentando y apoyando esta propuesta.

3.4.3. La Declaración Ministerial de la OMC firmada en Nairobi especificó que el comercio internacional puede contribuir al logro de un crecimiento sostenible, sólido y equilibrado para todos⁽¹⁴⁾, y añadió que esto sería mucho más difícil en ausencia de un mecanismo comercial multilateral eficaz. También destacó la importancia de su iniciativa de Ayuda para el Comercio, que debería desempeñar un papel clave para ayudar a alcanzar muchos de los ODS.

⁽¹³⁾ El norte de Europa ofrecía lana, pieles, madera y cereales, mientras que el sur, por su parte, ofrecía tela de algodón, aceite de oliva, corcho y vino, así como otros alimentos y frutas.

⁽¹⁴⁾ https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/mindecision_s.htm.

3.4.4. El compromiso de la OMC de abolir los subsidios para las exportaciones agrícolas, alcanzado en Nairobi, satisface una meta clave especificada para el ODS 2 (hambre cero). Las actuales negociaciones de la OMC sobre las subvenciones al sector pesquero son pertinentes para el ODS 14 (océanos, mares y recursos marinos) cuya finalidad es prohibir, a más tardar para 2020, las que contribuyen al exceso de capacidad y a la sobreexplotación pesquera. El CESE espera que en la próxima reunión ministerial de la OMC en Buenos Aires se alcance un acuerdo de este tipo.

3.4.5. Desde 1947, primero el GATT y ahora la OMC han estado eliminando barreras. Aparte de los alimentos, los productos agrícolas y textiles, las prendas de vestir, el calzado y la cerámica, el énfasis se ha desplazado ahora de la supresión de los aranceles a la eliminación de las barreras no arancelarias. Como el CESE ha manifestado ya anteriormente ⁽¹⁵⁾, «el comercio contribuye a corregir los desequilibrios entre la oferta y la demanda, y puede reforzar significativamente la seguridad alimentaria y la nutrición al mejorar el acceso a los alimentos, fomentar la eficiencia en el uso de los recursos y aumentar la inversión y las oportunidades de mercado y crecimiento económico, lo que, a su vez, genera empleo, ingresos y prosperidad».

3.5. Conforme aumentan los ingresos generales, también crece la demanda de una selección y variedad sin precedentes de alimentos y bienes de consumo. Entre ellos se encuentran los productos de algodón, los cereales y la carne de ternera, que requieren cantidades considerables de agua para su producción, elemento que en muchos lugares es un bien escaso. El uso sostenible del agua y del suelo (así como evitar la contaminación del aire) son esenciales para conseguir muchos de los ODS. La racionalización de la producción se convertirá cada vez más en un asunto fundamental: por ejemplo, Uzbekistán (que todavía no es miembro de la OMC) depende en gran medida de su producción de algodón pese a que se trata de un país árido y que el algodón es un cultivo que exige cantidades ingentes de agua y de plaguicidas.

3.6. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que entró en vigor a principios de 2017, debería incrementar sensiblemente la sostenibilidad en el comercio internacional a través de la eliminación de retrasos y de bloqueos innecesarios en las fronteras. El desarrollo de capacidades es una de las funciones clave de la UE en este ámbito.

3.7. Las repercusiones del comercio y de la inversión sobre el cambio climático son considerables. Las negociaciones del Acuerdo sobre Bienes Ambientales, multilateral, constituyen un importante paso en la integración del cambio climático en la política comercial multilateral, pero se necesitarán más medidas multilaterales para fomentar una mayor coherencia.

3.8. La función de la inversión en la consecución de los ODS también es fundamental, sobre todo en África, al contribuir a la dotación de una infraestructura suficiente (**objetivo 9**) y de suficientes instalaciones de transformación de productos secundarios y aumentar su capacidad para trasladar los productos resultantes a centros de transporte y al mercado.

3.8.1. Tal y como se indica en el dictamen del Comité sobre *los acuerdos individuales de inversión* ⁽¹⁶⁾, «un ámbito de competencia clave para las Partes de un acuerdo de inversión debe ser facilitar la inversión mediante la creación de las infraestructuras sostenibles necesarias. Los gobiernos tienen la responsabilidad de ofrecer una base reguladora sólida en materia de infraestructuras, [...], o de garantizar unas redes eficaces y eficientes de suministro de energía y agua y de transporte como resultado de un trabajo de base sistemático y eficaz en este ámbito. Las redes de energía y suministro de agua requieren un diseño complejo y puede hacer falta una década o más para completarlas».

4. El cometido de la Unión y sus ámbitos de competencia

4.1. Como ya se ha señalado, la Comunicación de la Comisión sobre las «Próximas etapas» tiene el propósito de integrar plenamente los ODS «en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Comisión».

4.1.1. En su Comunicación de 2006 titulada «Una Europa global: competir en el mundo», la Comisión indicó que era esencial garantizar que en lo que respecta a la liberalización del comercio «los ciudadanos reciban los beneficios. Mientras tratamos de conseguir la justicia social y la cohesión en Europa, también debemos promover nuestros valores, incluidas las normas sociales y medioambientales y la diversidad cultural, por todo el mundo» ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 9 a pie de página, *ídem*.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre «El papel del desarrollo sostenible y la participación de la sociedad civil en los acuerdos individuales de inversión de la UE con terceros países», ponente: Jonathan Peel (DO C 268 de 14.8.2015, p. 19).

⁽¹⁷⁾ COM(2006) 567 final, 4 de octubre de 2006, punto 3.1.iii).

4.1.2. El Tratado de Lisboa⁽¹⁸⁾ exige que en todas las actividades de la Unión en materia de comercio, desarrollo y acción exterior en sentido amplio haya una labor de información mutua. El Comité ya ha expresado su malestar⁽¹⁹⁾ por que los ODS apenas se mencionen en la Comunicación de la Comisión «Comercio para todos»⁽²⁰⁾, publicada poco después de su adopción por las Naciones Unidas. Al aplicar su Estrategia «Comercio para todos», la Unión debe centrarse en garantizar que sus futuros acuerdos comerciales y de asociación satisfagan las normas principales de la OIT y los compromisos de la COP 21, y garanticen la protección de los consumidores.

4.1.3. Sin embargo, como puso de manifiesto la reciente sentencia⁽²¹⁾ del Tribunal de Justicia sobre el ALC UE-Singapur, la competencia de la UE en materia de inversión es limitada, aunque goce de una plena competencia en asuntos comerciales.

4.2. Los ODS no son jurídicamente vinculantes, ni están respaldados por un mecanismo de resolución de litigios. Su éxito dependerá las políticas y los programas de desarrollo sostenible de los distintos países. Las Naciones Unidas afirman que se necesitan asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Su sitio web⁽²²⁾ presenta incluso listas de acciones que pueden emprenderse a nivel individual.

4.3. La UE debe seguir examinando sus propias políticas y actuaciones para determinar cómo podría contribuir mejor al logro de los ODS, sobre todo en relación con el comercio. Nos preocupa el que la Unión parezca a menudo más dispuesta a mostrar cómo sus políticas actuales coinciden con los ODS o se solapan con ellos que a adaptar dichas políticas para obtener la mayor sinergia posible. El Comité tampoco está del todo convencido de que la Comisión haya desarrollado un enfoque plenamente transversal entre direcciones generales para abordar las cuestiones fundamentales. Se obtendrían mejores resultados concentrando más su atención en el logro de los ODS, en particular en el ámbito de la política comercial.

4.3.1. Estos ámbitos deberían incluir la próxima renovación del Acuerdo de Asociación ACP-UE (Acuerdo de Cotonú), así como una interacción más amplia de la UE con dichas regiones. Junto a las acciones específicas de desarrollo de capacidades para respaldar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, también se debería apoyar toda revisión en curso de la estrategia conjunta de ayuda al comercio UE/Estado miembro⁽²³⁾, un elemento clave de la iniciativa de Ayuda para el Comercio de la OMC. Diseñada para reforzar la capacidad de los países en desarrollo a fin de aprovechar las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales, será a su vez fundamental para la consecución de muchos de los ODS.

4.3.2. También deberá brindarse un mayor apoyo específico al comercio como medio de respaldar tanto la integración regional como los ODS, en particular las regiones en las que aún no se hayan negociado acuerdos de asociación económica (AAE), aunque también lamentamos que dichos acuerdos aún no hayan cumplido plenamente las expectativas iniciales.

4.3.3. Dentro de los límites de sus competencias, la UE también debería tratar de desarrollar mayores sinergias entre los ODS y los 27 convenios obligatorios en el ámbito de la OIT que guardan relación con su programa SPG + (así como con los requisitos del programa «Todo menos armas» para los países menos desarrollados).

4.3.4. En la declaración final de la 14.^a reunión de los medios económicos y sociales ACP-UE, celebrada en Yaundé⁽²⁴⁾, se afirma que todos los recursos financieros disponibles a nivel mundial deberían mobilizarse para lograr los ODS, dentro de un marco de buena y transparente gobernanza presupuestaria, incluyendo al sector privado.

4.4. El Comité también considera que la UE debería promover la consecución de los ODS, siempre que sea posible, a través de sus relaciones bilaterales. Un ejemplo paradigmático a este respecto es el de la interacción con China respecto de su iniciativa titulada «Un cinturón, una ruta», cuya aplicación, según se afirmó en la reciente reunión de la Mesa Redonda UE-China⁽²⁵⁾, «debe contribuir al logro de los [...] Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la aplicación del Acuerdo de París sobre el cambio climático». Esto se refleja en las últimas observaciones similares formuladas recientemente por el secretario general de las Naciones Unidas.

⁽¹⁸⁾ Artículo 3, apartado 5.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE sobre el «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable», ponente: Jonathan Peel (DO C 264 de 20.7.2016, p. 123).

⁽²⁰⁾ COM(2015) 497 final.

⁽²¹⁾ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comunicado de prensa n.º 52/17.

⁽²²⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/takeaction>

⁽²³⁾ Si bien se reconoce la contribución récord de la UE de 12 000 millones EUR en 2014.

⁽²⁴⁾ Con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo de Cotonú.

⁽²⁵⁾ Véase la nota 5 a pie de página.

4.4.1. Sin embargo, el CESE reafirma estar firmemente convencido de la importancia de que China, así como los demás países, cumplan lo estipulado en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

4.5. El CESE considera, asimismo, que la UE debe integrar la Estrategia Europa 2020 con los objetivos comunes de los ODS, a fin de crear las condiciones de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

4.6. En su Dictamen sobre el «Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE»⁽²⁶⁾, el CESE indicó lo siguiente: «La Agenda 2030 de las Naciones Unidas debería plantearse como un discurso positivo, proactivo y transformador para Europa, y este proceso debe venir impulsado por una fuerte voluntad y determinación políticas para construir una Unión Europea sostenible mediante la transformación de nuestras economías gracias a un desarrollo que sustente la inclusión social, con bajas emisiones de carbono, que sea resiliente y competitivo, y que utilice de forma eficiente los recursos. Este discurso orientado hacia el futuro también ayudaría a superar la inusitada falta de confianza de los ciudadanos de la UE en el proyecto de la Unión y, en particular, a granjearle el apoyo de los jóvenes. La UE debería utilizar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para brindar a los ciudadanos de la UE una nueva visión de Europa: el contrato social del siglo XXI».

5. Cometido del sector privado

5.1. La UNCTAD calcula⁽²⁷⁾ que, para satisfacer los diecisiete ODS (y sus 169 metas), habrá que recaudar 2,5 billones de dólares adicionales anuales. De esta cantidad, se prevé que al menos un tercio provenga del sector privado, cuya función se resalta en el objetivo 17 junto con la de la sociedad civil.

5.2. La mayor parte de este dinero adicional procederá de un incremento en el comercio y la inversión, derivado esencialmente de la necesidad de construir ciudades nuevas, y del consiguiente suministro de infraestructuras, escuelas, hospitales y carreteras. Esto ya está implícito en la iniciativa china «Un cinturón, una ruta».

5.3. Como ya se ha señalado, la construcción de infraestructuras en África adquirirá una importancia especial. El comercio en el interior de África es limitado; representa entre el 10 y el 15 % del total de los intercambios comerciales africanos. Tal y como ya ha indicado el CESE, «la intensificación de la capacidad de los países africanos para ampliar el comercio de productos agropecuarios, asociada a los ODS sobre infraestructuras, integración regional y refuerzo de los mercados interiores, también con un aumento de la transformación de productos secundarios, será esencial para que África pueda participar positivamente en el comercio agrícola, así como para mejorar la seguridad alimentaria»⁽²⁸⁾.

5.4. Asimismo, el CESE ha indicado que «el entorno normativo también debe planificarse a largo plazo. Las empresas también necesitan planificar a largo plazo, en particular para que sus inversiones den fruto». No beneficia a nadie que una u otra parte falle en su compromiso. Los agentes estatales y del sector privado deben mostrarse sólidos y desarrollar nuevas sinergias, aprendiendo nuevas formas de compromiso. En este contexto, la contribución de la sociedad civil debería ser clave, en particular a nivel de los interlocutores sociales»⁽²⁹⁾.

5.5. La gestión eficaz de las cadenas mundiales de valor y suministro (CMV y CMS) será fundamental en este sentido, como ha destacado el CESE en su Dictamen sobre «El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro»⁽³⁰⁾. Las cadenas mundiales de valor cubren todas las actividades relacionadas con un producto, desde su concepción hasta el consumidor final. Una cadena mundial de suministro forma parte de una cadena mundial de valor dedicada a la adquisición, pero no a la concepción ni la distribución.

5.5.1. El CESE ha declarado que su objetivo «consiste en disponer de una política gradual, coherente y sostenible para la gestión responsable de las CMS» y en «fomentar planteamientos prácticos y adecuados, basado en los riesgos, que tengan en cuenta la naturaleza específica de la cadena mundial de valor y las CMS (lineal o modular, sencilla o compleja, organización de larga o corta duración)».

5.5.2. El impacto del sector privado será profundo. Puede ser un importante catalizador de la renovación social, económica y cultural, en particular mediante la promoción y el desarrollo de competencias clave y una mayor diversificación. Muchas empresas disponen ya de sus propias estrategias en relación con los ODS. No obstante, una conducta empresarial responsable será importante a la hora de ayudar a alcanzar los ODS, en particular, animando a todas las empresas a asumir la responsabilidad de su impacto en la sociedad. Ello se realizará a través de un procedimiento de

⁽²⁶⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 41.

⁽²⁷⁾ Comunicado de prensa de la UNCTAD, Ginebra, 2014, repetido periódicamente desde entonces.

⁽²⁸⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi», nota 9 (DO C 173 de 31.5.2017, p. 20).

⁽²⁹⁾ Véase la nota 15 a pie de página.

⁽³⁰⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 17.

diligencia debida en función del riesgo, en particular, en las CMV y CMS que, por una parte abarquen los impactos negativos y los riesgos y, por otra, promuevan activamente los beneficios, garantizando que ninguna capa de la sociedad se quede a la zaga. A su vez, esto debería impulsar las licencias de explotación de las empresas, maximizando al mismo tiempo tanto la innovación y el crecimiento económico sostenible.

5.6. Para garantizar una mayor sinergia entre los ODS y el sector privado se necesitará:

- promover la responsabilidad social de las empresas, la norma ISO 26000 y el desarrollo de acuerdos marco internacionales entre grandes multinacionales y las organizaciones sindicales internacionales (en todos los sectores, sobre todo en los industriales),
- desarrollar la calificación no financiera de las empresas (social y medioambiental) y promover las inversiones socialmente responsables,
- incluir la responsabilidad social y medioambiental en la cadena de valor entre el contratista y el subcontratista.

5.6.1. El CESE considera que cualquier futuro acuerdo comercial o de asociación de la UE debe tener como propósito incluir la promoción de los principios y las normas de la responsabilidad social de las empresas y perseguir la elaboración de una legislación nacional en este campo, en particular en lo que respecta a los informes no financieros. Dichos acuerdos deberían insistir en la necesidad de que cada una de las partes firmantes fomente activamente la observancia por parte de las empresas de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales⁽³¹⁾ y del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y que se garantice el derecho a la negociación colectiva y al diálogo social.

5.6.2. En su Documento informativo sobre «La responsabilidad social de las empresas»⁽³²⁾, el Comité también ha destacado la importancia de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos⁽³³⁾, aprobados en 2011, como un paso clave en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas por el énfasis puesto en los derechos humanos dentro de la dimensión social. Las Naciones Unidas siguen desarrollando este enfoque con la vista puesta en la adopción de un tratado internacional vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas en relación con los derechos humanos.

5.6.3. Otros dictámenes pertinentes del CESE se refieren al cometido del sector privado en el desarrollo⁽³⁴⁾ y a la creación de la garantía del FEDS y del Fondo de Garantía del FEDS⁽³⁵⁾.

5.7. Satisfacer el **objetivo 17** debería implicar tanto la contratación pública como el papel de los gobiernos en colaboración con el sector privado. La Unión debería cooperar más con la UNCTAD y la CEPE, que han estado promoviendo la función de las asociaciones público-privadas. Pese a que por lo general apoya a este tipo de asociaciones, el CESE⁽³⁶⁾ ha llamado la atención sobre ciertos motivos de preocupación, indicando que las asociaciones entre los sectores público y privado «pueden convertirse en instrumentos esenciales para ejecutar las estrategias de desarrollo, siempre que se garantice previamente una combinación adecuada y una buena comunicación entre las partes interesadas».

5.8. El Comité ya ha destacado el enorme potencial del comercio electrónico para las pymes y otras empresas más especializadas, pues les permitirá, al igual que a las empresas locales, acceder a mercados hasta ahora inaccesibles. En la medida en que las pymes son un motor primordial para la innovación y el mantenimiento y desarrollo de la sostenibilidad, que crean entre el 70 y el 80 % del empleo, el CESE pide a la Comisión que preste especial atención a estas empresas ayudándolas a satisfacer los ODS.

6. El papel de la sociedad civil

6.1. El **ODS 17** se refiere de forma explícita al papel de la sociedad civil indicando que «para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas [...] son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local». También hace referencia a «marcos de examen y vigilancia». Por primera vez en la historia de las Naciones Unidas, los ODS especifican que los gobiernos son responsables ante los ciudadanos. La aplicación de los ODS requerirá la participación directa de la sociedad civil, sobre todo porque dicha

⁽³¹⁾ Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, 2011.

⁽³²⁾ Documento informativo del CESE sobre «La responsabilidad social de las empresas», ponente: Evelyne Pichenot.

⁽³³⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_En.pdf.

⁽³⁴⁾ Dictamen del CESE «Financiación para el desarrollo — La posición de la sociedad civil», ponente: Ivan Voleš (DO C 383 de 17.11.2015, p. 49).

⁽³⁵⁾ Dictamen del CESE «Creación de la garantía del FEDS y del Fondo de Garantía del FEDS», ponente: Jan Simons (DO C 173 de 31.5.2017, p. 62).

⁽³⁶⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 1.

participación impulsará el Estado de Derecho y contribuirá a combatir la corrupción. Cuando la sociedad civil tiene miedo de contribuir, ocurre lo contrario. En una sociedad abierta, su voz es una potente fuerza para lograr cambios nacionales importantes, apertura y pluralidad.

6.1.1. Desde la firma del Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Corea en 2011, todos los acuerdos de asociación económica y comercial de la Unión han aspirado a incluir capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible ⁽³⁷⁾ con mecanismos de control para la sociedad civil. Estos capítulos se encuentran en fase de revisión. Conviene reforzarlos y, cuando sea posible, adaptarlos a fin de respaldar la consecución de los ODS. Los futuros mandatos de negociación de la UE deben incluir una referencia específica a los ODS en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible.

6.2. Dichos mecanismos presentan un gran potencial a la hora de promover los valores de la Unión, incluidas las normas sociales y medioambientales. Pueden producir resultados tangibles. Además, constituyen una importante vía para la cooperación con la sociedad civil de los países socios y su capacitación.

6.2.1. Estos mecanismos conjuntos de la sociedad civil deben poder intervenir para promover la consecución de los ODS y contrarrestar toda posible evolución negativa. Consideramos que estos capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible han de ser aplicables en las mismas condiciones que las demás cláusulas comerciales. A este respecto, instamos a la Comisión Europea a negociar, en cada uno de los futuros acuerdos, la adopción de medidas que permitan una supervisión completa de la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, y que, en caso necesario, adopte dichas medidas.

6.3. Por último, el Comité se congratula de la importancia que se concede a la economía social para «la creación de empleo y desarrollo sostenible» en el documento «Una nueva asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015», adoptado por el Consejo en mayo de 2015 ⁽³⁸⁾. Las organizaciones de la economía social también pueden ser actores clave a la hora de ayudar a alcanzar los ODS. En su reciente dictamen sobre *la economía social* ⁽³⁹⁾, el CESE señala que esta economía está presente de forma destacada en la vida cotidiana y en la actividad productiva de amplias regiones de África, América y Asia, y contribuye decisivamente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

Bruselas, 7 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽³⁷⁾ La única excepción serían los acuerdos de asociación económica con la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional.

⁽³⁸⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9241-2015-INIT/es/pdf>

⁽³⁹⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «La dimensión exterior de la economía social», ponente: Miguel Ángel Cabra De Luna (DO C 345 de 13.10.2017, p. 58).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Ventajas del enfoque de desarrollo local participativo (DLP) para un desarrollo local y rural integrado»**(Dictamen exploratorio)**

(2018/C 129/06)

Ponente: **Roman HAKEN**

Consulta	Presidencia estonia del Consejo, 08/08/2017
Fundamento jurídico	Artículo 302 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Dictamen exploratorio
Decisión de la Mesa	19/09/2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	21/11/2017
Fecha de la aprobación en el pleno	07/12/2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	152/3/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La Unión Europea se encuentra en la antesala de las negociaciones sobre la política a partir de 2020. La Comisión Europea y los Estados miembros están empezando a debatir el futuro marco financiero de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

1.2. ¿Cómo puede la Unión Europea reforzar sus lazos con los Estados miembros y recuperar la confianza de los ciudadanos ⁽¹⁾?

1.3. La respuesta podría ser una aplicación adecuada del enfoque del desarrollo local participativo (DLP) que permitiera un desarrollo local integrado y la participación de los ciudadanos y de sus organizaciones sobre el terreno. El CESE está convencido de que el DLP podría ofrecer muchas ventajas como instrumento eficaz de desarrollo local europeo.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) recomienda:

1.4. prever claramente una aplicación obligatoria de los plurifondos de DLP en la Unión Europea, garantizando que se aplica un enfoque de DLP para cualquier tipo de territorio, ya sea rural (incluidas las zonas alejadas, montañosas e insulares), urbano o costero;

1.5. instar a la Comisión Europea a explorar y analizar en profundidad las posibilidades de crear un fondo de reserva para el DLP a escala de la UE. Al margen de ello, la Comisión Europea deberá velar por que todos los Estados miembros tengan un Fondo nacional de DLP con contribuciones de los cuatro Fondos EIE (Feader, FEDER, FSE y FEMP);

1.6. definir un marco armonizado de todos los Fondos EIE y establecer normas simples para la ejecución del fondo de DLP a escala de la UE;

1.7. reconocer que el DLP, que constituye un refuerzo del método Leader, brinda a los Estados miembros una oportunidad excepcional de desarrollar sus territorios de forma más inclusiva, sostenible e integrada en asociación con las partes interesadas locales. Con el fin de ejercer una repercusión mayor, debe facilitarse financiación suficiente para la

⁽¹⁾ Con arreglo a la prioridad 10: una Unión de cambio democrático.

implantación del DLP en el período de programación 2021-2027. A tal efecto, instamos a la Comisión Europea a establecer la obligación de que los Estados miembros asignen al fondo de DLP como mínimo el 15 % del presupuesto de cada Fondo EIE, que también deberá respaldarse con suficientes recursos nacionales;

1.8. evitar cualquier vacío entre períodos de programación y garantizar un mejor inicio para el período 2021-2027;

1.9. indicar que la complejidad del marco jurídico y la lentitud de los procesos han dado lugar a un aumento significativo de la carga burocrática para todos los agentes de DLP. Para lograr en el futuro una aplicación eficiente de un DLP financiado con fondos diversos, el CESE defiende una simplificación significativa del marco jurídico del DLP, unos procedimientos de ejecución y un modelo para el período de programación 2021-2027. El nuevo marco político y económico debe utilizarse para reducir las cargas burocráticas y poner en marcha un marco simple centrado en las oportunidades y la confianza. Por ejemplo, se ha creado un sistema sencillo para la evolución de las subvenciones globales. En lugar de centrarse en prevenir errores, es necesaria una normativa que permita apoyar realmente a los grupos de acción local (GAL) y los beneficiarios locales (usuarios finales) al aplicar sus estrategias y proyectos de desarrollo local;

1.10. permitir un diálogo estrecho entre todos los agentes del DLP a nivel europeo, nacional, regional y local en el marco de la preparación para el próximo período de programación, con el fin de establecer una relación de confianza y aplicar un enfoque integrado plurifondo del DLP. Deben reforzarse los vínculos entre la UE, sus ciudadanos y comunidades;

1.11. permitir un continuo desarrollo de las capacidades de todos los agentes de DLP (autoridades, GAL, redes Leader y rurales, organismos pagadores, etc.) relacionados con los plurifondos de DLP;

1.12. aprovechar el potencial de las soluciones informáticas para simplificar y automatizar la recopilación de datos a escala nacional y local. Deben difundirse las mejores prácticas en el uso de estos sistemas entre las autoridades de gestión y los grupos de acción local (como en Estonia, por ejemplo). Hay que desarrollar sistemas informáticos con una verdadera integración de todas las partes interesadas y orientados a facilitar la estrategia general de simplificación de los Fondos EIE;

1.13. utilizar un enfoque participativo para ajustar las estrategias de desarrollo local a las cambiantes condiciones locales —y adaptarlas a estas— (cohesión social, migración, agrupaciones regionales, economía ecológica, cambio climático, soluciones inteligentes, tecnología, etc.) y sacar partido de la revolución en el campo de la informática y las nuevas tecnologías;

1.14. señalar que el principal valor de los grupos de acción local, además de la capacidad para escoger proyectos apropiados, reside en su papel como animadores territoriales, también en el ámbito de la cooperación interterritorial y transnacional. Los GAL deben ser facilitadores activos y trabajar en todos los sectores implicando a todas las partes interesadas pertinentes en su territorio;

1.15. destacar la importancia de que los logros de los GAL sean visibles y queden bien reflejados; también debe llevarse a cabo una evaluación continua de la aplicación de las estrategias de desarrollo local y un cambio de orientación de los mecanismos de control de subvencionabilidad con vistas a garantizar los resultados y evaluar el rendimiento y las repercusiones a largo plazo.

1.16. El DLP en las zonas urbanas y periurbanas constituirá en el futuro el reto del desarrollo local de la UE. El CESE recomienda que se recopilen datos sobre los proyectos piloto acertados y que se organicen campañas de información e incentivación para lograr un uso generalizado. Deberá ofrecerse formación a los agentes urbanos y a la administración pública locales. El DLP en zonas urbanas puede utilizarse como un instrumento para aplicar la Agenda Urbana de la UE y combinarse con el programa URBACT.

2. Introducción e implantación del DLP en los Estados miembros: contexto

2.1. El desarrollo local participativo es la actualización del método Leader, surgido hace más de veintiséis años. La principal diferencia tiene que ver con el enfoque más estrechamente integrado y el modelo de financiación diversificada. Ahora, no obstante, algunos grupos de acción local en zonas rurales también cuentan con acceso a financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Pesca. Tomando como inicio el período de programación actual (2014-2020), la utilización del plurifondo DLP se ha extendido a la dimensión urbana.

2.2. De acuerdo con los datos de la Comisión Europea, veinte Estados miembros han adoptado el enfoque plurifondo en el período de programación 2014-2020: Austria, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido. Ocho países (Bélgica, Croacia, Chipre, Estonia, Irlanda, Luxemburgo, Malta y los Países Bajos) optaron por no hacerlo para el presente período. Gracias al éxito de las negociaciones, la contribución de los otros fondos es cercana al 50 % en algunos países (Chequia, Hungría, Portugal y Eslovaquia). La introducción del enfoque plurifondo exige voluntad política, una comprensión de los beneficios del DLP a escala nacional y una colaboración apropiada entre ministerios. El propósito de la Comisión Europea es el de desmantelar los obstáculos entre fondos e impulsar de este modo la sinergia y la coherencia tanto a nivel local como regional.

2.3. Se ha reforzado el enfoque Leader para el período 2014-2020. Teniendo en cuenta el papel de las comunidades locales a la hora de contribuir a la cohesión territorial y a los objetivos estratégicos de Europa 2020, la UE —con el firme respaldo del Parlamento Europeo— ha decidido facilitar y reforzar el uso del DLP para todos los tipos de territorio (rural, urbano y costero) y las diferentes necesidades de la comunidad (en especial las sociales, culturales, medioambientales y económicas). Durante el período 2014-2020, las iniciativas en materia de DLP pueden optar a la ayuda procedente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) —excepto el Fondo de Cohesión— y se rigen por el marco común establecido en el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) que rige estos fondos. Esto garantiza una mayor coherencia y coordinación en la financiación de la UE y una mayor eficiencia en su utilización. Las normas comunes se completan mediante características específicas de los fondos (por ejemplo, al menos el 5 % de los fondos del Feader ha de respetar el enfoque de DLP, mientras que el apoyo al DLP es opcional para otros fondos). El requisito de la financiación obligatoria permitió garantizar el éxito en la ejecución de Leader.

2.4. En el presente período de programación, ha estado acompañado por la herramienta de inversiones territoriales integradas (ITI), que se centra en zonas amplias (NUTS 3, áreas metropolitanas, etc.) y macroproyectos. La sociedad civil organizada está menos involucrada en este proceso que en el sistema a pequeña escala del DLP ⁽²⁾.

2.5. El DLP se fundamenta en tres elementos interconectados: los grupos de acción local (representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados), estrategias de desarrollo local integrado y territorios bien definidos. Los tres deben cumplir requisitos específicos establecidos en el RDC —por ejemplo: el territorio en cuestión debe tener entre 10 000 y 150 000 habitantes y las estrategias deben incluir los objetivos fijados, un análisis de las necesidades y el potencial de la zona y planes financieros y de acción—.

2.6. El CESE muestra su asombro por el hecho de que en los años noventa el programa Leader fuera más sencillo y fácil de aplicar que ahora. Hoy en día existen ordenadores, internet, *software* y teléfonos móviles, pero lo cierto es que la labor se ha vuelto más ardua. Por tanto, el CESE desea una simplificación real; de lo contrario, esta nueva «burocracia tecnológica» acabará con algunos instrumentos eficaces de la UE.

3. Principales ventajas de los plurifondos de DLP en la aplicación de estrategias de desarrollo local

3.1. El enfoque plurifondo de DLP otorga a los Estados miembros el poder de aumentar la capacidad local y regional para un desarrollo integrado. La experiencia en los Estados miembros ha puesto de manifiesto que el desarrollo local integrado influye en una gran variedad de actividades y repercute en gran medida sobre las economías locales y la creación de empleo, especialmente al margen de la producción primaria en la agricultura.

3.2. Además, el desarrollo local integrado tiene un efecto muy positivo sobre la inclusión social a causa de la intervención y participación de distintas partes interesadas (diversos tipos de agentes, grupos de edad, sexos, etc.) El DLP ofrece la oportunidad de que participen más partes interesadas locales y regionales que con Leader, que solo contaba con el apoyo del Feader. El desarrollo regional está adquiriendo mayor importancia con el DLP.

3.3. La política de cohesión de la UE pretende lograr la cohesión territorial, objetivo que comparte el enfoque de DLP. El DLP abarca todos los tipos de territorios: rurales, urbanos y costeros, varias necesidades de las comunidades (sociales, culturales, medioambientales y económicas) y diversos mecanismos de financiación (intervienen cuatro Fondos EIE). Permitir la aplicación del DLP en todos los territorios ayuda a establecer la cohesión entre las zonas rurales, periurbanas y urbanas, lo que contribuye a superar o eliminar el efecto de periferia.

⁽²⁾ Dictamen del CDR COTER VI/031 — *Las inversiones territoriales integradas: un desafío para la política de cohesión de la UE después de 2020*, ponente: Petr Osvald (todavía no publicado en el DO).

3.4. La metodología de DLP desempeña un importante papel al impulsar el desarrollo local integrado debido a los elementos que la componen: enfoque ascendente, estrategias territoriales de desarrollo local, asociaciones público-privadas, innovación, un planteamiento integrado y multisectorial, trabajo en red y cooperación y administración descentralizada. Con el fin de fomentar una aplicación adecuada de esta metodología, es necesario compartir información, organizar actividades de difusión e incrementar la visibilidad del propio método y sus ventajas.

3.5. Más de veintiséis años de experiencia en la aplicación del programa Leader han demostrado que la metodología Leader/DLP funciona, es sostenible, constituye una forma eficiente de desarrollar los territorios y repercute a largo plazo en el desarrollo local. El DLP ha profundizado el desarrollo de su potencial con un enfoque más estrechamente integrado que puede considerarse aún más eficaz gracias a su modelo distinto de aplicación.

3.6. Dicho modelo de aplicación de DLP ayuda a los Estados miembros y territorios locales a reducir los riesgos y mejorar la transparencia.

3.7. El CESE apoya sin fisuras el proceso de toma de decisiones ascendente, que garantiza la adecuación de las inversiones a las necesidades reales y el potencial de las zonas locales. El DLP debe ser aún más flexible, englobando todas las necesidades posibles de la comunidad y permitiendo que la población local escoja las cuestiones más importantes para su estrategia de desarrollo local.

3.8. La participación y capacitación de los agentes locales es una de las mayores ventajas de la metodología del DLP. El desarrollo local integrado constituye la mejor manera de generar vínculos y sinergias entre distintas partes interesadas y cuestiones en el ámbito del desarrollo local.

3.9. El CESE acoge favorablemente el hecho de que el DLP sea un proceso que implica la participación continua y la formación de la población local. Su enfoque más estrechamente integrado ofrece a las comunidades locales más oportunidades de aumentar sus capacidades y conocimientos. Los vínculos rurales, urbanos y costeros hacen posible el aprendizaje mutuo entre los participantes y ayudan a encontrar respuestas a los retos importantes de forma más inclusiva. La cooperación continua, el trabajo en red y la formación mejoran la buena gobernanza.

3.10. La economía ecológica, la inclusión social, la reducción de la pobreza, las cuestiones de migración, las agrupaciones regionales, las conexiones rurales, urbanas y costeras, las soluciones inteligentes y las TI están cobrando mayor importancia en el desarrollo local. El DLP genera oportunidades de afrontar en conjunto estos retos para todos los tipos distintos de territorios (rurales, urbanos y costeros) y comunidades. El enfoque plurifondo del DLP es un mecanismo perfecto para apoyar el concepto de «Smart Villages» mediante el desarrollo de capacidades, la inversión, el apoyo a la innovación y el trabajo en red, así como la implantación de instrumentos innovadores de financiación para mejorar los servicios y las infraestructuras ⁽³⁾.

3.11. El CESE espera que una mayor coherencia y coordinación en la financiación de la UE faciliten a los agentes locales el diseño de estrategias multisectoriales respaldadas por una combinación de fondos y las ajuste mejor a territorios mixtos (por ejemplo, rurales, urbanos y costeros). Hasta ahora, para simplificar las cuestiones en el ámbito de las estrategias plurifondo, hay que designar un «fondo principal» que cubra todos los gastos de gestión a escala nacional. Una reglamentación sobre el DLP con un conjunto unificado de normas para todos los Fondos EIE a escala de la UE sería todavía más eficaz para reducir la carga burocrática.

3.12. El CESE se muestra convencido de que la inclusión de todos los ámbitos de interés de los cuatro Fondos EIE para la aplicación de las estrategias de desarrollo local ofrece numerosas ventajas para todos los grupos de acción local ⁽⁴⁾.

3.13. El DLP es un enfoque de desarrollo ascendente y con fundamentos europeos que puede ayudar a contrarrestar las tendencias antieuropeas en las comunidades locales al contribuir a la inclusión social y al desarrollo económico sostenible en los territorios en los que se aplica.

⁽³⁾ Dictámenes del CESE «De la Declaración de Cork 2.0 a acciones concretas», DO C 345, 13.10.2017, p. 37, «Los pueblos y las pequeñas ciudades como catalizadores del desarrollo rural» (aprobado el 18.10.2017, pendiente de publicación en el DO) y el Documento informativo «Evaluación ex post de los programas de desarrollo rural 2007-2013», aprobado el 18.10.2017.

⁽⁴⁾ Con arreglo a las conclusiones del seminario europeo «Capitalising on CLLD experiences — building resilient local communities», Hungría, 8 — 10 de noviembre de 2017, organizado por la Comisión Europea (con el apoyo de la DG Política Regional y Urbana, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Agricultura y Desarrollo Rural y DG Asuntos Marítimos y Pesca).

4. Principales necesidades/dificultades a la hora de ejecutar los plurifondos de DLP en el período 2014-2020

4.1. La cohesión débil entre los distintos fondos y en el ámbito territorial han demostrado ser las barreras más importantes a escala nacional, al igual que el bajo nivel de comprensión que muestran los responsables políticos acerca de las ventajas del DLP. Ha resultado difícil alcanzar una sinergia real entre diferentes fondos y territorios (rurales, urbanos y costeros) debido a las «fronteras» que aún existen entre los fondos a nivel nacional. Cada fondo se rige por diferentes normas y reglas, la cooperación entre las autoridades de gestión es deficiente y falta una coordinación clara en la mayoría de países que están ejecutando los plurifondos de DLP. Tan solo Suecia aplica los plurifondos de DLP en todo el país y ha puesto los cuatro Fondos EIE a disposición de todos los grupos de acción local (rurales, urbanos y costeros).

4.2. Los Estados miembros no deben añadir normas adicionales y requisitos que menoscaben la simplificación. La simplificación debe ser real y estar en consonancia con las normas propuestas por la Comisión Europea. Son necesarias formación y una clara comprensión de estos modelos. Según el Tribunal de Cuentas Europeo, los proyectos Leader no presentan más errores que otros en el marco de diferentes medidas.

4.3. Los Estados miembros no deberían transformar el DLP en un medio que les permita distribuir la financiación asignada con arreglo a una lista preestablecida de medidas nacionales. El DLP debería ser un instrumento de desarrollo de «banda ancha» con medidas determinadas a escala local.

4.4. Se ha registrado una gran demora en el inicio del período de programación. No todos los países han sido capaces de asegurar la continuidad entre los períodos de programación y una aplicación sin contratiempos, lo que ha causado una gran incertidumbre y la pérdida de motivación y de conocimiento existente. Esto debe evitarse en el futuro.

4.5. El CESE es consciente de que la falta de confianza entre los agentes del DLP impide que se aproveche el potencial de este método. Es necesaria la continua generación de confianza en este sentido. La persistencia en las sanciones durante la fase de aplicación perjudica la confianza y el buen diálogo. Las autoridades de gestión, incluidos los organismos pagadores, tienen margen de apreciación para no aplicar sanciones, y debe recurrirse a esto más a menudo.

4.6. Aún no se ha alcanzado el potencial real de simplificación mediante el desarrollo de soluciones informáticas. No todos los agentes de DLP han intervenido en el proceso de desarrollo de herramientas informáticas, lo que ha dificultado el uso de estos sistemas. Debe depositarse confianza en los conocimientos prácticos de los grupos de acción local al diseñar herramientas informáticas destinadas a la ejecución. Las plataformas de la TI desarrolladas por las autoridades de gestión deben ajustarse a las necesidades de los agentes de DLP. Deben ponerse a disposición de los grupos de acción local plataformas flexibles y abiertas para permitir la aplicación de sus estrategias de desarrollo local en consonancia con las particularidades de su zona. Debe evitarse la normalización.

4.7. El CESE considera que existen discrepancias en las expectativas, esfuerzos y recursos financieros en muchos Estados miembros. Si nuestro propósito es lograr resultados tangibles, también hay que invertir fondos suficientes para que nuestras expectativas sean realistas. A fin de lograr el efecto deseado, se impone la sensatez a la hora de asignar suficientes recursos financieros al DLP procedentes de cada Fondo EIE. Existen algunos ejemplos muy buenos en este sentido en la UE (como Sajonia, con un 40 %, y Asturias, con un 17 %, de sus programas de desarrollo rural).

4.8. El escaso diálogo entre todos los agentes de DLP (autoridades de gestión, GAL, organismos pagadores y redes Leader, como ELARD y las redes rurales y Leader a nivel nacional) ha dado lugar a una burocracia cada vez mayor y excesivas demoras a la hora de iniciar el período de programación y en la entrega de fondos a los solicitantes de los proyectos. Es precisa una coordinación eficaz y transparente entre las diferentes autoridades y ministerios a nivel nacional, así como un diálogo estrecho con los GAL. Asimismo, debe reforzarse el diálogo directo entre la Comisión Europea y los GAL, cuestión en la que el CESE podría prestar ayuda.

4.9. La mayoría de Estados miembros ha admitido que falta capacitación entre las autoridades y los grupos de acción local para respaldarlos a la hora de ejecutar los plurifondos de DLP. A fin de mejorar la capacidad de los agentes del DLP deben permitirse la formación continuada y la creación de una visión común de la ejecución plurifondo del DLP. Debe reforzarse el espíritu de colegialidad. Los GAL y las autoridades han de recibir una formación adecuada y ser conscientes de las realidades de cada uno. Ello podría alcanzarse mediante la participación de funcionarios, miembros de GAL y partes interesadas locales en misiones de investigación, prácticas, intercambios de personal, etc. El CESE propone que un programa de este tipo se financie mediante una ampliación del programas Erasmus.

4.10. El CESE se muestra convencido de que a escala de la UE no se han explicado correctamente el valor añadido del enfoque plurifondo del DLP ni los posibles modelos de ejecución. Ha faltado una visión clara sobre cómo los Estados miembros deberían ejecutar realmente los plurifondos de DLP. Los Estados miembros deben contar con modelos simples, estructuras y buenas prácticas.

4.11. El potencial real de los grupos de acción local (GAL) como facilitadores de sus territorios no se ha aprovechado de forma suficiente. Deben crearse las condiciones para permitir a los GAL que se concentren en su función de movilizar la zona y ayudar a que las mejores ideas salgan a la luz y se pongan en práctica. Los estudios señalan que es necesario el apoyo de los grupos de acción local como mediadores para alimentar el desarrollo rural integrado. Los GAL tienen la capacidad de trabajar en todos los sectores y reunir a diferentes partes interesadas. El papel de los GAL no consiste en ser únicamente la fuente de financiación y actuar como un nivel administrativo adicional, sino que también debe ejercer como una verdadera organización de desarrollo, emprendiendo proyectos de cooperación y permitiendo la formación y el trabajo en red, con un apoyo organizativo y financiero adecuado.

4.12. A menudo faltan modelos de evaluación y seguimiento claros y simples de las estrategias de desarrollo local. La evaluación ha de formar parte del proceso de aprendizaje de la comunidad y, por tanto, es muy importante que los grupos de acción local recaben información constantemente y evalúen la aplicación de sus estrategias. Deben implantarse soluciones informáticas avanzadas para la recogida y análisis de datos, junto con procesos participativos y un análisis cualitativo en consonancia con los principios del DLP. Debería invertirse a escala de la UE en instrumentos de seguimiento y evaluación coherentes para el DLP. En Suecia, el método narrativo ha tenido un efecto positivo.

4.13. Se han detectado casos de abuso de poder por parte de las autoridades de gestión en algunos Estados miembros en los que no existía diálogo entre los agentes de Leader y DLP y los GAL no tenían posibilidad de intervenir en los debates como interlocutores al mismo nivel. Asimismo, el CESE advierte contra el control por parte de algunos ayuntamientos y la realización de sus programas políticos mediante los recursos del DLP. Hay que garantizar la independencia de los GAL en el ejercicio de su labor y toma de decisiones, sin presiones oficiales u oficiosas de los ayuntamientos.

5. Propuestas del CESE para el período de programación 2021-2027 a nivel europeo, nacional, regional y local

A nivel europeo:

5.1. Prever claramente a escala de la UE la ejecución obligatoria de los plurifondos de DLP para aportar modelos y directrices simples lo antes posible e introducir mejores prácticas en torno a la forma de ejecutar a la mayor brevedad (2018) dichos plurifondos de DLP en los Estados miembros.

5.2. Salir del camino trillado y explorar y analizar en profundidad las posibilidades de crear un fondo de reserva para el DLP a escala de la UE. En cualquier caso, la Comisión Europea deberá velar por que todos los Estados miembros tengan un Fondo nacional de DLP.

5.3. Fijar un marco armonizado para todos los Fondos EIE y establecer normas simples para la ejecución del fondo de DLP a escala de la UE.

5.4. Establecer el diseño de una fuente especial de financiación del DLP (fondo de DLP) a partir de contribuciones de los cuatro Fondos EIE correspondientes a todos los ámbitos de interés de los diferentes fondos para los territorios rurales, urbanos y costeros a nivel nacional (véase el modelo propuesto más abajo).

5.5. Exigir a los Estados miembros que asignen al fondo de DLP como mínimo el 15 % del presupuesto de cada Fondo EIE, así como suficientes recursos naturales.

5.6. Reforzar el diálogo entre todos los agentes del DLP a todos los niveles (europeo, nacional, regional y local).

5.7. Encontrar un nombre para este instrumento que resulte más aceptable y fácil de recordar: por ejemplo, Leader, con su trayectoria de éxito sería adecuado para este instrumento.

5.8. Compartir las mejores prácticas en el uso del nuevo DLP en las áreas urbanas y concentrarlas en un solo lugar, para que no haya que buscarlas en cada DG (por ejemplo: www.clld-u.eu).

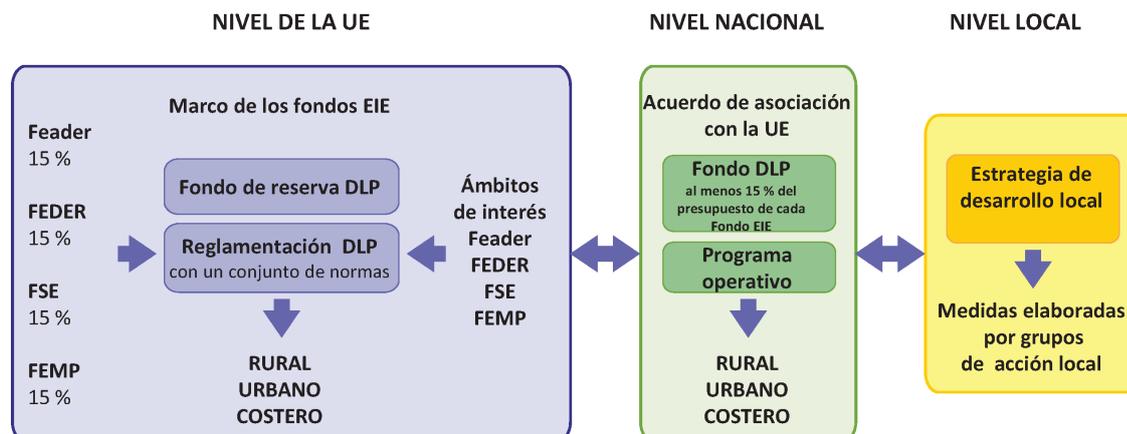
A nivel nacional o regional (en las administraciones descentralizadas):

- 5.9. Garantizar el uso del enfoque plurifondo de DLP para todos los tipos de territorios (rurales, urbanos y costeros) y aprovechar las ventajas del desarrollo local integrado.
- 5.10. Asignar un mínimo del 15 % del presupuesto de cada Fondo EIE para el fondo de DLP nacional y añadir recursos nacionales suficientes con el fin de garantizar la ejecución del potencial real de este método.
- 5.11. Establecer un programa operativo de DLP que permita llevar a la práctica este fondo para apoyar el desarrollo local integrado en los territorios rurales, urbanos y costeros. El fondo de DLP en cada uno de los Estados miembros debería destinarse a los objetivos establecidos en las estrategias de desarrollo local, sin distinción o separación entre los diferentes Fondos EIE. El fondo de DLP debería ponerse en práctica de forma descentralizada a través de los grupos de acción local, de manera que las estrategias puedan responder a las necesidades y los desafíos locales.
- 5.12. Establecer un órgano de gestión para la ejecución del DLP a nivel nacional.
- 5.13. Evitar huecos entre períodos de programación y garantizar una puesta en marcha sin contratiempos del período de programación 2021-2027.
- 5.14. Permitir un diálogo estrecho entre todos los agentes del DLP a nivel nacional, así como con los GAL, a fin de elaborar un programa operativo del DLP a escala nacional.
- 5.15. Hacer posible una capacitación continua de las autoridades y los GAL.
- 5.16. Emplear el potencial de desarrollo de soluciones informáticas holísticas para facilitar el proceso de aplicación del DLP. Todos los agentes de DLP han de intervenir en el proceso de desarrollo de herramientas informáticas y todos los agentes deben sacar partido de la elaboración de soluciones en el campo de las TI.
- 5.17. Proseguir la cooperación en el marco de la herramienta de inversiones territoriales integradas (ITI), que se utiliza para grandes territorios y macroproyectos.
- 5.18. Preparar la campaña de introducción del DLP como una herramienta de sinergia con el fin de lograr eficacia, asociación, subsidiariedad y apoyo financiero.

A nivel local y regional:

- 5.19. Garantizar el valor añadido real del desarrollo local integrado y el carácter razonable de los costes. Aprovechar la cohesión territorial que crea sinergias y ayuda a disfrutar de nuevos recursos y oportunidades.
- 5.20. Si procede, y a fin de mejorar la cohesión de los territorios y aumentar la capacidad administrativa de grupos de acción locales, tener debidamente en cuenta todos los distintos tipos de territorio (rural, urbano y costero) en el mismo grupo de acción local o crear fuertes vínculos entre las estrategias de desarrollo local en diferentes tipos de territorios. Al mismo tiempo, se deberá prestar atención a que los grupos de acción local no crezcan demasiado y pierdan su conexión sobre el terreno.
- 5.21. Vincular las estrategias participativas de desarrollo local a las cambiantes condiciones laborales y de vida —y adaptarlas a estas—, incluidas todas las cuestiones relevantes (cohesión social, reducción de la pobreza, migración, agrupaciones regionales, economía ecológica, cambio climático, soluciones inteligentes, tecnología, etc.) y sacar partido de la revolución de las nuevas tecnologías y la TI.
- 5.22. Ser promotor activo y trabajar en todos los sectores implicando a todas las partes interesadas pertinentes en el territorio de los GAL. Prestar especial atención a elaborar y aplicar procesos participativos.
- 5.23. Implicarse en la cooperación interterritorial y transnacional.
- 5.24. Permitir la formación permanente, el trabajo en red y la cooperación de los agentes locales y el personal de los GAL.

5.25. Organizar la evaluación continua de la aplicación de las estrategias de desarrollo local y facilitar la participación de las comunidades en dicho proceso de evaluación.



Bruselas, 7 de diciembre de 2017

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

530.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 6 Y 7 DE DICIEMBRE DE 2017

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 iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores»

[COM(2017) 252 final]

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo»

[COM(2017) 253 final — 2017/0085 (COD)]

(2018/C 129/07)

Ponente: **Erika KOLLER**Coponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Consulta	Consulta de la Comisión: 17.11.2017 Consulta del Consejo de la Unión Europea: 10.5.2017 Consulta del Parlamento Europeo: 15.5.2017
Fundamento jurídico	Artículo 153, apartado 1, letra i), y artículo 153, apartado 2, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	8.12.2015
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	8.11.2017
Aprobado en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	182/11/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de aumentar la participación en el mercado laboral de los progenitores con hijos, especialmente de las mujeres, permitiéndoles conciliar mejor la vida familiar y profesional, afín de liberar todo el potencial de sus competencias.

1.2. Además, el CESE considera que las propuestas del paquete deberían ser objeto de un análisis más detenido, teniendo en cuenta la situación en cada Estado miembro, así como los costes y los esfuerzos de organización que implican para las empresas y, en particular, para las pymes. También se deberían tomar las siguientes medidas: abordar los estereotipos, difundir buenas prácticas y elaborar unos planes nacionales de acción para mejorar la conciliación de la vida familiar y profesional.

1.3. Las políticas modernas de conciliación de la vida familiar y profesional deben ofrecer a las familias posibilidades adecuadas, que tengan en cuenta al mismo tiempo las necesidades de las empresas. El CESE anima a los interlocutores sociales de toda Europa a examinar nuevas soluciones prácticas que permitan fomentar una conciliación de la vida familiar y profesional que se ajuste a las especificidades de su lugar de trabajo ⁽¹⁾.

1.4. Aunque el CESE reconoce que aplicar estas propuestas acarrearía gastos para los Estados miembros y las empresas, confía en que los beneficios a largo plazo compensarán con creces el aumento a corto plazo de los gastos. El CESE opina que deben seguir explorándose las medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

1.5. El CESE considera importante que tanto las mujeres como los hombres dispongan de un derecho de permiso individual. Sin embargo, reconoce que las empresas, sobre todo las pymes, pueden tener dificultades organizativas debido a la ampliación del ámbito de aplicación de este derecho. Cualquier dificultad resultante de la aplicación de esta disposición deberá resolverse conforme a la legislación, los convenios colectivos o las prácticas nacionales.

1.6. El CESE considera que el paquete relativo a la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral es un paso en la dirección correcta pero opina también que debe mejorarse en el futuro, sobre la base de evaluaciones de impacto pertinentes.

1.7. El CESE destaca la necesidad de invertir más en instalaciones y servicios asistenciales de alta calidad, asequibles y disponibles para las familias, y pide a la Comisión que utilice las recomendaciones específicas por país (REP) en el marco del Semestre Europeo, así como de los fondos de desarrollo regional, para animar a los Estados miembros a aumentar sus esfuerzos en este sentido.

1.8. Aunque la propuesta de Directiva aborda, en cierta medida, la cuestión de los sistemas fiscales, el CESE lamenta que no lo haga con suficiente detalle. La forma en la que están diseñados los sistemas fiscales puede influir en que las personas decidan, o no, acceder al mercado laboral. Deben considerarse las deducciones fiscales que ayuden a los progenitores que trabajen a seguir haciéndolo.

2. Introducción

2.1. La igualdad entre mujeres y hombres es un valor y un principio fundamental de la Unión Europea ⁽²⁾. Durante los últimos sesenta años, la UE ha avanzado considerablemente adoptando una serie de directivas, programas políticos e instrumentos de financiación en materia de igualdad y lucha contra la discriminación, con el fin de promover la igualdad de género en la Unión Europea ⁽³⁾. El marco jurídico de la UE en materia de permisos relacionados con la familia y fórmulas de trabajo flexible se estableció en la década de los años noventa, y ha sido objeto de continuas actualizaciones, siendo la más reciente la Directiva sobre el permiso parental aprobada en 2010 ⁽⁴⁾. Fuera del marco legislativo, también cumplen su función las recomendaciones emitidas en el contexto del Semestre Europeo ⁽⁵⁾, la financiación de la UE y las orientaciones en relación con las políticas ⁽⁶⁾.

2.2. No obstante, los avances conseguidos durante las últimas décadas prácticamente se han detenido ⁽⁷⁾, como lo demuestra la persistencia de la brecha salarial de género del 16,3 % y el papel y la participación desigual de las mujeres en el mercado laboral, donde el 31 % de las mujeres trabaja a tiempo parcial, en comparación con el 8,2 % de los hombres, mientras que la participación general de la mujer en el mercado laboral sigue siendo un 12 % menor que la de los

⁽¹⁾ Véase Eurofound, *Work-life balance and flexible working arrangements in the EU*, reunión EPSCO, Tallin, 19-20 de julio de 2017.

⁽²⁾ Artículos 19 y 153 del TFUE; Carta de los Derechos Fundamentales (artículos 23 y 33).

⁽³⁾ Directivas 2006/54/CE; 2014/124/UE; 79/7/CEE; 2004/113/CE; 92/85/CEE; 2010/18/UE.

⁽⁴⁾ Véanse la Directiva 2010/18/UE (DO L 68 de 18.3.2010); Directiva 2006/54/CE (DO L 204 de 26.7.2006), Directiva 92/85/CEE (DO L 348 de 28.11.1992), Directiva 97/81/CE (DO L 14 de 20.1.1998). La Directiva sobre el permiso de maternidad (92/85/CEE) fue aprobada en 1992 y no se ha modificado desde entonces. La Directiva sobre el permiso parental, aprobada por primera vez en 1996, fue revisada y mejorada en 2010.

⁽⁵⁾ Para más información, véase https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_es.

⁽⁶⁾ El Consejo ya emitió una Recomendación sobre el cuidado de los niños y de las niñas en 1992 (92/241/CEE, DO L 123 de 8.5.1992).

⁽⁷⁾ Eurostat, brecha salarial de género:
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc340&plugin=1>.

hombres⁽⁸⁾). Al mismo tiempo, los estudios muestran que la brecha de género en materia de pensiones llega a ser del 40 %. Todo ello indica la necesidad de ser más proactivos para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, y de prestar especial atención a la feminización de la pobreza.

2.3. La participación desigual de las mujeres en el mercado laboral está estrechamente relacionada con la desigualdad en el reparto de responsabilidades de atención familiar. También contribuye a la brecha de género en las responsabilidades de atención familiar la falta de servicios asistenciales adecuados, disponibles, asequibles y de alta calidad, desde el cuidado de los niños a los servicios asistenciales comunitarios para familiares mayores y personas con discapacidad⁽⁹⁾.

2.4. Los obstáculos y las barreras a la conciliación de la vida familiar y profesional no solo han sido identificados como factores que impiden la participación plena de las mujeres en el mercado laboral, sino que también repercuten en las tendencias demográficas, la economía y el papel de los hombres como cuidadores en condiciones de igualdad. En cuanto al impacto económico, un estudio reciente elaborado por Eurofound⁽¹⁰⁾ calcula que las pérdidas económicas debidas a la brecha laboral de género ascienden a 370 000 millones de euros al año. En algunos Estados miembros, más del 25 % de las mujeres son económicamente inactivas debido a las responsabilidades de atención familiar. Aunque en la actualidad, por motivos económicos, permanecer en casa rara vez es una decisión voluntaria, aún existen expectativas sociales basadas en el estereotipo de las mujeres como cuidadoras principales y los hombres como sustentadores de la familia. Los datos muestran que las madres que permanecen en casa durante la totalidad o parte de su vida activa serán menos independientes económicamente, dispondrán de menos oportunidades de desarrollar una carrera profesional y tendrán una mayor probabilidad de experimentar pobreza en edades avanzadas. Las políticas en materia de conciliación de la vida familiar y profesional constituyen instrumentos que permitirán a hombres y mujeres tomar decisiones en condiciones de igualdad de oportunidades. El CESE subraya que las disposiciones sobre el período de descanso de los trabajadores así como la conciliación de la vida familiar y la vida profesional deberían tener en cuenta, en su caso, un día semanal de descanso reconocido por la tradición y los usos del país o la región, y respetar los convenios colectivos (sectoriales) pertinentes así como las prácticas establecidas a nivel local y de la empresa.

2.5. La Comisión Europea anunció su iniciativa «Un nuevo comienzo para afrontar los retos de la conciliación de la vida laboral y la vida privada de las familias trabajadoras»⁽¹¹⁾ en una hoja de ruta en agosto de 2015. En noviembre de 2015, en consonancia con el artículo 154, apartado 2, del TFUE, la Comisión inició una consulta en dos fases⁽¹²⁾ con los interlocutores sociales europeos para obtener sus puntos de vista sobre esta iniciativa. Los interlocutores sociales no entablaron negociaciones. Mientras que los empleadores europeos consideraron que el marco jurídico actual de la UE es suficiente, los sindicatos europeos defendieron un marco legislativo más sólido. La Comisión también inició una consulta pública que reveló que el 60 % de los encuestados deseaba un marco legislativo de la UE en materia de conciliación de la vida familiar y profesional. El 26 de abril de 2017, la Comisión aprobó una propuesta relativa a un pilar europeo de derechos sociales que incluye una propuesta de Directiva de apoyo a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, junto a un conjunto de propuestas no legislativas.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE está de acuerdo en que es necesario adoptar políticas proactivas dirigidas a impulsar la responsabilidad compartida del cuidado de los niños entre hombres y mujeres. Los estudios también muestran que la participación de los hombres en las responsabilidades familiares beneficia tanto a las familias como a la economía y competitividad de Europa. El fomento de la participación de la mujer en el mercado laboral también mejoraría el acceso de las empresas al talento y a la mano de obra cualificada, contribuyendo a liberar todo el potencial de las mujeres en un momento en el que se está reduciendo la mano de obra en la UE, la población está envejeciendo y la curva demográfica sigue suponiendo un reto preocupante para las finanzas públicas. Estas políticas también deben centrarse en crear incentivos para que los empleadores aumenten la oferta de mano de obra, en facilitar ayuda al cuidado de los niños y en ofrecer diferentes formas de permiso y fórmulas de trabajo flexible.

3.2. El CESE también desea señalar el papel fundamental que deben desempeñar la Comisión y los Estados miembros (en concertación con los interlocutores sociales y la sociedad civil en general) para superar los estereotipos (incluido mediante la educación y por medio de campañas de concienciación pública), reducir la segregación del mercado laboral y dotar a los individuos de capacidades actualizadas y adaptadas a las futuras necesidades del mercado laboral.

⁽⁸⁾ Eurostat, Encuesta de población activa (2016).

⁽⁹⁾ Véanse los siguientes dictámenes: DO C 21 de 21.1.2011, p. 39; DO C 218 de 23.7.2011, p. 7; DO C 12 de 15.1.2015, p. 16; DO C 332 de 8.10.2015, p. 1; DO C 487 de 28.12.2016, p. 7

⁽¹⁰⁾ Eurofound (2016), *La brecha de género en el empleo: retos y soluciones*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_012_new_initiative_replacing_maternity_leave_directive_en.pdf.

⁽¹²⁾ Carta con n.º ref. Ares(2015)5003207-11/11/2015, de Michel Servoz dirigida a los interlocutores sociales europeos.

3.3. El CESE acoge favorablemente el paquete de la Comisión para abordar la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, que propone repartir las tareas de manera más equitativa a fin de eliminar algunas de las barreras estructurales más significativas para las mujeres que desean acceder al empleo.

4. Observaciones específicas

4.1. Permiso de paternidad

4.1.1. El CESE opina que la decisión de la Comisión de abordar el escaso uso del permiso de paternidad introduciendo un derecho individual a un permiso de paternidad intransferible de al menos diez días laborables, remunerado como mínimo al nivel de la baja por enfermedad y acompañado de un análisis de costes y beneficios a nivel nacional, supone un paso en la dirección adecuada. Sin embargo, el Comité señala que el nivel de la «baja por enfermedad» varía considerablemente en toda Europa y va desde una suma a tanto alzado muy inferior al salario percibido hasta una tasa de sustitución del 100 % del salario en cuestión. Subraya que la indemnización debe ser adecuada, alentar a los padres a asumir su responsabilidad así como ofrecerles más opciones, tanto antes como después del nacimiento de su hijo, teniendo en cuenta las prácticas nacionales relativas a la asignación por permiso de maternidad.

4.1.2. Aunque cabe señalar que ya existen disposiciones sobre un permiso de paternidad en veintinueve Estados miembros, con una duración media de dos días y medio ⁽¹³⁾, el CESE estima que esta duración es demasiado corta y lamenta que aún se haga poco uso de este permiso, lo que debería analizarse con mayor detalle. Por consiguiente, el CESE opina que la propuesta de la Comisión responde a la necesidad de ofrecer incentivos a los padres para acogerse al permiso de paternidad, teniendo en cuenta las prácticas existentes que funcionan con éxito en algunos Estados miembros ⁽¹⁴⁾ y el papel equiparable de los padres en las responsabilidades familiares.

4.1.3. Sin embargo, el CESE subraya que el derecho a un permiso de diez días para este fin, según se dispone en la propuesta de Directiva, es un primer paso en la correcta dirección para alcanzar el objetivo de la propuesta de aumentar sustancialmente la implicación de los padres. No obstante, el Comité considera que para alcanzar el objetivo de la propuesta sería preferible establecer un período más largo, de hasta un mes, concertado entre el empresario y el trabajador.

4.2. Permiso parental

4.2.1. La proporción de hombres que se acogen al permiso parental oscila entre el 40 % y tan solo el 2 % en algunos Estados miembros ⁽¹⁵⁾. El marco y la mentalidad relativa al actual permiso parental no han abordado de forma suficiente las razones que subyacen tras la escasa utilización de este permiso.

4.2.2. El CESE reconoce que las empresas, sobre todo las pymes y las microempresas, pueden tener dificultades organizativas debido a la extensión de la edad del hijo de ocho a doce años a efectos del permiso parental.

4.2.3. En particular, el CESE acoge con especial satisfacción la propuesta de la Comisión de individualizar el derecho al permiso parental y su carácter intransferible. Toma nota de la necesidad de una disposición que establezca una remuneración decente como mínimo al nivel de la baja por enfermedad, que puede estar sujeta a un límite máximo establecido por las legislaciones nacionales ⁽¹⁶⁾, acompañada de un análisis coste-beneficio a nivel nacional, y de disposiciones sobre no discriminación, ya que esto puede tener un impacto positivo en el uso del permiso parental por parte de los padres.

4.2.4. Además, el CESE también opina que la negociación sobre la propuesta debe mantener un equilibrio entre las necesidades de los trabajadores y las de los empleadores. La evaluación de impacto de la Comisión mostró que el impacto de la propuesta es variable, en función del marco temporal. Los costes de las medidas propuestas (originados principalmente por la pérdida de producción debida a la carga administrativa de tramitar las solicitudes y la necesidad de sustituir temporalmente al personal) aumentarán de corto a medio plazo, mientras que en un marco temporal más prolongado el paquete solo implicará gastos limitados para las empresas ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593543/EPRS_ATA\(2016\)593543_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593543/EPRS_ATA(2016)593543_EN.pdf).

⁽¹⁴⁾ RAND Europe, informe político elaborado por Janna van Belle titulado *Paternity and parental leave policies across the European Union*.

⁽¹⁵⁾ <http://www.oecd.org/social/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf>.

⁽¹⁶⁾ Artículo 11, apartado 3, de la Directiva 92/85/CE.

⁽¹⁷⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Evaluación de impacto que acompaña a la Comunicación «Un nuevo comienzo para la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores».

4.3. Permiso para cuidadores

4.3.1. El CESE observa que la ausencia de permisos adecuados para cuidar de familiares con necesidades de atención también contribuye a la distribución desigual de las responsabilidades de atención familiar, y con frecuencia la carga familiar recae exclusivamente en las mujeres. Esto perjudica a su salud física y mental, su inclusión social y su participación en el mercado laboral y, por consiguiente, contribuye a que disfruten de derechos inadecuados respecto del cobro de pensiones.

4.3.2. En casi todos los Estados miembros de la UE se ha aprobado legislación en materia de permisos para cuidadores, pero la duración, los requisitos, el nivel de prestaciones y los derechos de seguridad social varían considerablemente entre los diferentes países⁽¹⁸⁾. Por ello, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de establecer unas condiciones mínimas a nivel europeo mediante la introducción de un derecho individual a un permiso para cuidadores de, al menos, cinco días al año y remunerado al nivel de la baja por enfermedad. Sin embargo, esto supone solo un primer paso y será necesario que la Comisión haga más para apoyar y complementar los esfuerzos de los Estados miembros para ayudar a las familias a lidiar mejor con unas responsabilidades de atención cada vez mayores. La introducción de este derecho individual debería vincularse a la creación de mecanismos de ayuda para los cuidadores.

4.3.3. El CESE acoge con satisfacción el enfoque adoptado por la Comisión consistente en proponer medidas en materia de conciliación de la vida familiar y la vida profesional que cubran a los trabajadores durante toda la vida, incluidas las mujeres que pertenecen a la llamada «generación sándwich», es decir, las que tienen responsabilidades de atender a familiares de más de una generación. La falta de oferta asistencial a menudo obliga a estos trabajadores, especialmente a las mujeres, a quedarse sin empleo remunerado solo unos pocos años antes de la jubilación, con los obstáculos que supone reincorporarse al mercado laboral tras superar los cincuenta años de edad.

4.3.4. El CESE también subraya que el permiso para cuidadores individuales no debe sustituirse a los servicios asistenciales comunitarios profesionales, accesibles, asequibles y de calidad, que también contribuirán en gran medida al futuro desarrollo económico.

4.3.5. Además, el CESE señala que los diferentes tipos de permisos de atención no pueden compararse de forma plena y exacta, puesto que atender a una persona mayor no solo es diferente del cuidado de un niño, sino que también puede implicar a otros miembros de la familia, incluido en la toma de decisiones.

4.3.6. Un aspecto importante de la atención a las personas con discapacidad es la separación entre la atención profesional y la atención familiar en un intento de crear una situación en la que la carga sobre las familias pueda aliviarse en la medida de lo posible. No obstante, independientemente del tipo de atención de que se trate, los cuidadores deben tener acceso al sistema de seguridad social.

4.4. Fórmulas de trabajo flexible

4.4.1. La flexibilidad en las fórmulas de trabajo es esencial para permitir que las empresas adapten su mano de obra a un contexto económico cambiante. También es una herramienta útil para mejorar el rendimiento y la productividad⁽¹⁹⁾, así como para permitir que los trabajadores puedan conciliar la vida familiar y la vida profesional. Por tanto, es importante que el diálogo social a nivel local y sectorial aborde estos aspectos para disponer fórmulas de trabajo que permitan una conciliación de la vida familiar y la vida profesional.

4.4.2. Las fórmulas de trabajo flexible pueden resultar útiles para afrontar muchas responsabilidades de atención, pero no deben tener un impacto negativo en la situación laboral de los cuidadores que trabajan. La propuesta de Directiva contempla el derecho a solicitar fórmulas de trabajo flexible para los progenitores o cuidadores que trabajan y cuidan de familiares necesitados de cuidados o apoyo.

4.4.3. La propuesta introduce la posibilidad de que los trabajadores se acojan a fórmulas de: i) horario de trabajo reducido; ii) calendario laboral flexible; y iii) trabajo a distancia. El CESE señala que tales fórmulas de trabajo flexible deben satisfacer la mayoría de las necesidades de los trabajadores e incorporar un enfoque basado en el ciclo de vida. Estos temas deben abordarse mediante el diálogo social y la negociación colectiva al nivel más próximo a la situación de que se trate. Además, debe garantizarse el derecho de volver al modelo de trabajo original. Asimismo, habría que respetar el derecho de

⁽¹⁸⁾ Véase: Bouget, D., Spasova, S. y Vanhercke, B. (2016), *Work-life balance measures for persons of working age with dependent relatives in Europe. A study of national policies*, Red Europea de Política Social (REPS), Bruselas: Comisión Europea <https://webgate.ec.europa.eu/emplcms/social/BlobServlet?docId=16325&langId=en>.

⁽¹⁹⁾ Chung, H. (2017): *Work Autonomy, Flexibility and Work Life Balance: final report*, disponible en: <http://wafproject.org/research-outputs/final-report/>.

los empresarios a considerar la solicitud de horario flexible teniendo en cuenta las necesidades de empresarios y trabajadores. Cualquier dificultad resultante de la aplicación de esta disposición deberá resolverse conforme a la legislación, los convenios colectivos o las prácticas nacionales.

4.4.4. El impacto de la digitalización del lugar de trabajo y de las relaciones laborales podría llegar incluso a reconfigurar los modelos de trabajo tradicionales. En este sentido, es necesario seguir reflexionando sobre el modo en el que tradicionalmente se ha percibido el permiso con fines de atención como la elección fundamental de las familias para conciliar la vida familiar y la vida profesional. Con demasiada frecuencia son las mujeres quienes adoptan fórmulas de trabajo flexible para afrontar las responsabilidades de atención mientras siguen trabajando. Esto dificulta la evolución de su carrera, tanto en cuanto a su remuneración como a su desarrollo profesional. Además, el CESE desea destacar que las fórmulas de trabajo flexible no deben tratarse como una «cuestión relativa a las mujeres», centrándose en las madres o en las mujeres que deben cuidar a sus familiares dependientes. Las empresas deben fomentar las fórmulas de trabajo flexible tanto para los hombres como para las mujeres, y deben contribuir a una evolución cultural que se ajuste a las aspiraciones de hombres y mujeres y que también fomente una mayor igualdad profesional. Las fórmulas de trabajo flexible también deben ser plenamente reversibles y favorables a los empleados y estar disponibles en todos los tipos de contrato. En este contexto, es especialmente importante hacer cumplir eficazmente el derecho de volver al modelo de trabajo original.

4.4.5. Además, aunque la digitalización puede contribuir a las fórmulas de trabajo flexible al permitir que los trabajadores trabajen a distancia, también puede presentar ciertos retos y riesgos.

4.5. Iniciativas no legislativas

La propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, viene acompañada de una serie de iniciativas no legislativas que completan todo el paquete en materia de conciliación de la vida familiar y la vida profesional. El CESE acoge con satisfacción las propuestas no legislativas adicionales que completan el paquete en materia de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, como, por ejemplo:

4.5.1. Cuidado de los niños y cuidados de larga duración

4.5.1.1. La falta de servicios para el cuidado de los niños y los elevados costes del cuidado de los niños figuran entre los principales factores de desincentivación para que regrese al mercado laboral el segundo miembro de una pareja. En la UE, solo el 28 % de los hijos de cero a tres años eran atendidos por servicios asistenciales formales en 2014, frente al 83 % de los hijos entre tres años y la edad escolar obligatoria. Estas cifras están por debajo de los objetivos de Barcelona establecidos en 2001, que deberían haber sido alcanzados en 2010. Por estos motivos, el CESE lamenta que no se hayan alcanzado los objetivos de Barcelona, que estaban dirigidos a ofrecer servicios para el cuidado de los niños suficientemente accesibles, asequibles y de calidad a nivel de los Estados miembros.

4.5.1.2. Los elevados costes para los progenitores y los horarios de apertura de las instalaciones, incompatibles con el trabajo a tiempo completo, siguen siendo un problema. El informe de la Comisión demuestra que debe continuar la inversión en servicios de alta calidad. El Parlamento Europeo también señala que para el 27 % de los europeos la falta de infraestructura y la calidad de los servicios disponibles suponen un obstáculo para acceder a ellos ⁽²⁰⁾.

4.5.1.3. El CESE observa que la Comisión propone revisar los objetivos de educación y formación, pero no menciona los logros de los objetivos de Barcelona. Sin embargo, el objetivo de educación y formación para la educación y los cuidados de la primera infancia tiene un ámbito de aplicación más limitado, ya que solo se centra en los niños entre 4 años y la edad escolar. Por tanto, el CESE pide que se revise urgentemente el objetivo de educación y formación para la educación y los cuidados de la primera infancia para ajustarlo a los objetivos de Barcelona ampliando su alcance (es decir, incluyendo objetivos para los niños menores de cuatro años). Los nuevos objetivos que resulten de esta revisión pueden ser más ambiciosos que los actuales objetivos de Barcelona. Además, el CESE pide que se desarrollen índices de referencia a nivel de la UE para los servicios de cuidados extraescolares y los servicios de cuidados de larga duración.

4.5.1.4. El CESE acoge con satisfacción los planes de la Comisión para aumentar las directrices y el control de la prestación de servicios asistenciales en los Estados miembros en el contexto del Semestre Europeo y para promover el intercambio de buenas prácticas. También insta a que se mejore la recogida de datos a nivel de la UE y apoya el plan para revisar los objetivos para 2020 en materia de educación y formación para la educación de la primera infancia. Además, el CESE concede especial importancia a que el uso de los diferentes instrumentos europeos de financiación se adapte a las

⁽²⁰⁾ Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2016, sobre la creación de unas condiciones en el mercado laboral favorables para la conciliación de vida privada y vida profesional 2016/2017(INI).

necesidades específicas de los Estados miembros. En este contexto, el CESE ha solicitado ya en varias ocasiones una promoción mucho más ambiciosa de la inversión social, considerando en particular los «dividendos múltiples» de la inversión en servicios de atención infantil ⁽²¹⁾.

4.5.1.5. El Comité opina que los seminarios de capacitación/información, en los que participen plenamente todas las partes interesadas, son muy importantes como medidas complementarias, pero señala que se necesitan en una escala mucho mayor que la propuesta actualmente. Se precisan especialmente los seminarios de información sobre protección contra el despido tras volver del permiso de maternidad.

4.5.2. Conciliación de la vida familiar y la vida profesional y política fiscal

4.5.2.1. Aunque la propuesta de Directiva aborda, en cierta medida, la cuestión de los sistemas fiscales, el CESE lamenta que no lo haga con suficiente detalle. Los sistemas fiscales pueden tener un efecto directo en la participación en el mercado laboral, en especial para los «segundos trabajadores», la mayoría de los cuales son mujeres. La forma en la que están diseñados los sistemas fiscales puede influir en que las personas decidan, o no, acceder al mercado laboral. Deben considerarse las deducciones fiscales que ayuden a los progenitores que trabajen a seguir haciéndolo.

4.5.2.2. El CESE considera que la propuesta de la Comisión Europea para abordar los factores de desincentivación fiscal completará y apoyará al resto de medidas en el paquete. En particular, respalda la identificación de obstáculos específicos por país originados por sistemas fiscales y de prestaciones con disparidades entre sexos y respalda que se aborden estos obstáculos mediante recomendaciones emitidas en el contexto del Semestre Europeo.

4.5.3. El papel de los agentes de la sociedad civil

4.5.3.1. Además de la necesidad de ofrecer servicios públicos de calidad, accesibles y asequibles, que incluyan servicios de atención a los niños, a los familiares mayores y otras personas dependientes, la economía social y el sector no gubernamental pueden realizar una contribución útil a la prestación de servicios de apoyo a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. En muchos casos, sin sus esfuerzos, no se garantizaría la prestación de estos servicios.

4.5.3.2. Los interlocutores sociales tienen que desempeñar un papel especial en la aplicación de políticas en materia de conciliación de la vida familiar y la vida profesional en el lugar de trabajo, en particular mediante negociaciones y acuerdos colectivos. El CESE acoge con satisfacción la atención que los interlocutores sociales europeos han prestado a la igualdad de género en sus programas de trabajo durante años, con el objetivo de obtener resultados tangibles.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ Véanse, entre otros, los dictámenes del CESE DO C 271 de 19.9.2013, p. 91, DO C 226 de 16.7.2014, p. 21, DO C 125 de 21.4.2017, p.10.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa»

[COM(2017) 294 final]

(2018/C 129/08)

Ponente: **Antonello PEZZINI**Coponente: **Éric BRUNE**

Consulta	7.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	16.11.2017
Aprobado en el pleno	7.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	133/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo apoya enérgicamente la puesta en marcha de un Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa con el objetivo de realizar un sistema interoperable e integrado de defensa común que, habida cuenta del actual escenario geopolítico, resulta cada vez más urgente, y que servirá para potenciar la autonomía estratégica del sector de la defensa de Europa ⁽¹⁾ y desarrollar una sólida base industrial y tecnológica común.

1.2. El CESE considera esencial un nuevo enfoque que considere la cooperación estructurada permanente (PESCO) el dispositivo principal del Tratado de Lisboa, capaz de actuar como una incubadora política en la que construir una Europa de la defensa para catalizar las disponibilidades y compromisos de los Estados miembros, de conformidad con los artículos 42, apartado 6, y 46 del TUE y con el Protocolo n.º 10 del Tratado.

1.3. En opinión del Comité, solo una PESCO «integradora y ambiciosa» ⁽²⁾, capaz de establecer una lista de criterios y compromisos vinculantes, puede generar un proceso encaminado a superar la fragmentación de la oferta y la demanda y que cree de forma progresiva un mercado europeo transparente y abierto.

1.4. El CESE considera que el Reglamento por el que se establece el Programa debe obedecer a una visión estratégica industrial común, que permita avanzar hacia la integración efectiva de los productores e industriales europeos en proyectos financiados, con la participación de al menos tres Estados miembros, y en la adquisición de productos y servicios.

1.5. El Comité apoya decididamente la necesidad de un diálogo estructurado a escala europea, en sinergia y coordinado con la OTAN ⁽³⁾, y de un Consejo de Ministros de Defensa, que pueda aportar una dirección política duradera y constituir un foro de consulta y adopción de decisiones auténticamente europeas.

1.6. El CESE considera indispensable una gobernanza del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa que permita definir objetivos compartidos y concretos, mediante:

— un comité consultivo de expertos industriales, para seleccionar las opciones prioritarias que deben incluirse en el programa de trabajo, y un comité de gestión, en el que participen los Estados miembros.

⁽¹⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 62.

⁽²⁾ Véase el Consejo Europeo de los días 22 y 23 de junio de 2017.

⁽³⁾ Véase la Declaración conjunta de 8.7.2016.

1.7. El Reglamento debería velar por garantizar:

- un equilibrio geográfico adecuado entre los países europeos;
- una cuota sustancial de participación de empresas de menor tamaño;
- la superación de la precariedad de los trabajadores de la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BITDE), para confirmar la validez de la financiación de la UE;
- el respeto de normas sociales y medioambientales, en particular, en materia de diseño ecológico y seguridad en el trabajo ⁽⁴⁾, con el fin de garantizar las competencias de la industria;
- todas las empresas de la UE, con independencia de su ubicación y tamaño, deberían tener oportunidades transparentes de participar en el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa.

1.8. El CESE está de acuerdo en que el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa debería centrar sus intervenciones en el desarrollo de productos y servicios y la creación de prototipos.

1.9. El CESE considera que una condición previa para la realización de un marco común de defensa europea es el desarrollo de una **amplia cultura europea de la defensa y la seguridad**, a fin de dotar a la ciudadanía europea de pleno sentido.

2. Introducción

Los intentos por establecer una defensa común europea han constituido, históricamente, un tema constante pero enormemente delicado de la construcción europea.

2.1. El primer intento fue el lanzamiento de la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954, que fracasó el 30 de agosto de 1954. El segundo fue el establecimiento de la Política Común de Seguridad y Defensa en 2000, seguida por la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED) en 2004. La acción subsiguiente fue la elaboración de la Estrategia Global de la UE ⁽⁵⁾ y, por último, la Declaración conjunta UE-OTAN de 2016 ⁽⁶⁾.

2.2. El desarrollo ulterior del sector industrial de la defensa, además de aportar notables ventajas a la economía europea, puede representar, si se gestiona con visión de futuro, la pieza clave de un planteamiento más amplio y pertinente, que persiga como objetivo el nacimiento de una defensa auténticamente europea.

2.3. La lenta pero necesaria superación de la visión nacional de la defensa, que contrasta, entre otras cosas, con la presencia de grandes complejos político-militares en el mundo y que ha demostrado la fragilidad y debilidad política de Europa en los grandes acontecimientos mundiales, puede tener como punto de partida la iniciativa del Parlamento y del Consejo, que, a través de la acción de la Comisión, puede fomentar la industria y el mercado europeo de la defensa.

2.3.1. El sector de la industria europea de la defensa —entendido como el conjunto de industrias que desarrollan, producen y suministran bienes y servicios a las fuerzas armadas, de policía y de seguridad de los Estados miembros de la Unión— presenta características peculiares en varios aspectos: los cambios tecnológicos están transformando de forma radical la naturaleza y la fisonomía de la defensa y la seguridad, con grandes repercusiones en la industria europea, desde el uso de los macrodatos a los vehículos y aparatos no pilotados o la inteligencia artificial.

2.3.2. Desde el punto de vista de la economía europea, representa, con una facturación de 100 000 millones EUR al año y 1,4 millones de empleados altamente cualificados ⁽⁷⁾, un sector de vanguardia de la Unión, con grandes repercusiones en otros sectores, como la electrónica, la aviación, la construcción naval, el espacio o los textiles técnicos.

2.3.3. Desde el punto de vista tecnológico, al trabajar constantemente a la vanguardia de la tecnología, mejora la competitividad de la Unión, porque se generan empresas semilla de excelencia que deben ser apoyadas para integrar tecnologías civiles en sistemas complejos, que se adapten a las características específicas de la defensa.

⁽⁴⁾ ISO 14000 e ISO 18000, ISO14006 e ISO 45001, ISO 14006.

⁽⁵⁾ Unión Europea, Shared Vision, Common Action, junio de 2016 – https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

⁽⁶⁾ Declaración conjunta, Varsovia, 8 de julio de 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

⁽⁷⁾ Aerospace and Defence Industries Association of Europe (Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa de Europa), 2017.

2.3.4. Desde el punto de vista del mercado interior, tradicionalmente el mercado de la defensa ha quedado excluido del proceso de construcción del mercado único europeo y el mantenimiento de veintisiete mercados, divididos por programas nacionales, ha impedido explotar economías de escala en la producción ⁽⁸⁾.

2.3.5. Desde el punto de vista de la demanda, el sector industrial de la defensa depende esencialmente de la demanda de los Estados y de los presupuestos nacionales. En el último decenio, los presupuestos de defensa en la Unión se redujeron en unos 2 000 millones EUR cada año y los Estados miembros de la EU-27 han invertido en promedio el 1,32 % del PIB en la defensa.

2.3.6. Desde el punto de vista estratégico, si Europa debe aportar un nivel adecuado de seguridad a sus ciudadanos y empresas, salvaguardar la integridad territorial de sus fronteras y asumir responsabilidades en el mundo, ha de dotarse de unas capacidades de defensa creíbles, que garanticen una autonomía estratégica adecuada y un desarrollo tecnológico e industrial con una base común europea.

2.4. La situación actual puede menoscabar también la capacidad de Europa para afrontar los nuevos retos en materia de seguridad, dada la obsolescencia cada vez más rápida de los aparatos y el coste creciente de los equipos ⁽⁹⁾.

2.4.1. La inversión en defensa de la zona europea representa hoy, en su conjunto, menos de la mitad de la norteamericana.

2.5. Si bien la industria europea de la defensa ha sabido compensar, al menos en parte, la reducción de los pedidos internos con las exportaciones, globalizando la producción y las ventas, el mantenimiento de una política de defensa fragmentada ha dado lugar a ineficiencias y debilidades cada vez más visibles en términos de:

- pérdida de economías de escala,
- aumento constante de los costes por unidad de producto,
- falta de competencia entre empresas de los países de producción,
- normas técnicas y reglamentarias divergentes,
- tasas de innovación más lentas,
- crecientes diferencias tecnológicas con respecto a las empresas líderes de países no pertenecientes a la UE,
- alto nivel de dependencia de proveedores externos.

2.6. Esta situación puede perjudicar también la capacidad de Europa para afrontar los nuevos retos, dados los compromisos de gasto relativamente bajos combinados con la escasa coordinación de las políticas nacionales.

2.6.1. Además, el 80 % de los contratos de defensa siguen siendo de ámbito puramente nacional, lo que ocasiona evidentes costes de duplicación.

2.7. Las fuerzas armadas de los países europeos han adquirido un alto nivel de integración desde el punto de vista operativo y una larga experiencia de cooperación, pero permanecen diferenciadas en veintisiete estructuras, con servicios de apoyo rigurosamente nacionales, aunque cada vez más a menudo recurren a iniciativas de distintos tipos que se engloban en el llamado «pooling and sharing» (poner en común y compartir) ⁽¹⁰⁾.

2.8. Mediante varios documentos de la Estrategia Global se establecieron cinco objetivos específicos especialmente importantes para la defensa europea:

- 1) disponer de capacidades militares en todos los ámbitos (full-spectrum): terrestres, aéreas, espaciales y marítimas;
- 2) dotarse de los medios tecnológicos e industriales para adquirir y mantener las capacidades militares necesarias para actuar de forma autónoma;
- 3) invertir en aeronaves pilotadas a distancia (RPAS);

⁽⁸⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2017) 228 final, punto 2.2.

⁽⁹⁾ Véase el punto 9.

⁽¹⁰⁾ Véanse, por ejemplo, los programas Eurofighter Thypoon o A400M.

- 4) invertir en comunicaciones por satélite, acceso autónomo al espacio y observación permanente de la Tierra;
- 5) prestar asistencia a los Estados miembros para que se doten de una capacidad de defensa contra las amenazas cibernéticas.

2.9. El paquete de iniciativas del que forman parte la propuesta de Reglamento por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa y la propuesta de creación de un Fondo Europeo de Defensa para apoyar la inversión común en investigación y en desarrollo de tecnologías y materiales se propone poner en marcha un proceso tendente a reformar el sector de la defensa y la seguridad con vistas a:

- reforzar la cooperación entre los Estados miembros y elaborar nuevos programas de cooperación,
- reducir las barreras entre los mercados nacionales,
- ayudar a la industria europea de la defensa a hacerse más competitiva,
- fomentar las sinergias entre la investigación civil y la militar,
- determinar sectores, como la energía, el espacio y las tecnologías de doble uso, que puedan contribuir a reforzar las capacidades de defensa de Europa.

2.9.1. Para afrontar los retos a escala mundial del sector, es preciso desarrollar el potencial de la Agencia Europea de Defensa, al objeto de determinar ámbitos de acción operativos comunes que se sometan a la decisión de los Estados miembros.

2.10. El Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016 instó a la presentación de «propuestas en el primer semestre de 2017 para la creación de un Fondo Europeo de Defensa que incluyan una ventana temática sobre el desarrollo conjunto de las capacidades comúnmente acordadas por los Estados miembros»⁽¹¹⁾. El Consejo conjunto de Asuntos Exteriores y Defensa de marzo de 2017 manifestó en sus conclusiones que esperaba la creación de una capacidad militar de planificación y ejecución (MPCC) y una nueva estructura, a fin de mejorar la capacidad de la UE para reaccionar de forma más rápida, eficaz y homogénea.

2.11. El Consejo Europeo de los días 22 y 23 de junio de 2017 convino «en que es necesario poner en marcha una cooperación estructurada permanente integradora y ambiciosa» con una lista común de criterios y compromisos vinculantes, plenamente acorde con el artículo 42, apartado 6, y el artículo 46 del TUE, así como con el Protocolo 10 anejo al Tratado, de forma coherente con la planificación de la defensa nacional y los compromisos aprobados en el marco de la OTAN y las Naciones Unidas por los Estados miembros interesados⁽¹²⁾.

2.12. Por su parte, el Parlamento Europeo (PE) ha seguido pidiendo una cooperación reforzada entre los Estados miembros de la UE en el sector de la defensa, así como la plena aplicación del Tratado de Lisboa por lo que respecta a la seguridad y la defensa. En su Resolución de 22 de noviembre de 2016 sobre la Unión Europea de Defensa⁽¹³⁾ animó al Consejo Europeo «a asumir un papel protagonista en la progresiva definición de una política común de defensa de la Unión y a proporcionar recursos financieros adicionales que garanticen su aplicación».

2.12.1. El PE puso de manifiesto también la necesidad de que los países europeos dispongan de unas capacidades militares creíbles, alentó a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos de colaboración y reiteró su petición de que se coordinen de forma sistemática las necesidades militares en el marco de un proceso armonizado de planificación, coordinado con el proceso de planificación de la defensa de la OTAN⁽¹⁴⁾.

2.13. Por su parte, el Comité ha tenido ocasión de pronunciarse en varias oportunidades sobre las políticas de defensa⁽¹⁵⁾ abogando «por avances cualitativos significativos en la cooperación europea en materia de defensa»⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 15 de noviembre de 2016.

⁽¹²⁾ Véase la nota a pie de página n.º 2.

⁽¹³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//ES>

⁽¹⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0456+0+DOC+XML+V0//ES>

⁽¹⁵⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 62; DO C 67 de 6.3.2014, p. 125; DO C 299 de 4.10.2012, p. 17; DO C 100 de 30.4.2009, p. 114; DO C 100 de 30.4.2009, p. 109

⁽¹⁶⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 62.

3. Propuesta de la Comisión Europea

3.1. La Comisión Europea propone instituir un programa europeo de desarrollo del sector industrial de la defensa con una dotación de 500 millones de euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2020, con los siguientes objetivos:

- reforzar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la UE apoyando las acciones en su fase de desarrollo y fomentando todas las formas de innovación;
- optimizar la cooperación entre empresas en cuanto al desarrollo de productos y tecnologías;
- apoyar la I+D sobre todo para el desarrollo de los resultados de la investigación;
- impulsar la colaboración entre empresas para reducir las duplicaciones y dispersiones y generar economías de escala.

3.2. La intervención financiera de la Unión adquiere la forma de subvenciones, instrumentos financieros y contratos públicos, para apoyar el diseño, la definición de especificaciones técnicas comunes, la creación de prototipos, y los ensayos, la calificación y la certificación de productos, componentes y tecnologías de defensa.

3.3. Los criterios de admisibilidad propuestos son los siguientes: propuestas de cooperación de al menos tres empresas de dos Estados miembros diferentes; y tasas de financiación limitadas al 20 % del coste total de la acción en el caso de la creación de prototipos, mientras que en todos los demás casos podrían financiarse todos los costes.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE celebra las iniciativas tendientes a afrontar los retos del futuro y proteger la seguridad -incluida la ciberseguridad- de sus ciudadanos, potenciando la autonomía estratégica de la industria de la defensa de Europa y desarrollando una sólida base industrial y tecnológica común.

4.2. El Comité apoya enérgicamente la puesta en marcha de un Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa mediante una propuesta de Reglamento, **como primer paso, que puede perfeccionarse y debe potenciarse**, respecto de los fondos ahora asignados, con el objetivo de realizar un sistema de defensa común, sobre todo en el área de la I+D, más urgente que nunca dado el actual escenario geopolítico.

4.3. En opinión del CESE, ha llegado el momento de crear un **mercado único europeo de la defensa EU-27** efectivo, completo, eficaz y competitivo, con las siguientes características:

- más abierto y sin segmentaciones en términos de normas, especificaciones técnicas y certificaciones CE,
- un mejor acceso a las materias primas,
- un apoyo específico a las pequeñas y medianas empresas,
- un acceso facilitado a la financiación, la información y los demás mercados,
- funciones altamente especializadas,
- un uso eficiente de las infraestructuras energéticas y espaciales,
- una mayor protección de las fronteras y la indispensable seguridad marítima,
- una actividad de previsión (foresight), para una visión común compartida en toda la UE,
- un desarrollo sostenible y socialmente aceptable para contrarrestar la precariedad laboral, y
- que favorezca los intercambios dentro de la UE entre las cadenas de producción, simplificando la importación temporal entre empresas para los operadores AEOS ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ AEOS — operador económico autorizado en el ámbito de la seguridad y protección, con normas apropiadas aptas para garantizar la seguridad de la cadena de suministro internacional.

4.3.1. El CESE está convencido de que solo la lucha contra la precariedad de los trabajadores de la base tecnológica e industrial de la defensa europea permitirá garantizar la adquisición de competencias por parte de las empresas y alcanzar los objetivos que se ha fijado el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa.

4.4. El Comité considera que la **dotación financiera** del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa es extremadamente moderada, por lo que debería contar también con el apoyo del FEIE «con el fin de aprovechar al máximo el impacto en el empleo, incluidas las tecnologías de doble uso relacionadas con los sectores de la seguridad y la defensa, que apoyen la puesta en marcha de una base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) fuerte y más claramente definida»⁽¹⁸⁾.

4.5. El CESE considera asimismo que los criterios de admisibilidad propuestos son insuficientes para garantizar **una dimensión europea efectiva de la base tecnológica e industrial de las acciones** y que se deberían prever al menos tres empresas independientes de **al menos tres** Estados miembros diferentes, además de grupos de usuarios formados por pequeñas empresas.

4.5.1. Además se debería garantizar un equilibrio adecuado entre los distintos países europeos, así como una cuota significativa de participación de empresas de menor tamaño.

4.6. El CESE espera que la financiación europea garantice que las actividades de desarrollo beneficien de forma prioritaria a las empresas europeas.

4.7. El Comité espera asimismo que se armonicen a escala europea las normas en materia de exportación de armas de defensa, de conformidad con las normas del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), firmado y ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea, a fin de eliminar una posible causa de distorsión de la competencia entre las empresas europeas, lo que complicaría el acceso al mercado de exportación.

4.8. En cuanto a los tipos de acción, el CESE considera fundamental luchar contra la precariedad laboral de las plantillas de la industria europea de defensa. La finalidad de la financiación europea es reforzar la competencia de la base industrial y tecnológica de defensa. Dado que la competencia de la industria se basa en los asalariados, debe establecerse una colaboración duradera y garantizada entre estos y las empresas empleadoras.

4.9. Lo mismo vale, a juicio del CESE, por lo que respecta a los **criterios de selección de los proyectos**, entre los que se deberían incluir:

- el impacto previsto desde el punto de vista del refuerzo cuantitativo y cualitativo de las capacidades de los trabajadores,
- la presencia de pequeñas y medianas empresas, como factor adicional para calificar un proyecto,
- el respeto de normas sociales y medioambientales⁽¹⁹⁾.

4.9.1. A juicio del CESE, debería preverse una cuota (por ejemplo, el 10 %) de convocatorias para proyectos pequeños – abiertas e ininterrumpidas– y destinadas a las empresas de menor tamaño, lo que permitiría una participación más equilibrada en el programa de todos los componentes que intervienen en el desarrollo tecnológico e innovador de productos y servicios en el sector de defensa.

4.10. El CESE considera indispensable completar las competencias de ejecución de la Comisión con una gobernanza del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa que permita definir objetivos compartidos y concretos, mediante:

- un comité consultivo de expertos industriales de los Estados miembros para proponer cuestiones prioritarias,
- un comité de gestión del programa, con representantes de los Estados miembros, para un equilibrio geopolítico en el conjunto de la Unión.

5. Acciones previstas

5.1. Poner de manifiesto el papel fundamental de la defensa europea para la salvaguardia de los intereses europeos desde la perspectiva de la seguridad y de los compromisos internacionales contraídos en pro de la democracia y el Estado de Derecho;

5.2. poner de manifiesto las capacidades y la profesionalidad de los ejércitos, vistos como un sector tradicionalmente promotor de investigación e innovación, y como motor de la recuperación empresarial y económica del sistema productivo europeo;

⁽¹⁸⁾ FEIE: Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas; véase el Dictamen DO C 75 de 10.3.2017, p. 57.

⁽¹⁹⁾ Véase la nota a pie de página n.º 4.

- 5.3. consolidar el sentido de la identidad y la pertenencia a la Unión Europea con un mismo marco de valores compartidos entre ciudadanos de distintos países;
- 5.4. mejorar el conocimiento, la conciencia y el apoyo de los ciudadanos europeos a la organización militar y las actividades institucionales de defensa;
- 5.5. mejorar el conocimiento, la conciencia y el apoyo de los ciudadanos a las actividades de desarrollo tecnológico de los instrumentos de defensa, que tienen consecuencias directas en la sociedad civil y el desarrollo del país;
- 5.6. desarrollar la dimensión comunicativa del nuevo enfoque común para disponer de personal cada vez más preparado y cualificado en el sector de la comunicación europea. Las actividades han de obedecer al principio rector «cualificar y coordinar», con arreglo al enfoque de la coordinación europea y en sintonía con la OTAN;
- 5.7. ciberseguridad y ciberdefensa, sectores en los que la defensa es un actor de referencia a escala europea, en razón del surgimiento del ciberespacio como nuevo ámbito junto a los ámbitos militares tradicionales.

Bruselas, 7 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre**«Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa»**

[COM(2017) 295 final]

(2018/C 129/09)

Ponente: **Mihai IVAȘCU**Coponente: **Fabien COUDERC**

Consulta	Comisión Europea, 4.8.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa del Comité:	16.6.2017
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	16.11.2017
Aprobado en el pleno	7.12.2018
Pleno n.º	530
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	179/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE opina que la Unión Europea debe asumir una responsabilidad mayor por su defensa y estar preparada y en condiciones de disuadir cualquier amenaza externa para sus ciudadanos y su forma de vida.

1.2. El Plan de Acción Europeo de Defensa y la Estrategia Global destacan la importancia de que la industria de la defensa de la UE alcance la autonomía estratégica para que la UE se convierta en un actor creíble y de peso en el sector de la defensa a escala mundial. El Fondo Europeo de Defensa tiene la finalidad clara de incentivar la cooperación entre los Estados miembros en investigación y tecnología (I+T), desarrollo y adquisición estratégica de capacidades militares. Convendría esforzarse por vincular la I+T al desarrollo de capacidades.

1.3. El CESE cree que la industria de defensa, de la que dependen 1,4 millones de puestos de trabajo, desempeña un papel importante en la economía europea. La falta de coordinación nos cuesta anualmente entre 25 000 y 100 000 millones EUR, unas cifras inaceptables en un entorno competitivo mundial.

1.4. El CESE recomienda encarecidamente que los Estados miembros y la Comisión Europea hagan uso del Fondo Europeo de Defensa para mantener capacidades industriales clave en el territorio europeo y para garantizar que el dinero de la Unión se destine al sector europeo de la I+D y a comprar sistemas de armamento europeos.

1.5. El CESE respalda el enfoque orientado a la competitividad del Fondo Europeo de Defensa, que, por una parte, garantizará el acceso a todos los Estados miembros y, por otra, financiará proyectos que aportarán valor añadido y tecnologías vanguardistas.

1.6. El CESE cree que, además de proporcionar financiación a la industria, la Comisión Europea debería desarrollar un marco para promover una mayor comunicación entre los agentes industriales de todos los tamaños de los Estados miembros.

1.7. El Comité valora la atención especial que esta propuesta concede a las pymes, independientemente de su país de origen. A menudo las pymes son fuente de innovación en sectores de vanguardia como las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la ciberseguridad. El CESE también vería con buenos ojos la introducción de unos mecanismos de participación de las pymes, como un sistema de bonificación, que reforzaría la cooperación transfronteriza de este tipo de empresas.

1.8. El CESE cree firmemente que es necesario hacer acopio de capacidades clave sólidas que apoyen los intereses europeos. Estas deben ser definidas por los Estados miembros, con arreglo a sus políticas nacionales de defensa, los objetivos europeos y las obligaciones derivadas de la alianza con la OTAN.

1.9. El CESE opina que la atención debe centrarse primordialmente en las tecnologías que podrían resultar decisivas a la hora de propiciar que la UE se sitúe a la vanguardia tecnológica. Esto puede lograrse planificando una defensa común y estableciendo un plan de capacidades clave.

1.10. El CESE recomienda que el proceso de adjudicación de las convocatorias de propuestas contemple unas normas sociales y medioambientales estrictas y obligatorias.

1.11. El CESE considera que los regímenes de financiación no pueden ser iguales a los de otros sectores de actividad, habida cuenta de las particularidades del sector de la defensa, la desconfianza y el miedo a compartir conocimientos entre empresas o Estados miembros.

1.12. El CESE considera que la gobernanza del Fondo Europeo de Defensa debe establecerse lo antes posible y debería incluir la Unión Europea, la Agencia Europea de Defensa y los Estados miembros, además de la industria. La Comisión debería explorar nuevas opciones para limitar la carga burocrática derivada de la aplicación del Fondo Europeo de Defensa. El CESE también recomienda que el Parlamento Europeo pueda acceder a la presentación de informes de manera periódica para poder evaluar cómo funciona el fondo.

1.13. El CESE recomienda estudiar la posibilidad de elevar a tres el número mínimo de países participantes en un proyecto admisible, conforme vaya evolucionando el programa del Fondo Europeo de Defensa.

1.14. El CESE opina que al aumentar el número de Estados miembros que participan en el Fondo Europeo de Defensa se reducirá la redundancia y se fomentará la estandarización de la logística y los subsistemas. De esta forma se evitará también la duplicación de las normas vigentes de la OTAN y se reducirá la fragmentación de los sistemas de armamento. Por consiguiente, ante cualquier proyecto adjudicado, el Fondo Europeo de Defensa y el consorcio industrial seleccionado deben trabajar estrechamente en las fases iniciales del desarrollo para definir normas y estándares comunes.

1.15. El CESE tiene dudas en cuanto a las «expectativas razonables de que [el] desarrollo tenga resultados en términos de adquisición», puesto que la investigación militar está plagada de ejemplos de proyectos desarrollados que posteriormente no fueron adquiridos por los Estados. El CESE pide normas claras en relación con el compromiso de adquirir las capacidades desarrolladas con éxito.

1.16. El CESE recomienda que sea posible recurrir a los programas de formación cofinanciados por la Unión Europea en las fases iniciales de desarrollo de los proyectos financiados en el marco de la sección de capacidades. Resulta fundamental contar con una mano de obra cualificada para desarrollar tecnologías de vanguardia en el ámbito de la defensa.

1.17. Por otro lado, el CESE, en su calidad de órgano representativo de la sociedad civil organizada, se ofrece a aportar experiencia y asesoramiento en todas las cuestiones relacionadas con los aspectos económicos y sociales del Fondo Europeo de Defensa.

2. Antecedentes del dictamen, incluida la propuesta legislativa objeto de examen

2.1. Europa se enfrenta a un cúmulo extraordinario de circunstancias por lo que respecta al contexto geopolítico. La creciente inestabilidad en la escena internacional ha creado un entorno de seguridad volátil que hace planear múltiples amenazas, convencionales o no. Los ciudadanos europeos exigen que utilicemos todos los medios a nuestro alcance para afrontar estos desafíos.

2.2. Para reafirmar su papel en la escena internacional, Europa debe ser capaz de afrontar las amenazas exteriores con eficacia e independencia. Dado el contexto geopolítico actual, resulta esencial proyectar poder en Oriente Medio y África en aras de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos de Europa.

2.3. En 2014, la EU-27 gastó aproximadamente 2 000 millones EUR en I+T en el sector de la defensa, tras una disminución constante del 27 % desde 2006, y el gasto en I+T realizado en un marco de colaboración disminuyó en más del 30 %. Al mismo tiempo, los EE. UU. han gastado 9 000 millones EUR al año en I+T en el sector de la defensa, Rusia duplicó su gasto en I+D en este sector entre 2012 y 2014 y datos recientes muestran que China también ha incrementado su inversión en I+D de defensa ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Estudio del Parlamento Europeo «The Future of EU defence research», 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)535003_EN.pdf).

2.4. El papel del Fondo Europeo de Defensa, en el contexto del Plan de Acción Europeo de Defensa ⁽²⁾, es ayudar a los Estados miembros a coordinar y hacer un mejor uso del dinero que están dispuestos a destinar a defensa, evitando duplicaciones, desde la investigación y el desarrollo a la adquisición de capacidades de defensa. El CESE ya mostró su apoyo a la creación del Fondo Europeo de Defensa y acogió favorablemente la instauración del mismo ⁽³⁾.

2.5. El Fondo Europeo de Defensa está compuesto por dos secciones diferentes pero complementarias: la sección de investigación y la sección de capacidades, ambas coordinadas por el Consejo de Coordinación. La sección de investigación se financiará íntegramente con cargo al presupuesto de la UE y promoverá proyectos colaborativos para el desarrollo de capacidades de defensa, una vez alcanzado un acuerdo por los Estados miembros. La sección de capacidades se financiará principalmente mediante contribuciones de los Estados miembros.

2.6. El CESE reconoce que, en el entorno de seguridad actual, dominado por los ataques terroristas en suelo europeo, la guerra híbrida y los ciberataques, resulta cada vez más difícil distinguir entre seguridad interna y externa, cada vez más interdependientes.

3. Relación entre el Fondo Europeo de Defensa y la industria europea de defensa: particularidades

3.1. Las capacidades de defensa y la habilidad de defender nuestras fronteras exteriores están estrechamente vinculadas a una base industrial sólida. Como tal, el CESE recomienda que las acciones emprendidas a escala europea en apoyo de la defensa colectiva propicien que la industria permanezca en suelo europeo. Las estrategias empresariales podrían incitar a las industrias de defensa a optar por subcontratistas de terceros países, trasladando al extranjero, por tanto, una parte de su cadena de suministro. El CESE está convencido de que la utilización de dinero europeo para apoyar contratistas extranjeros debería limitarse al mínimo imprescindible y que las elecciones empresariales no deberían hacerse a costa de la autonomía estratégica.

3.2. La máxima prioridad del Fondo Europeo de Defensa debería ser aumentar la competitividad de la industria europea, al tiempo que se desarrollan las tecnologías que son fundamentales para la existencia y autonomía del sector de defensa de la UE.

3.3. La inteligencia artificial, los macrodatos y las tecnologías de computación en la nube, los ciberataques, los vehículos no tripulados, las amenazas híbridas y transnacionales, entre otros, están revolucionando completamente el sector de la defensa. Ante estos nuevos tipos de tecnologías y amenazas se necesitan nuevos tipos de medidas para neutralizarlas. Si una cosa está clara es que la mejor forma de afrontar estos desafíos y prevenirlos es trabajando juntos. Además de una cooperación más sistemática, se requieren esfuerzos conjuntos para desarrollar tecnologías y una acción coordinada para adquirir capacidades.

3.4. El CESE desea señalar el fuerte incentivo económico de intensificar la cooperación. La industria de la defensa da trabajo, directa o indirectamente, a más de 1,4 millones de personas altamente cualificadas, y por cada euro invertido se obtienen 1,6. La falta de coordinación en este ámbito le cuesta anualmente a Europa entre 25 000 y 100 000 millones EUR ⁽⁴⁾.

3.5. Esta falta de cooperación se traduce en un gran número de sistemas de armamento redundantes, falta de economías de escala por lo que respecta a la industria de la defensa y una menor capacidad de despliegue de nuestras fuerzas armadas. En la UE existen 178 sistemas de armamento diferentes, frente a los 30 de los Estados Unidos. En la UE existen 17 tipos diferentes de carros de combate principales, mientras que en los Estados Unidos solo uno. Esto refleja patentes ineficiencias en el gasto de los presupuestos de defensa y una falta de interoperabilidad de los equipos de defensa.

3.6. El CESE recuerda que una I+T eficiente en el ámbito de la defensa pasa por contar con mano de obra cualificada. Es fundamental contar con una formación profesional ambiciosa y sólida en las industrias de defensa para conseguir proyectos de éxito destinados a obtener innovación tecnológica.

3.7. Al CESE le gustaría señalar que ya ha habido ejemplos de cooperación militar conjunta en materia de investigación y adquisición que han resultado ser un éxito. El Eurofighter Typhoon, el misil Meteor, el destructor de la clase Horizon y la fragata FREMM son solo algunos de los ejemplos de este tipo de proyecto.

⁽²⁾ COM(2016) 950 final
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&qid=1507818835025&from=ES>.

⁽³⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 62

⁽⁴⁾ *Defending Europe. The case for greater EU cooperation on security and defence* https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf

3.8. El CESE no tiene claro cómo van a demostrar los Estados miembros que se hayan comprometido con un proyecto de desarrollo que existen «expectativas razonables de que [el] desarrollo tenga resultados en términos de adquisición», puesto que la investigación militar está plagada de ejemplos de proyectos desarrollados que posteriormente no fueron adquiridos por los estados⁽⁵⁾. La posibilidad de cofinanciar las fases iniciales de desarrollo de nuevas capacidades con cargo al presupuesto de la UE pretende reducir los riesgos industriales, pero esto solo puede lograrse si los clientes se comprometen a adquirir las capacidades que se hayan desarrollado con éxito.

3.9. En conjunto, los veintiocho Estados miembros son los segundos que más gastan en el ámbito militar de todo el mundo. No obstante, si bien todas las grandes potencias han aumentado su gasto en defensa, el gasto de la EU-27 en este ámbito se redujo en un 11 % aproximadamente durante el período comprendido entre 2005 y 2015⁽⁶⁾. Únicamente cuatro de los veintiocho Estados miembros alcanzan el objetivo de gasto del 2 % del PIB fijado por la OTAN. El gasto destinado a I+T en defensa se ha reducido considerablemente en los presupuestos nacionales. Entre 2006 y 2013, el gasto en I+T de defensa en los veintisiete Estados miembros participantes en el Fondo Europeo de Defensa se redujo un 27 %⁽⁷⁾.

3.10. El CESE opina que el problema de las empresas de defensa con sede en el Reino Unido debe abordarse en una fase temprana, a la vista de su interés en los programas de desarrollo europeos y del papel prominente del Reino Unido en defensa. La UE está interesada en conservar los conocimientos técnicos británicos.

3.11. Aunque la Comisión Europea aporta la financiación para la sección de investigación, serán los Estados miembros quienes decidan la adquisición de capacidades e inviertan en ella. De hecho, en todo el sistema la industria es la que se ocupa de la I+D así como del desarrollo de las capacidades de defensa. El CESE cree que, además de proporcionar financiación a la industria, la Comisión debería desarrollar un marco para mejorar la comunicación entre todos los agentes industriales que participan en el sector de la defensa de la UE.

4. Beneficiarios: grandes empresas y pymes

4.1. El CESE opina que los Estados miembros seguirán siendo fundamentales en el despliegue de seguridad, y que ninguna de las iniciativas en curso a escala europea cambiará la situación.

4.2. El CESE considera que el Fondo Europeo de Defensa debería ser exclusivamente un programa orientado a la competitividad en el que se financien los proyectos más relevantes y competitivos, independientemente de consideraciones geográficas o sociales. No obstante, deben adoptarse medidas para garantizar un acceso justo de todos los Estados miembros y para animar a las empresas de menor tamaño a que se agrupen en el marco de la cooperación transfronteriza.

4.3. El CESE considera que las pymes desempeñan un papel fundamental en nuestra economía. Se acoge favorablemente toda promoción de las pymes y de otras empresas de mediana capitalización activas en la industria de defensa. Además, con frecuencia las empresas emergentes y las pequeñas empresas son fuente de innovación en ámbitos de vanguardia como las TIC y la ciberseguridad. El CESE apoya firmemente este planteamiento y considera que es de la máxima importancia que el objetivo principal sea la igualdad de oportunidades para todas las pymes, independientemente de su país de origen.

4.4. A entender del CESE, el Fondo Europeo de Defensa se ha concebido para apoyar la competitividad de la industria de defensa europea. Aun cuando la Comisión Europea debería promover un enfoque integrador en el funcionamiento del fondo, no debería utilizarse como si se tratase de un fondo de desarrollo regional. De ser así, los recursos podrían distribuirse entre demasiados beneficiarios, lo que no resultaría eficaz para eliminar la fragmentación de los sistemas de defensa europeos.

4.5. En cuanto a la inclusividad, el fondo no debería estar concebido únicamente para las grandes empresas. Un porcentaje considerable del fondo debería dedicarse a las pymes y centrarse, por ejemplo, en los proyectos más pequeños. El CESE también vería con buenos ojos la introducción de mecanismos, como un sistema de bonificación, destinados a reforzar la cooperación transfronteriza entre pymes.

4.6. El CESE comprende la lógica que subyace a la decisión de la UE de financiar el 100 % de la I+T en el ámbito de las actividades de defensa, frente a la cofinanciación tradicional de las actividades civiles por parte de la UE. El número tan reducido de clientes (principalmente los ministerios de Defensa de cada país) dificulta que las industrias amorticen los

⁽⁵⁾ Un ejemplo de ello es el Northrop Grumman X-47B desarrollado para la Marina de los Estados Unidos. A pesar del éxito inicial y los ensayos de vuelo, la Marina de los Estados Unidos consideró que el programa era demasiado caro e insuficientemente sigiloso y finalmente lo descartó, con un coste total del programa de 813 millones de dólares.

⁽⁶⁾ *Stockholm International Peace Research Institute Military Spending Database 2005-2015* <https://www.sipri.org/databases/milex>.

⁽⁷⁾ COM(2016) 950 final

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&qid=1507818835025&from=ES>.

riesgos asociados al desarrollo de un producto nuevo en un mercado más predecible. Independientemente de que el futuro fondo se incluya en el mismo marco que otros fondos de investigación en el próximo MFP, estas particularidades han de abordarse.

4.7. Creemos firmemente que el Fondo Europeo de Defensa será un gran incentivo para que los Estados miembros «compren europeo» por lo que respecta a las futuras adquisiciones en el ámbito de la defensa, garantizando así el desarrollo económico y protegiendo los conocimientos especializados y la base industrial que se requieren para sostener una capacidad militar mundial. El CESE apoya la idea de que los Estados miembros se comprometan a adquirir las tecnologías y capacidades generadas por los proyectos exitosos en I+T del Fondo Europeo de Defensa.

5. La planificación común de la defensa y un plan de capacidades clave

5.1. El CESE recomienda que los Estados miembros, junto con la Comisión Europea y la Agencia Europea de Defensa, establezcan una planificación común de la defensa y un plan de capacidades clave para determinar las prioridades en materia de I+T y las capacidades militares necesarias, tanto para los Estados miembros como para la defensa europea.

5.2. Dada la escasa experiencia previa con este tipo de programas (fundamentalmente, solo el proyecto piloto y la acción preparatoria), la Unión Europea no ha elaborado la propuesta partiendo de indicadores claros y aún no cuenta con un plan claro para las capacidades clave. Dicho plan se redactará en 2018.

5.3. El plan de capacidades clave debería garantizar que la UE sigue el camino de la autonomía estratégica y establecer las tecnologías que han de desarrollarse a fin de que la Unión Europea mantenga su posición de liderazgo en los ámbitos de las capacidades clave y rompa con la dependencia de agentes externos. El CESE considera que para que el Fondo Europeo de Defensa prospere resulta esencial desarrollar tecnologías y capacidades que trasciendan las necesidades individuales de los Estados miembros.

5.4. El CESE es un firme defensor de orientar la investigación hacia las capacidades. En este sentido, está convencido de que todas las investigaciones emprendidas en el marco del Fondo Europeo de Defensa deben centrarse en las capacidades clave necesarias para que Europa actúe y decida con libertad.

5.5. La superioridad tecnológica es fundamental en el entorno de seguridad actual. Por ello, el CESE considera que el Fondo Europeo de Defensa, y en concreto el programa europeo de investigación en materia de defensa, debe garantizar que Europa se mantenga a la vanguardia de la investigación militar. A este respecto podría resultar útil destinar recursos a demostradores tecnológicos que respaldarán los futuros programas conjuntos.

5.6. El CESE opina que, en el momento de establecer el plan de capacidades clave, debe planificarse y tenerse en cuenta la totalidad del ciclo de vida del ámbito tecnológico. Por otro lado, la I+D y el desarrollo de capacidades deben planificarse en conjunto y estar coordinados entre la UE y los Estados miembros, sin olvidar nuestras obligaciones derivadas de la alianza con la OTAN.

6. Ámbitos de inversión y sistemas de financiación

6.1. La Comisión Europea propone una financiación ambiciosa para las dos secciones del Fondo Europeo de Defensa:

- 90 millones EUR entre 2017 y 2020 para la acción preparatoria;
- 500 millones EUR anuales para el programa europeo de investigación en materia de defensa;
- 500 millones EUR en 2019 y 2020 para el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa;
- A partir de 2021, 1 000 millones EUR anuales, en el marco del próximo marco financiero plurianual.

6.2. El CESE considera que la inversión debe dirigirse a las tecnologías que sean fundamentales para la defensa de la UE y en las que dependamos o podamos depender pronto de proveedores externos. El CESE opina asimismo que la atención debe centrarse esencialmente en las tecnologías que podrían resultar decisivas a la hora de propiciar que la UE se sitúe a la vanguardia tecnológica en diversos campos.

6.3. El CESE respalda que cada sección reciba la financiación por vías diferentes: la financiación de la UE para la sección de investigación, y los presupuestos de los Estados miembros para la sección de capacidades. El CESE ya ha expresado su punto de vista de que «[m]ientras la Unión no cuente con sus propios ingresos variables, la adquisición de las capacidades militares de las fuerzas armadas seguirá siendo responsabilidad de los Estados miembros. [...] El CESE recuerda que, con

arreglo al artículo 41 del TUE, el presupuesto de la UE no deberá utilizarse para financiar operaciones militares. Alejarse de este principio sería contrario asimismo al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros (artículo 42, apartado 1 del TUE)⁽⁸⁾.

6.4. El CESE recomienda que el Fondo Europeo de Defensa se utilice como instrumento financiero para respaldar el desarrollo de capacidades en ámbitos en los que la industria europea de defensa depende actualmente de fuentes exteriores. Desarrollar estas capacidades en Europa conllevará más opciones estratégicas y, al mismo tiempo, aportará al sector conocimientos valiosos, tecnología y puestos de trabajo.

6.5. El CESE considera que el nivel de financiación propuesto para la sección de investigación del Fondo Europeo de Defensa creará amplios incentivos para la investigación innovadora. De esta forma la UE se convertirá en el cuarto financiador más importante en el ámbito de la defensa en Europa; sin embargo, el fondo no debe perjudicar a otros proyectos europeos de desarrollo cruciales.

6.6. El CESE considera que el diseño de los regímenes de financiación para el Fondo Europeo de Defensa es de suma importancia para garantizar el compromiso total de la industria y alentar la constitución de consorcios productivos en los que participen tantos Estados miembros como sea posible. Los regímenes de financiación no pueden ser iguales a los de otros sectores de actividad, habida cuenta de las particularidades del sector de defensa, la desconfianza y el miedo a compartir conocimientos entre empresas o Estados miembros.

7. Gobernanza

7.1. En la propuesta de la Comisión Europea no queda clara cuál será la forma que adoptará la gobernanza del Fondo Europeo de Defensa. El CESE cree que esta debe establecerse claramente lo antes posible y que debería incluir a la Unión Europea, a la Agencia Europea de Defensa y a los Estados miembros, además de a la industria.

7.2. El CESE considera que es necesario intensificar el diálogo entre los Estados miembros a fin de alcanzar un acuerdo en cuanto al modelo de gobernanza del Fondo Europeo de Defensa, por lo que respecta a ambas secciones así como al próximo marco financiero plurianual. Aunque se presenta como un programa de investigación y desarrollo más, el CESE hace hincapié en que el sector de la defensa es único y tiene varias particularidades que deberían regirse por normas diferentes pero claras. Estas normas han de acordarse lo antes posible.

7.3. El CESE también llama la atención sobre el hecho de que las dos secciones deberían estar estrechamente coordinadas con otros programas nacionales e internacionales en los que participen los Estados miembros.

7.4. Aunque por el momento el criterio de que haya tres empresas de dos Estados miembros parece adecuado, el CESE considera que, una vez que el programa entre en una fase más madura, el requisito mínimo debería ser que participen tres países, con vistas a promover mayores sinergias entre Estados miembros.

7.5. Los proyectos financiados por el Fondo Europeo de Defensa, ya sea en el marco de la sección de investigación o de capacidades, implican fondos públicos. La CE debería garantizar que los procesos de licitación seleccionen únicamente los proyectos más competitivos y tengan en cuenta a la vez estrictas normas sociales y medioambientales, basadas en criterios objetivos.

7.6. El CESE teme que un exceso de burocracia obstaculice la aplicación práctica del Fondo Europeo de Defensa y recomienda que se estudien otras opciones en este ámbito a medida que el fondo evolucione.

7.7. En su calidad de órgano representativo de la sociedad civil organizada, el CESE subraya su disponibilidad para asesorar sobre la aplicación del Fondo Europeo de Defensa y todas las cuestiones relativas a los aspectos económicos, sociales y de investigación de la nueva política europea de defensa.

8. Estandarización

8.1. El CESE cree que los programas conjuntos centrados en necesidades mutuamente reconocidas no solo reducirán el número de sistemas redundantes, sino que también promoverán una mayor estandarización de los subsistemas y la logística.

⁽⁸⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 62

8.2. Con respecto a los niveles de referencia, es importante tener en cuenta el panorama general, lo que implica no solo los programas nacionales de investigación de los Estados miembros, sino también los avances realizados por nuestros socios en la OTAN en todos los ámbitos.

8.3. El CESE aconseja firmemente que la Comisión, junto con la Agencia Europea de Defensa y los Estados miembros, defina los ámbitos prioritarios para el desarrollo conjunto. Esto solo podrá alcanzarse acordando una definición común de las necesidades y aumentando la estandarización.

8.4. La finalidad del fondo es incrementar la eficiencia y la racionalidad del gasto nacional en defensa, no sustituirlo. Para ello, el Fondo Europeo de Defensa debe demostrar su valor añadido propiciando proyectos que no podrían conseguirse con mayor eficacia y a un coste menor por los Estados miembros solos. El fondo debería servir de incentivo para mejorar la cooperación. Solo entonces será capaz de evitar la multiplicación de distintos sistemas de armamento.

8.5. El CESE manifiesta su apoyo al desarrollo de estándares comunes ⁽⁹⁾ al tiempo que se evita duplicar los existentes, en particular los de la OTAN. Habiendo identificado 178 sistemas de armamento en Europa, una prioridad de investigación sería establecer estándares e interfaces europeos comunes para vincular los existentes en la mayor medida posible y preparar los sistemas futuros. Cumpliendo dichos estándares, los Estados miembros se podrían permitir desarrollar sistemas compatibles a escala europea.

8.6. La cuestión de los estándares reviste una importancia especial en el caso de los subsistemas. Sin duda, los productos de nuevo desarrollo fijarán un estándar a escala europea, pero los subsistemas existentes susceptibles de integrarse en tales productos también deberían basarse, en cierta medida, en unos estándares comunes. El CESE cree que esto aumentaría la interoperabilidad, reduciendo así la fragmentación de los sistemas de armamento.

Bruselas, 7 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 62

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la
«Comunicación de la Comisión de 28 de abril de 2017 — Comunicación de la Comisión relativa al
acceso a la justicia en materia medioambiental»

[C(2017) 2616 final]

(2018/C 129/10)

Ponente: **Cillian LOHAN**

Coponente: **Brian CURTIS**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	25.4.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	21.11.2017
Aprobado en el pleno	7.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	171/5/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción esta Comunicación interpretativa, ya que ofrece una valiosa descripción de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el acceso a la justicia a nivel nacional en asuntos de medio ambiente hasta la fecha de su publicación. Aportará una mayor seguridad y claridad a los responsables políticos en los tribunales y estructuras administrativas nacionales, así como a empresas y ciudadanos, **siempre que** se haga una difusión eficaz.

1.2. El CESE reconoce que la uniformidad en el acceso a la justicia en la UE es un factor esencial que sustenta el mercado único y la aplicación coherente de los derechos fundamentales derivados del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, y ofrece la claridad y la seguridad necesarias para los mercados y los inversores.

1.3. El CESE pide que se adopte una legislación de la UE general y vinculante, necesaria para alcanzar la coherencia y la integridad a la hora de aplicar el acceso a la justicia en la Unión, a fin complementar este paso positivo en relación con el acceso a la justicia que entraña la Comunicación. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión ⁽¹⁾ evaluó la obligatoriedad de la legislación de la UE como la solución ideal. El CESE también reconoce el análisis y las recomendaciones al respecto del informe Darpo ⁽²⁾, elaborado por encargo de la Comisión. Los Estados miembros han de apoyar estos objetivos y no impedir su logro.

1.4. A fin de que esta Comunicación tenga un efecto real, es necesario que se complemente con planes de capacitación y formación en los Estados miembros, dirigidos a sus destinatarios y en particular a los órganos de recurso judiciales y administrativos, así como a los ciudadanos.

1.5. La Comisión debe asignar prioritariamente recursos y financiación suficientes para apoyar de forma eficaz dichos planes, al igual que los Estados miembros.

1.6. La Comunicación no tiene por objeto anular las jurisdicciones nacionales y expone las sentencias y aclaraciones del Tribunal de Justicia, que constituyen un requisito básico vinculante. Este punto, y el requisito de que no debe haber excepciones ni retrocesos, debe indicarse en futuras versiones de la Comunicación.

⁽¹⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

1.7. Esta Comunicación interpretativa debe actualizarse constantemente. A fin de garantizar que se mantienen la exactitud y la vigencia, es esencial efectuar oportunamente actualizaciones del contenido y readaptaciones dirigidas a sus destinatarios, con el fin de reflejar la evolución de la jurisprudencia del TJUE. Se debería estudiar la posibilidad de que exista un instrumento dinámico y actualizado para la sociedad civil, las administraciones públicas y los organismos judiciales.

1.8. Debería darse prioridad a las opiniones de grupos de expertos y también tratarse las lagunas y omisiones en la Comunicación para los Estados miembros, incluido el análisis sobre cómo abordar las áreas en las que haya lagunas en la jurisprudencia actual del Tribunal.

1.9. Es necesario desarrollar y **mantener al día** una referencia independiente, objetiva, integral y actualizada, que refleje la evolución positiva y los asuntos relacionados con el acceso a la justicia a nivel de los Estados miembros, así como todos los aspectos del artículo 9 del Convenio de Aarhus.

1.10. Dada la importancia de las referencias para las cuestiones prejudiciales con el fin de garantizar la coherencia del Derecho de la UE en este ámbito ⁽³⁾, la Comisión debe estudiar en profundidad la aplicación y el respeto de esta disposición en todos los Estados miembros, así como informar al respecto, e investigar y procurar eliminar todo obstáculo que impida su uso.

1.11. En un contexto mundial de acoso y persecución de los defensores del medio ambiente, la UE debe liderar la acción para facilitar el acceso a la justicia.

1.12. El CESE destaca las limitaciones de la Comunicación interpretativa al no incluir las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (CCCA), organismo independiente. Este importante y útil repertorio de trabajos puede complementar la Comunicación de la Comisión y apoyar a los responsables políticos y a los ciudadanos en relación con el acceso a la justicia, por lo que debería ser una referencia.

1.13. El CESE apoya el Convenio de Aarhus, así como su plena aplicación por parte de la UE y dentro de esta. Por tanto, es esencial que las conclusiones en materia de cumplimiento del CCCA, nombrado por las Partes, sean plenamente respaldadas por estas.

1.14. El CESE reconoce las cuestiones sensibles asociadas a las conclusiones recientes del CCCA sobre los casos de incumplimiento en materia de acceso a la justicia en las instituciones de la UE. El CESE insta a un compromiso urgente y constructivo al respecto por parte de la UE en el período previo a la siguiente Reunión de las Partes. En concreto, será importante dar prioridad, junto con ONG medioambientales y la sociedad civil, a un enfoque amplio y ambicioso respecto de las formas y áreas en las que la UE puede mejorar la aplicación del Convenio y el acceso a la justicia por parte de sus instituciones y dentro de ellas. Asimismo, debe abordarse un enfoque paralelo y complementario para el acceso a la justicia por parte de la UE y dentro de sus instituciones, así como la orientación y actividades de desarrollo correspondientes.

2. Observaciones generales

2.1. El documento publicado por la Comisión es una comunicación interpretativa que ofrece una visión general de la jurisprudencia del TJUE sobre el acceso a la justicia a nivel nacional para asuntos relacionados con el medio ambiente. Adopta la forma de un análisis jurídico detallado que aclara determinados requisitos y normas jurídicos y procedimentales relativos a asuntos medioambientales. Se abordan temas como las vías de recurso, costes, calendario, respeto de los plazos, alcance, derechos de audiencia y eficiencia.

2.2. El objetivo de la Comunicación consiste en ofrecer «claridad y una fuente de referencia» para los destinatarios de las administraciones nacionales, los tribunales nacionales y los particulares, así como las ONG que ejercen una función de defensa de los intereses públicos y los «operadores económicos, que comparten un interés en que la aplicación de la legislación sea previsible» (apartado 9). El apartado 8 describe el contexto de este objetivo en relación con los problemas que experimentan los destinatarios, entre otros, las empresas, las pymes, los particulares, las ONG y el público como consecuencia de los problemas en la aplicación del acceso a la justicia en los Estados miembros.

2.3. También determina la importancia del medio ambiente como el «sistema en el que se sustenta nuestra vida» y cómo su conservación, protección y mejora «suponen un valor europeo compartido».

⁽³⁾ Artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

2.4. La Comunicación expone el contexto general de la UE en cuanto al acceso a la justicia en relación con los Tratados y el principio de tutela judicial efectiva, así como el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (el «Convenio de Aarhus»). La UE y los veintiocho Estados miembros se cuentan entre las 47 Partes que firmaron el Convenio, además de otros países de Europa y Asia Central.

2.5. En 2003 la UE adoptó dos propuestas legislativas, una sobre el «acceso a la información»⁽⁴⁾ y la otra sobre la «participación del público»⁽⁵⁾. En ambas se prevé el acceso a la justicia con un alcance limitado en determinadas Directivas específicas existentes. En 2006 se adoptó un reglamento adicional sobre la aplicación del Convenio de Aarhus en la UE («Reglamento de Aarhus»⁽⁶⁾). La Comisión adoptó una propuesta legislativa sobre el acceso a la justicia en 2003⁽⁷⁾. No obstante, las opiniones divergentes entre los Estados miembros y la falta de voluntad política para aprobarla derivó en que se retirase en 2014⁽⁸⁾. La falta de una directiva continúa representando un problema que hay que abordar. El CESE pide una legislación de la UE general y vinculante sobre el acceso a la justicia.

2.6. La UE y los Estados miembros han firmado el Convenio de Aarhus y lo han ratificado. En su primera sesión (2002), la Reunión de las Partes (RP) del Convenio estableció un mecanismo de cumplimiento para el Convenio, que incluía el CCCA. El CCCA investiga las comunicaciones sobre incumplimiento de una Parte y elabora conclusiones y recomendaciones al respecto, que se presentan a la RP. Sin excepción hasta la sexta RP de 2017, siempre han contado con el apoyo total de las Partes.

2.7. La Comunicación **reconoce** que los principales obstáculos siguen estando dentro de determinados Estados miembros. Algunos países bloquean el acceso casi completamente, mientras que otros limitan su ámbito de aplicación, en otros el problema son los costes significativos, y algunos no prevén vías de recurso efectivas. Debe elaborarse un informe sobre la referencia independiente y bien actualizado con el fin de aportar claridad sobre los problemas específicos en los Estados miembros, así como destacar las buenas prácticas existentes.

2.8. La Comisión expone las sentencias y aclaraciones del Tribunal de Justicia, que son requisitos básicos vinculantes. Este punto, junto con el requisito de que no debe haber excepciones ni retrocesos, debe indicarse claramente en futuras versiones de la Comunicación.

2.9. La publicación de la Comunicación de la Comisión llega en medio de una encendida controversia sobre si la UE satisface de forma plena sus propias obligaciones en virtud del artículo 9 del Convenio. Se produce tras una comunicación al CCCA en la que se alegaba una falta de cumplimiento, tras la que este órgano elaboró una conclusión⁽⁹⁾ de incumplimiento de la UE en relación con la aplicación del acceso a la justicia, junto con las correspondientes recomendaciones.

2.10. En julio de 2017 el Consejo de la UE decidió por unanimidad aceptar estas conclusiones, sujetas a enmiendas (postura promovida por la Comisión), y también reiteró su apoyo al Convenio de Aarhus⁽¹⁰⁾. Las enmiendas propuestas para la decisión de la RP sobre las conclusiones del CCCA indican *inter alia* que la RP «toma nota de» las conclusiones en lugar de indicar que las «apoya». El CESE pone de relieve la contradicción que supone la intención de la UE de no apoyar las conclusiones del CCCA al tiempo que reitera su apoyo al Convenio. Este enfoque, si es adoptado por otras Partes del Convenio, podría menoscabar gravemente el mecanismo de cumplimiento independiente y, por consiguiente, la fuerza y eficacia del Convenio.

2.11. En la Reunión de las Partes en el Convenio celebrada en Montenegro en septiembre de 2017, se decidió aplazar la decisión de la RP sobre las conclusiones del CCCA en el sentido de que la UE estaba incurriendo en un incumplimiento, después de que se efectuaran declaraciones firmes desde distintos puntos de vista y debates en la RP. La RP siempre ha funcionado por consenso y, ante la falta de consenso sobre el asunto, tras una reunión de coordinación de los Estados miembros de la UE, se acordó aplazar la decisión a la próxima RP en 2021.

⁽⁴⁾ Directiva 2003/4/CE.

⁽⁵⁾ Directiva 2003/35/CE.

⁽⁶⁾ Reglamento (CE) n.º 1367/2006.

⁽⁷⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52003PC0624>

⁽⁸⁾ Véase la retirada de propuestas de la Comisión obsoletas, DO C 153 de 21.5.2014, p. 3.

⁽⁹⁾ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

⁽¹⁰⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11150-2017-INIT/es/pdf>

2.12. El CESE reconoce las cuestiones sensibles asociadas a las conclusiones recientes del CCCA sobre el incumplimiento de la UE. El CESE insta a un compromiso urgente, oportuno y constructivo por parte de la UE antes de la siguiente RP. En concreto, será importante que la UE se comprometa y dé prioridad, junto con ONG medioambientales y la sociedad civil, a adoptar un enfoque amplio y ambicioso respecto de las formas y áreas en las que la UE puede mejorar la aplicación del Convenio y el acceso a la justicia por parte de sus instituciones y dentro de ellas. Asimismo, debe abordarse un enfoque paralelo y complementario para aplicar el acceso a la justicia por parte de la UE y dentro de sus instituciones, así como la orientación y actividades de desarrollo correspondientes.

2.13. La Comunicación interpretativa surge tras un proceso largo e infructuoso para adoptar medidas específicas en la UE sobre el acceso a la justicia. Cabe citar:

- la retirada de la propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia;
- el fracaso a la hora de adaptar todas las directivas pertinentes por separado para incluir las disposiciones sobre el acceso a la justicia; por ejemplo, no se han modificado directivas medioambientales clave como las Directivas sobre aves y hábitats para reflejar de forma clara y completa las disposiciones sobre el acceso a la justicia;
- los intentos fallidos de modificar directivas específicas para establecer disposiciones sobre el acceso a la justicia ⁽¹¹⁾.

2.14. Hacen falta medidas que armonicen la forma en la que los tribunales nacionales abordan los asuntos medioambientales, ya que las normas jurídicas de la UE no son lo bastante específicas. En consecuencia, ello ha dado lugar a un gran número de peticiones de decisión prejudicial al TJUE. La Comunicación de la Comisión pretende aclarar las reglas y normas que emanan de la jurisprudencia del TJUE y, de este modo, reforzar la seguridad jurídica para las partes interesadas.

2.15. La Comisión también ha incluido sus propias opiniones en el análisis jurídico.

2.16. La Comunicación y el ejercicio de esclarecimiento subyacente concuerdan con la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental y pretenden reforzarla. El CESE mostró en un Dictamen reciente ⁽¹²⁾ su apoyo al proceso de revisión de la aplicación de la normativa medioambiental y pidió una acción decisiva para aplicar el acervo medioambiental en toda su magnitud y potencial.

2.17. La falta de una directiva sobre el acceso a la justicia deja un vacío en el nivel superior de la jerarquía de la legislación; tal directiva ayudaría a aclarar muchos de los asuntos que han generado confusión e incoherencias en los Estados miembros, con los consiguientes problemas para empresas y ciudadanos.

2.18. Algunos Estados miembros han ratificado el Convenio de Aarhus sin especificar cómo se aplicaría el acceso a la justicia en casos específicos, o bien lo han aplicado de forma poco clara o incompleta.

3. Posición del CESE

3.1. El CESE apoya el Convenio de Aarhus, así como su plena aplicación por parte de la UE y dentro de esta. Es vital para la validez e integridad del Convenio de Aarhus que todas las Partes respalden plenamente las conclusiones del CCCA.

3.2. El CESE observa que el Convenio de Aarhus forma parte del corpus de legislación internacional sobre derechos humanos y que es totalmente compatible con los principios fundamentales de la UE, tanto en los Tratados como en la Carta Europea de Derechos Humanos. El CESE insiste en la necesidad de que la UE se erija en defensora de los derechos humanos y ejerza un liderazgo de ámbito mundial al respecto.

3.3. El CESE insta a los Estados miembros a acelerar la aplicación efectiva del Convenio de Aarhus y, en concreto, a garantizar que en las vías de recurso administrativo y los tribunales nacionales se facilite el acceso a la justicia de forma coherente con los requisitos del Convenio y con las características esenciales de dichos recursos conforme al artículo 9, apartado 4, del Convenio. El CESE también reconoce la interdependencia crucial de los tres pilares del Convenio y la necesidad de que se apliquen como un conjunto complementario a fin de que tengan un efecto real.

⁽¹¹⁾ Directiva sobre límites nacionales de emisión.

⁽¹²⁾ Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, DO C 345 de 13.10.2017, pp. 114-119.

3.4. El CESE acoge favorablemente el documento publicado por la Comisión y considera que es una comunicación muy útil e importante. El CESE reconoce que la uniformidad en el acceso a la justicia en la UE es un factor esencial a la hora de ofrecer unas condiciones de mercado homogéneas, lo que es fundamental para el éxito del mercado único, y que también es necesario para la aplicación satisfactoria de los derechos fundamentales derivados del ordenamiento jurídico de la UE de forma coherente en toda la Unión. La Comunicación contribuye a este fin.

3.5. El CESE acoge con satisfacción la declaración de la Comisión según la cual «en caso de incumplimiento de los actuales requisitos legales contemplados en el acervo de la UE, la Comisión también seguirá recurriendo a los procedimientos de infracción para garantizar su cumplimiento» (apartado 13). La Comisión tiene un cometido necesario y preciso a este respecto en virtud de los Tratados. El desempeño eficaz de dicho cometido es esencial para garantizar que se cumplen de forma coherente los compromisos de los Estados miembros y que los Estados miembros que acatan el Convenio no se vean injustamente desfavorecidos, así como para garantizar la homogeneidad en las condiciones de mercado y los derechos.

3.6. El CESE cree que aplicar de forma eficaz la legislación medioambiental aporta claridad y seguridad a los mercados y los inversores, facilitando el desarrollo sostenible en el proceso. Se acoge favorablemente el objetivo de esta guía de la Comisión de ofrecer una seguridad y claridad mejoradas en relación con la legislación medioambiental, pese a las limitaciones de su alcance.

3.7. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya encargado la realización de análisis sobre el acceso a la justicia en materia medioambiental, como el informe Darpö⁽¹³⁾. Este informe y otros análisis independientes ofrecen importantes evaluaciones sobre la ejecución del Convenio, que los Estados miembros deben tener en cuenta.

3.8. El CESE reconoce que la definición de «autoridad pública» en el artículo 2 del Convenio incluye a «las instituciones de cualquier organización de integración económica regional a que hace referencia el artículo 17 que sea Parte en el presente Convenio». Mediante esta definición, y el propio artículo 17, el CESE reconoce la aplicación del Convenio a Partes como la UE. La propia UE ha firmado y ratificado el Convenio⁽¹⁴⁾. El CESE considera que el instrumento de ratificación de la UE para el Convenio de Aarhus no exonera a las instituciones de la UE de sus obligaciones en lo que al acceso a la justicia se refiere.

4. Próximas etapas

4.1. Se requieren más comunicaciones o guías que incluyan las conclusiones y recomendaciones del CCCA para aportar más claridad y facilitar la ejecución y aplicación del Convenio. Una directiva sobre el acceso a la justicia puede contribuir en gran medida a aportar claridad y coherencia.

4.2. Un *enfoque más coherente* respecto de la aplicación aportaría una mayor homogeneidad de condiciones en todos los Estados miembros en lo que atañe a las empresas y promovería el desarrollo. La incertidumbre está derivando en retrasos y sobrecostes y obstaculizando el desarrollo sostenible.

4.3. Existe la necesidad urgente de una *consulta en toda la UE para desarrollar y mantener al día una evaluación independiente de la referencia* sobre el acceso a la justicia en los Estados miembros. Dicha consulta tendría que abarcar tanto la concienciación entre la sociedad civil como lo que sucede en los tribunales y en las vías de recurso administrativo. De manera prioritaria debe indicar qué asuntos se aceptan, no se toman en cuenta o se impide que se tomen en cuenta por problemas de acceso a la justicia. El CESE puede desempeñar una función al usar su red de la sociedad civil organizada a fin de llegar a un público amplio y también desea desempeñar una función de seguimiento a la hora de comunicar las conclusiones de una evaluación de este tipo. La propia evaluación habrá de ser independiente y objetiva.

4.4. Esta referencia tiene que ir más allá de las limitaciones de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, que están motivadas por su ámbito de aplicación y por la falta de participación del público, así como las limitaciones del cuadro de indicadores de la justicia en la UE. El alcance de la referencia debe cubrir todos los aspectos del artículo 9 del Convenio de Aarhus, en particular todas las características de los recursos especificados en el artículo 9, apartado 4, del Convenio, así como apoyar la obligación estipulada en el artículo 9, apartado 5. Deben realizarse actualizaciones completas de esta referencia al menos cada dos años.

4.5. La Comisión reconoce la función esencial de los ciudadanos y las ONG a la hora de poner de relieve la obligación de rendir cuentas conforme al Convenio de Aarhus, hecho que el CESE apoya. La capacitación y la formación en los Estados miembros es esencial a nivel de los ciudadanos y de la judicatura. La Comisión:

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

⁽¹⁴⁾ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec

- necesita desarrollar planes específicos para mantener y difundir eficazmente la Comunicación, que reflejen de manera oportuna la evolución significativa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, así como trabajar conjuntamente con la sociedad civil al respecto;
- deberá dar prioridad a la asignación de recursos y a la financiación de dichos planes;
- podría estudiar la creación de un instrumento dinámico y actualizado para la sociedad civil, las administraciones públicas y los organismos judiciales que refleje de forma pertinente y precisa la evolución significativa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia;
- debería emitir informes de situación sobre dichos planes cada seis meses;
- debería identificar lagunas y omisiones en la Comunicación para los Estados miembros, dar prioridad y abordarlas, incluido analizar las áreas con lagunas en la jurisprudencia actual del Tribunal, así como recabar las opiniones de grupos de expertos.

4.6. La naturaleza prohibitiva de los costes en determinadas jurisdicciones puede suponer un obstáculo considerable para la justicia. La amenaza de tener que satisfacer costes que pueden alcanzar cifras prohibitivas puede constituir un obstáculo al acceso a la justicia. En un contexto mundial de acoso y persecución a las personas que defienden el medio ambiente, la UE debe liderar la facilitación del acceso a la justicia y debe ser especialmente proactiva al abordar asuntos en los que haya persecución, también cuando los problemas de costes constituyan un obstáculo.

4.7. Hace falta un mecanismo que permita aprovechar las conclusiones del CCCA para complementar la Comunicación para los Estados miembros y aportarles más claridad sobre sus obligaciones.

4.8. Esta Comunicación interpretativa tendrá que ser objeto de un mantenimiento y actualización continuos, con actualizaciones y readaptaciones permanentes dirigidas a sus destinatarios. Deben asignarse los recursos y la financiación suficientes para apoyar planes eficaces tanto en los Estados miembros como por parte de la Comisión.

4.9. Dada la importancia de las cuestiones prejudiciales⁽¹⁵⁾ a la hora de garantizar la uniformidad de la aplicación del Derecho de la UE en este ámbito, la Comisión debe estudiar en profundidad la aplicación y el respeto de esta disposición en todos los Estados miembros, así como informar al respecto, e investigar y procurar eliminar cualquier obstáculo que impida su uso.

Bruselas, 7 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁵⁾ Con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/1/CE, relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera»

[COM(2017) 282 final — 2017/0113 (COD)]

(2018/C 129/11)

Ponente: **Brian CURTIS**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.6.2017 Consejo de la Unión Europea, 12.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 91, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	22.11.2017
Aprobación en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	121/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1.1. El CESE celebra este nuevo avance en la eliminación de algunos de los obstáculos que aún persisten a un mercado único eficaz y equitativo en el sector europeo del transporte de mercancías por carretera. La Directiva modificatoria examinada en el presente documento tiene por objeto facilitar el máximo aprovechamiento de las flotas de vehículos de toda Europa, sobre todo durante los picos estacionales de demanda, y logra un nivel mínimo de liberalización. La eliminación de las restricciones a la utilización de vehículos de transporte de mercancías por cuenta propia constituye un avance positivo.

1.2. El Comité sigue opinando que la legislación en materia de transporte debería elaborarse preferiblemente en forma de reglamento en lugar de en forma de directiva, ya que esta permite mayores diferencias en cuanto a interpretación y rigor en la aplicación entre los distintos Estados miembros. No obstante, el Comité reconoce que esta breve Directiva cumple su cometido y que, en este caso concreto, la conversión a un reglamento habría resultado desproporcionada.

Recomendaciones

1.3. A fin de evitar la proliferación de sociedades ficticias, el CESE insta a que las medidas propuestas para reforzar el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con objeto de eliminar las sociedades ficticias fraudulentas sean acordadas y aplicadas de manera eficaz por todos los Estados miembros. Recomienda, en este sentido, efectuar un cuidadoso seguimiento de los resultados obtenidos y que estos se incluyan en el informe sobre la eficacia de la Directiva modificatoria.

1.4. Con miras a disuadir a los transportistas de aprovecharse de las diferencias impositivas entre los Estados miembros para pagar menos impuestos de matriculación de vehículos, deben aplicarse las medidas complementarias que se estimen necesarias a partir del análisis llevado a cabo durante el período de revisión, como, por ejemplo, la fijación de un límite sobre la proporción de la flota perteneciente a un transportista que puede transferirse temporalmente a un transportista afiliado en otro Estado miembro.

1.5. El Comité observa que, a pesar de que se están aplicando métodos de rastreabilidad cada vez más eficaces, el cabotaje ilegal continúa siendo un problema importante en el sector del transporte de mercancías y existe el peligro de que la aplicación de las medidas previstas en esta Directiva dificulte aún más su detección. Por consiguiente, se podría introducir una serie de requisitos adicionales que permitiera garantizar la existencia de un vínculo rastreable entre empresa y vehículo.

2. Introducción

2.1. La Directiva modificatoria examinada se presenta dentro del paquete *Europa en movimiento*, un conjunto de iniciativas de amplio alcance destinadas a mejorar la seguridad vial; fomentar una tarificación vial inteligente; reducir las emisiones de CO₂, la contaminación atmosférica y la congestión; aliviar los trámites burocráticos para las empresas; combatir el empleo ilícito y garantizar unas condiciones y unos períodos de descanso adecuados para los trabajadores.

2.2. El texto trata algunos de los asuntos pendientes en materia de liberalización del uso de vehículos de transporte de mercancías alquilados en el mercado único. Aún se observan entre los Estados miembros divergencias legislativas y reglamentarias, que se abordaron por primera vez en 1984⁽¹⁾ y fueron posteriormente objeto de homogeneización en virtud de la Directiva de 2006⁽²⁾. Sin embargo, incluso una vez transpuesta la nueva Directiva modificatoria, seguirán existiendo diversas restricciones en un gran número de Estados miembros.

2.3. El principal aspecto que aborda la presente modificación es el deseo de los transportistas de desplazar la flota de vehículos por la Unión para satisfacer la demanda local. La capacidad de realizar tales desplazamientos en la actualidad se ve limitada por las restricciones previstas en la legislación nacional y por la aplicación de requisitos reglamentarios y operativos (Derecho indicativo).

2.4. Mientras que los transportistas sostienen que la situación actual limita la utilización eficiente de las flotas europeas de transporte, los sindicatos de transporte manifiestan su preocupación por que la propuesta debilite aún más el vínculo fundamental entre un transportista y sus activos y reduzca la facultad de controlar y hacer respetar la ley por parte de los Estados miembros con respecto a la legitimidad de los transportistas registrados en su territorio. Los propios Estados miembros carecen de un planteamiento unificado con respecto a esta cuestión, y una pequeña minoría es partidaria de mantener el *statu quo*.

2.5. Por otra parte, a los Gobiernos de algunos Estados miembros les preocupa la pérdida de ingresos que puede suponer el hecho de que los vehículos se matriculen en un país, pero tengan su base de operaciones en otro. Por ejemplo, los niveles impositivos aplicables a los vehículos pesados de transporte de mercancías oscilan entre unos quinientos euros por vehículo en Letonia y casi cinco mil euros en Irlanda⁽³⁾.

2.6. En dictámenes anteriores en materia de transporte⁽⁴⁾, el Comité ha defendido que, al objeto de reducir las diferencias en cuanto a interpretación y rigor en la aplicación entre los distintos Estados miembros, conviene apoyar el paso de una directiva a un reglamento. El Comité considera que este principio sigue siendo válido, pero reconoce que, en este caso concreto, no resultaría proporcionado llevar a cabo una refundición completa de la Directiva. El Comité observa asimismo que, si bien la fórmula jurídica de una directiva proporciona a los Estados miembros una mayor flexibilidad en cuanto a transposición y aplicación, es más probable que favorezca la persistencia de anomalías y diferencias de interpretación entre los Estados miembros.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1. La propuesta, que fue sometida previamente a un exhaustivo proceso de examen, consulta y análisis por parte de la Comisión, introduce una serie de modificaciones en la Directiva de 2006. Dicha Directiva permitía a los Estados miembros restringir la utilización de los vehículos de transporte de mercancías alquilados que tuvieran una masa máxima autorizada superior a seis toneladas en operaciones por cuenta propia y también permitía restringir el uso de los vehículos que hubieran sido alquilados en un Estado miembro distinto de aquel en el que estuviera establecida la empresa arrendataria.

3.2. Las modificaciones propuestas, que reforzarán y consolidarán el mercado interior, eliminan la posibilidad de restringir el uso de todos los vehículos de alquiler para operaciones por cuenta propia. Asimismo, el uso de un vehículo alquilado en otro Estado miembro ha de permitirse al menos durante cuatro meses para que las empresas puedan hacer frente a picos de demanda estacionales o temporales o sustituir los vehículos defectuosos o deteriorados. Los Estados miembros que dispongan de regímenes más liberales (como Bélgica, Chequia, Estonia y Suecia) deben poder seguir aplicándolos.

3.3. Se ha optado por un plazo de cuatro meses para evitar posibles distorsiones de los ingresos, habida cuenta de las notables diferencias existentes entre los distintos regímenes fiscales aplicables a los vehículos de carretera en los Estados miembros.

⁽¹⁾ Directiva 84/647/CEE.

⁽²⁾ Directiva 90/398/CEE; Directiva 2006/1/CE.

⁽³⁾ Evaluación *ex post* de la Directiva 2006/1/CE, informe final de enero de 2016.

⁽⁴⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 176.

3.4. La propuesta debería garantizar la igualdad de acceso de los transportistas de toda la UE al mercado de los vehículos de alquiler, así como proporcionar un marco reglamentario uniforme que permita a los transportistas desempeñar su actividad con mayor eficiencia. Otra ventaja podría ser la mejora de la seguridad y la reducción de la contaminación, dado que los vehículos de alquiler suelen ser más nuevos.

3.5. La Comisión presentará dentro de un plazo de cinco años un informe sobre la aplicación de estas modificaciones, que podría servir de base para la adopción de medidas complementarias.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité acoge favorablemente las intenciones de esta Directiva modificatoria como un nuevo avance en la eliminación de algunos de los obstáculos que aún persisten a un mercado único eficaz y equitativo en el sector europeo del transporte de mercancías por carretera. La Directiva modificatoria examinada en el presente documento tiene por objeto facilitar el máximo aprovechamiento de las flotas de vehículos de toda Europa, sobre todo durante los picos estacionales de demanda, y logra un nivel mínimo de liberalización. La eliminación de las restricciones a la utilización de vehículos de transporte de mercancías por cuenta propia constituye un avance positivo.

4.2. El Comité sigue opinando que la legislación en materia de transporte debería elaborarse preferiblemente en forma de reglamento en lugar de en forma de directiva, ya que esta permite mayores diferencias en cuanto a interpretación y rigor en la aplicación entre los distintos Estados miembros. No obstante, el Comité reconoce que esta breve Directiva cumple su cometido y que, en este caso concreto, la conversión a un reglamento habría resultado desproporcionada.

4.3. No obstante, el Comité desea formular algunas reservas sobre sus posibles consecuencias. Estas se agrupan en dos categorías: por un lado, la proliferación de sociedades ficticias, y, por el otro, la posibilidad de que un transportista efectúe transportes de cabotaje ilegales y pase desapercibido. A continuación se exponen brevemente estas cuestiones.

5. Observaciones específicas

5.1. Los vehículos comerciales de todo tipo son recursos caros y cada vez es más frecuente que los transportistas recurran al alquiler a través de sociedades de arrendamiento financiero. A fin de maximizar la eficiencia de las operaciones de transporte, es preciso que la disponibilidad de vehículos se ajuste a la demanda, que además de ser estacional, varía de una zona a otra en función, por ejemplo, de las demandas de producción agrícola y turismo. Sin embargo, para poder aplicar unas normas de explotación, unos requisitos de seguridad y unas condiciones de trabajo a los conductores, es importante que los transportistas dispongan de activos e infraestructuras de apoyo directo en el país en el que desarrollen su actividad.

5.2. Las sociedades ficticias son entidades constituidas en un país de la UE en el que desempeñan poca o ninguna actividad económica con objeto de beneficiarse de los regímenes más ventajosos en materia de impuestos, salarios, etc. Estas sociedades poseen en todo caso escasas infraestructuras locales de apoyo, generan situaciones de competencia desleal y también tienden a explotar a sus trabajadores.

5.3. En otros documentos del paquete de movilidad se ha reconocido el desafío que plantea este tipo de sociedades y se han propuesto medidas ⁽⁵⁾ para hacer frente a este problema. El CESE reconoce que la cuestión de las sociedades ficticias no está comprendida directamente en el ámbito de aplicación de la Directiva modificatoria examinada, pero le preocupa que esta pueda favorecer su proliferación y explotación. Por consiguiente, el Comité insta a que las medidas propuestas para reforzar el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con objeto de eliminar las sociedades ficticias fraudulentas sean acordadas y aplicadas de manera eficaz por todos los Estados miembros. Recomienda, en este sentido, efectuar un cuidadoso seguimiento de los resultados obtenidos y que estos se incluyan en el informe sobre la eficacia de la Directiva modificatoria.

5.4. No obstante, dichas medidas no abarcarían a los transportistas que aprovechan las diferencias impositivas existentes entre algunos Estados miembros para pagar menos impuestos de matriculación de vehículos. Al permitirse la utilización de los vehículos en otro Estado miembro durante cuatro meses, podría darse el caso de que los transportistas hicieran rotar los vehículos entre distintos países para eludir tal restricción.

5.5. Esta preocupación podría estar teóricamente justificada hasta cierto punto, aunque sería complicado desde un punto de vista logístico crear las condiciones necesarias para llevarla a la práctica. Durante el período de revisión se determinará si los transportistas se están aprovechando de este posible vacío legal. De ser así, el Comité sugiere que se adopten medidas complementarias a la restricción de cuatro meses como, por ejemplo, la fijación de un límite sobre la proporción de la flota perteneciente a un transportista que puede transferirse a un transportista afiliado en otro Estado miembro.

⁽⁵⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector [COM(2017) 281 final].

5.6. El Comité manifiesta asimismo cierta inquietud por la posibilidad de que se favorezca el cabotaje ilegal. Por «cabotaje» se entiende el transporte de mercancías por cuenta ajena en un Estado miembro con un vehículo perteneciente a un transportista no residente registrado en otro Estado miembro (los conductores de vehículos de transporte de mercancías provistos de un permiso internacional de conducción ordinario solo están autorizados por la Unión para efectuar un máximo de tres transportes de cabotaje dentro de un plazo de siete días en el Estado miembro de acogida, y estos transportes de cabotaje deben ser consecutivos a un transporte de mercancías con origen en un Estado miembro y destino en el Estado miembro de recepción). Es obvio que unas normas restrictivas serían innecesarias en un mercado interior perfectamente competitivo, pero esto no deja de ser un objetivo aún por alcanzar. El levantamiento de las restricciones aplicables a los vehículos de alquiler facilitaría en gran medida a los transportistas la prestación de servicios de cabotaje con carácter permanente (cabotaje ilegal) mediante el mero arrendamiento de vehículos matriculados en el Estado miembro donde el transportista deseara desarrollar dicha actividad.

5.7. Para evitar que esto ocurra, el Comité recomienda que se estudie la posibilidad de introducir una serie de requisitos que permita consolidar y garantizar la existencia de un vínculo rastreable entre empresa y vehículo. Entre estos requisitos se deberían mencionar los siguientes:

- la declaración obligatoria en los registros electrónicos nacionales del número de matrícula de todos los vehículos que estén siendo utilizados por un determinado transportista,
- el acceso en tiempo real a los registros electrónicos nacionales por parte de los inspectores de tráfico durante los controles en carretera y en las empresas, y
- la introducción de infracciones relacionadas con la Directiva relativa a la utilización de vehículos alquilados en la denominada «lista de clasificación de las infracciones que acarrear la pérdida de honorabilidad».

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas sobre transporte ferroviario»

[COM(2017) 353 final — 2017/0146 (COD)]

(2018/C 129/12)

Ponente único: **Raymond HENCKS**

Consulta	Comisión Europea, 4.8.2017
Fundamento jurídico	Artículos 91 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	22.11.2017
Aprobado en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	158/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Resumen y conclusiones

1.1. La Comisión utiliza la relación estadística del transporte ferroviario para evaluar los efectos de las acciones emprendidas por la UE en el sector ferroviario y apoyar, en su caso, la preparación de nuevas acciones.

1.2. Estas estadísticas se llevan a cabo desde 1980⁽¹⁾, aunque en un primer momento se realizaban parcialmente y de forma poco detallada. En 2003 un nuevo acto jurídico, concretamente el Reglamento (CE) n.º 91/2003 (denominado «acto original»), introdujo modificaciones y complementos de fondo. Desde entonces, los Estados miembros deben recoger y presentar estadísticas —anuales, trimestrales o quinquenales— acerca de los servicios de transporte de mercancías y de viajeros, sobre la base de indicadores específicos.

1.3. Entretanto, el citado acto original ha sido modificado y completado por los Reglamentos (CE) n.º 1192/2003, (CE) n.º 219/2009 y (UE) 2016/2032, hasta el punto de que hay un gran número de disposiciones que se encuentran dispersas entre el acto original y los actos de modificación posteriores.

1.4. La Comisión se ha limitado a realizar una simple «codificación», integrando el contenido de los distintos reglamentos anteriores en un conjunto armónico y coherente sin alterar el contenido, a excepción de la supresión del artículo 4, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 91/2003, que concede a la Comisión el derecho de adaptar los anexos al Reglamento citado anteriormente por lo que se refiere a elementos no esenciales.

1.5. Según el objetivo de la adecuación de la normativa (REFIT), el CESE no puede sino aprobar la iniciativa de la Comisión, aunque se pregunta si las estadísticas en cuestión no podrían tratarse de una manera más adecuada y formar parte de otros datos en la materia recopilados por Eurostat.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Directiva 80/1177/CEE.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una asociación renovada con los países de África, el Caribe y el Pacífico»

[JOIN(2016) 52 final]

(2018/C 129/13)

Ponente: **Brenda KING**

Consulta	Comisión Europea, 27.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores (REX)
Aprobado en la sección	7.11.2017
Aprobado en el pleno	7.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	165/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Acuerdo de Asociación de Cotonú (en lo sucesivo AAC) entre la Unión Europea (UE) y el Grupo de los Estados de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) expira en 2020. El AAC ha constituido la base de la cooperación y el diálogo en materia de políticas, economía, comercio y ayuda al desarrollo.

1.2. La UE y los países ACP han entablado debates por separado, a fin de determinar el posible marco y los fundamentos de las relaciones futuras. Las prioridades que probablemente se inscribirán en el acuerdo serán la reducción de la pobreza, las relaciones comerciales, la gestión de los flujos migratorios y la lucha contra el calentamiento global. El inicio formal de las negociaciones entre la UE y los países ACP tendrá lugar antes de agosto de 2018 como muy tarde.

1.3. En 2015, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea pusieron en marcha un proceso de consulta pública a fin de preparar el marco posterior a Cotonú y en noviembre de 2016 publicaron una Comunicación conjunta, en la que se respalda la opción de un acuerdo marco que defina valores e intereses comunes, con tres distintas asociaciones con cada una de las tres regiones.

1.4. El Comité Económico y Social Europeo (CESE/Comité) acoge con satisfacción la Comunicación conjunta, así como la opción preferida por la Comisión de un acuerdo marco con prioridades regionales específicas, que debería ser jurídicamente vinculante. El CESE considera que es necesario un nuevo acuerdo actualizado que tenga en cuenta las nuevas realidades como la preocupación de la opinión pública europea por el incremento del riesgo de atentados terroristas, la percepción de falta de control sobre los flujos migratorios, el riesgo de que haya refugiados climáticos en razón del aumento espectacular de la población en África, la creciente influencia de otras potencias regionales y el carácter impredecible de las acciones del actual presidente de los Estados Unidos.

1.5. El CESE también pide que la sociedad civil se integre mejor en el próximo marco y se le otorgue un papel más importante que supere el mero ámbito de la consulta. Esto es importante para garantizar el principio de coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD).

1.6. El CESE acoge con satisfacción el plan de basarse en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), incorporando características específicas del Fondo Europeo de Desarrollo. Ello sirve de complemento al nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, cuyo principal objetivo es la erradicación de la pobreza, al tiempo que integra las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible. No obstante, el Comité lamenta que la Agenda 2030 no se sitúe en el centro del futuro acuerdo al objeto de reforzar principios clave como la universalidad, la gobernanza y su interdependencia, y la indivisibilidad de los ODS.

1.7. El CESE considera que cualquier futura asociación debería basarse en un diálogo político más que en una relación donante-beneficiario. El Comité toma nota de que, con toda razón, la Comunicación está en consonancia con la Estrategia Global de la UE; no obstante, recomienda que la futura cooperación ACP-UE sea también coherente con los objetivos y las estrategias de los socios ACP.

1.8. El CESE también recomienda que se refuerce la dimensión política y señala que debería existir un mecanismo de seguimiento sólido, que incluya a la sociedad civil. El acervo de la UE en materia de participación de la sociedad civil, incluido el sector privado, en todas las etapas de la futura asociación debería mantenerse y reforzarse con la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en un marco institucionalizado dentro del diálogo político.

1.9. Una encuesta del CESE entre los agentes económicos y sociales de los países ACP puso de manifiesto que el 82 % apoyaba la participación de agentes no estatales en las reuniones parlamentarias, y que el 78 % respaldaba su participación en reuniones de organismos intergubernamentales, en las que también deberían dárseles la posibilidad de presentar informes y formular recomendaciones.

1.10. El CESE expresa su decepción por el hecho de que la Comunicación conjunta no refleje la importancia de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en el nivel del acuerdo marco como en las tres regiones. El Comité recomienda que la futura asociación incluya un mecanismo formal para que las organizaciones de la sociedad civil participen en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la revisión, así como en las próximas etapas de negociación. El CESE está dispuesto a desempeñar un papel importante en este proceso.

1.11. El CESE señala que no se hace ninguna mención del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y asume que esto cambiará cuando se conozcan el resultado de las negociaciones sobre el marco financiero plurianual (MFP) y la decisión sobre la inclusión del FED en el presupuesto. El CESE se remite a su Dictamen REX/455, en el que se afirmaba que todas las formas de ayuda al desarrollo que la UE presta a terceros países deberían estar en el mismo marco jurídico y sujetas al mismo control democrático por parte del Parlamento Europeo, manteniendo los mismos aspectos positivos del FED. El CESE considera, además, que el Fondo de Apoyo a la Paz para África y los nuevos proyectos relacionados con la migración deberían financiarse fuera del FED.

1.12. El Comité acoge con satisfacción la atención que se presta al desarrollo humano como prioridad específica de la futura asociación y cree que debería ser una prioridad para las tres regiones y vincularse a los ODS.

1.13. El CESE acoge con satisfacción la declaración de la Comunicación de que se debe proteger, promover y conseguir plenamente la igualdad de género y la capacitación de las mujeres y las niñas, así como el reconocimiento de su contribución clave a la paz y la consolidación del Estado, el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico, la reducción de la pobreza, la salud y el bienestar, y la cultura y el desarrollo humano. No obstante, el CESE manifiesta su decepción por el hecho de que en la Comunicación no se detalle la manera de alcanzar estos objetivos.

1.14. El CESE valora positivamente que el comercio y los acuerdos de asociación económica (AAE) vayan a integrarse plenamente en la nueva asociación. El CESE considera que los acuerdos comerciales, incluidos los AAE, deberían utilizar como marco la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París (clima).

1.15. El CESE recomienda que las negociaciones del AAE entre la UE y los países ACP se lleven a cabo de forma transparente y cuenten con la participación de la sociedad civil. Los AAE deberían incluir un capítulo vinculante sobre desarrollo sostenible con la participación activa de la sociedad civil en la aplicación, el seguimiento y la revisión.

1.16. El CESE se congratula de que el cambio climático sea una de las principales prioridades pero expresa su preocupación, ya que las prioridades sobre el clima y el medio ambiente difieren en cada una de las tres regiones. Al Comité también le preocupa que la atención se centre en las medidas que deben adoptar los países ACP sin hacer referencia a la responsabilidad de la UE en relación con su huella ecológica o el impacto sobre los recursos naturales y los ecosistemas de estos países en desarrollo.

2. Antecedentes

2.1. La Unión Europea (UE) y 79 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) mantienen un acuerdo de cooperación internacional amplio y jurídicamente vinculante que une a más de la mitad de los Estados-nación del mundo. El llamado Acuerdo de Asociación de Cotonú (AAC o Acuerdo de Cotonú) se firmó en Benín en 2000 y tiene por objeto consolidar la prolongada cooperación en materia de política, comercio y desarrollo entre la UE y los países ACP. Este acuerdo ha conducido a la creación de una serie de instituciones que facilitan la cooperación ACP-UE entre los Gobiernos, los funcionarios, los parlamentarios, los entes locales y la sociedad civil, incluido el sector privado. Se basa en una relación histórica entre la UE y sus antiguas colonias, que desde entonces ha evolucionado a través de sucesivos acuerdos: de los

acuerdos de asociación de los convenios Yaundé I y II entre la Comunidad Económica Europea y las antiguas colonias francesas en África (1963-1975) a los sucesivos convenios de Lomé entre la UE y los países ACP (1975-2000) y al último Acuerdo de Asociación firmado en Cotonú (2000).

2.2. Los Convenios de Lomé garantizaban a los países ACP un estatuto jurídico que les permitía crear un modelo de desarrollo y solicitar acceso privilegiado al mercado único. Este marco otorgó mayor peso a los países del Caribe y del Pacífico, que probablemente no habrían podido beneficiarse de este tipo de modelo de desarrollo en acuerdos bilaterales. Aunque la pobreza se ha reducido, la cuota de los países ACP en el mercado interior disminuyó del 6,7 % en 1976 al 3 % en 1998.

2.3. El Acuerdo de Cotonú tenía por objeto reforzar la asociación y constaba de tres pilares (político, comercial y desarrollo sostenible). El objetivo inicial de este acuerdo global era contribuir al desarrollo de los países ACP, fomentando al mismo tiempo la diversificación de sus economías mediante la creación de un entorno favorable a la actividad empresarial y la inversión.

3. Observaciones generales

3.1. El Acuerdo de Cotonú expirará en 2020, razón por la cual la Comisión Europea y la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad publicaron una Comunicación conjunta el 22 de noviembre de 2016. La Comunicación presenta tres opciones sobre la base de los resultados de la consulta pública iniciada el 6 de octubre de 2015. La primera opción propone renovar el Acuerdo de Cotonú con los países ACP. La ventaja es que se mantendría el formato ACP; sin embargo, ello no se traduciría en un acuerdo que tuviera en cuenta las prioridades específicas determinadas por las partes interesadas. Además, no tomaría en consideración los cambios significativos que se han producido desde 2000, por ejemplo, la ampliación de la UE, las prioridades divergentes de los países ACP y la creciente importancia de organizaciones regionales como la Unión Africana.

3.2. La segunda opción consistiría en una regionalización completa de las relaciones entre la UE y los países ACP. Este enfoque, aunque refleja las variaciones entre las tres regiones, ignoraría el deseo expreso de los países ACP de permanecer unidos, así como la intención compartida de utilizar el formato UE-ACP para influir en las instituciones internacionales.

3.3. La opción preferida es la tercera, que parece haber encontrado consenso entre todas las partes. La revisión en esta alternativa implica la conclusión de un acuerdo marco común con tres pilares regionales: «una tercera alternativa toma la forma de un acuerdo con los países asociados consistente en tres distintas asociaciones regionales con los países de África, del Caribe y del Pacífico, con la posibilidad de una mayor participación de otros países, en un marco común. Este marco definiría los valores, principios, elementos esenciales e intereses comunes que constituyen el pilar de la cooperación entre las partes, fundamentada en el significativo acervo del AAC. Asimismo incluiría mecanismos específicos de cooperación en lo que respecta a la agenda global. Las tres asociaciones regionales se basarían en las ya existentes (por ejemplo la Estrategia conjunta UE-ACP) y las incorporarían, estableciendo las prioridades y acciones adecuadas a las particularidades de la asociación con cada una de las tres regiones». Este acuerdo institucional propuesto por la Comisión, consistente en tres asociaciones regionales separadas con África, el Caribe y el Pacífico, en el marco de un acuerdo global, conserva el acervo y las ventajas del formato UE-ACP, al tiempo que permite la adopción de iniciativas de desarrollo diferenciadas en función de la región. Además, esta opción preferida dejaría abierta la posibilidad de permitir en el futuro la participación de otros países que no forman parte de los países ACP, como otros países menos adelantados (PMA) o los del Norte de África.

3.4. El CESE acoge con satisfacción el objetivo de la Comisión de hacer que la asociación sea jurídicamente vinculante, al mismo tiempo que mantiene su flexibilidad y agilidad para adaptarse a un entorno en constante cambio. El CESE recomienda que se defina claramente la expresión «jurídicamente vinculante» en el acuerdo posterior a Cotonú, y que este incluya procedimientos de consulta y de sanción en caso de violaciones de los derechos humanos, los principios democráticos y, en particular, el Estado de Derecho. El CESE señala que los países ACP apoyan el carácter vinculante del futuro acuerdo⁽¹⁾ y estima que de esta forma se garantizan la previsibilidad, la transparencia y la responsabilidad mutua.

3.5. Algunos marcos internacionales recientemente adoptados —la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, la Agenda de Acción de Adís Abeba, el Marco de Sendai y de la Agenda Urbana

(¹) Declaración de Sipopo sobre el futuro del Grupo ACP en un mundo cambiante: retos y oportunidades. Séptima Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados ACP, 13 y 14 de diciembre de 2012.

de las Naciones Unidas— brindan la oportunidad de incorporarlos en un nuevo acuerdo, de modo que se ponga a las partes del acuerdo en la senda de una sostenibilidad que redunde en beneficio de las personas, el planeta y la prosperidad. La futura asociación debería basarse en estos marcos y compromisos internacionales y aplicarlos de manera integrada, inclusiva y sostenible.

3.6. El futuro acuerdo debería dar prioridad al desarrollo humano, habida cuenta del doble impacto del crecimiento demográfico exponencial y de las perturbaciones climáticas que afrontan los países ACP. Esto planteará retos para la seguridad alimentaria y nutricional, la protección del medio ambiente y el logro de la prosperidad para todos.

3.7. La coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD) deberá ser un elemento clave de la futura asociación, a fin de garantizar que todas las políticas internas y externas de la UE refuerzan el desarrollo sostenible en la UE y en el resto del mundo.

4. Observaciones específicas

4.1. Participación de la sociedad civil en la futura asociación ACP-UE

4.1.1. El CESE se congratula de que el artículo 6 del Acuerdo de Cotonú apoye la participación de los agentes no estatales, reconociendo que son fundamentales para la asociación. Sin embargo, lamenta que la cooperación haya seguido siendo de carácter tan intergubernamental, pese al reconocimiento de que el diálogo político es importante a la hora de fomentar la participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Hay algunas excepciones como la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, la Asamblea Parlamentaria Cariforum-UE, el Comité Consultivo Cariforum-UE y el Comité de Comercio y Desarrollo Cariforum-UE. No obstante, este aspecto puede seguir mejorándose conforme se vaya avanzando.

4.1.2. El CESE reitera el papel esencial que desempeñan las partes interesadas no gubernamentales en las relaciones ACP-UE, en todo el proceso de desarrollo y en la supervisión de los AAE. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas reconoce el papel de la sociedad civil cuando afirma que «la implementación de esta amplia y ambiciosa nueva Agenda requiere una Alianza Mundial revitalizada [...]. Además facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles».

4.1.3. El CESE observa con decepción que algunos países ACP, y recientemente países de la UE, están adoptando leyes restrictivas para frenar el trabajo de los agentes no estatales, lo que, en algunos casos, ha ido en detrimento de la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil. El índice de sostenibilidad de 2016 de las organizaciones de la sociedad civil ⁽²⁾ destaca que en muchos países de África subsahariana, las organizaciones de la sociedad civil —sobre todo las dedicadas a la defensa de los derechos humanos— afrontan crecientes restricciones o amenazas de restricciones a su trabajo.

4.1.4. El CESE recomienda que en el nuevo marco que se acuerde se refuerce la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil en particular, y de los agentes no estatales en general —dado que se trata de partes interesadas muy necesarias en los procesos políticos—, mediante la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, tanto de los países ACP como de la UE, en los principios jurídicamente vinculantes del acuerdo. Para ello, debería incluirse un marco estructurado entre las organizaciones de la sociedad civil y todas las instituciones conjuntas ACP-UE. Por consiguiente, pide mayores compromisos técnicos y financieros para fomentar y reforzar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil.

4.2. Comercio y desarrollo sostenible

4.2.1. Con arreglo al Acuerdo de Lomé IV, los países ACP se beneficiaban de preferencias no recíprocas concedidas unilateralmente por la UE, con el fin de que estos pudieran exportar su producción al mercado interior, y existía además un sistema para compensarlos por la pérdida de ingresos de la exportación en caso de fluctuaciones de los tipos de cambio o de catástrofes naturales. Este dispositivo se declaró contrario al principio de «nación más favorecida» de la Organización Mundial del Comercio, de modo que, para que el nuevo Acuerdo de Cotonú fuera conforme a las normas de la OMC, se concibieron acuerdos de asociación económica (AAE) que permitieran superar este obstáculo a fin de permitir que los países ACP se integraran en la economía mundial.

4.2.2. Por lo tanto, Europa ha negociado AAE con las seis regiones que engloban a los 79 países ACP, al objeto de crear asociaciones conjuntas de comercio y desarrollo, con el apoyo de la ayuda al desarrollo. De 2000 a 2008 el acceso al

⁽²⁾ <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>

mercado europeo se hizo por medio de un sistema de preferencias nacionales no recíprocas, que incluían un sistema de excepciones a las normas de la OMC. A partir de 2008 se firmaron acuerdos de libre comercio en el marco de los AAE; sin embargo, las firmas requeridas y la aplicación ulterior resultaron ser un reto constante. Aunque hasta la fecha se han establecido seis AAE, el proceso de ratificación de la mayoría de ellos se ha visto obstaculizado. En 2007 Europa firmó con quince Estados del Caribe el primero de los acuerdos de este tipo, que entró en vigor con carácter provisional en diciembre de 2008. En África, el resultado ha sido más desigual. En 2014, dieciséis miembros de África Occidental y dos organizaciones regionales —la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y la unión económica y monetaria del África Occidental (UEMOA)— llegaron a un acuerdo pero el proceso de firma sigue aún abierto. Los países de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional firmaron el AAE en 2016. Por último, el AAE interino entre Europa y los Estados del Pacífico fue suscrito por Papúa Nueva Guinea y Fiyi en 2009; estos dos países suponen la mayor parte del comercio entre Europa y el Pacífico.

4.2.3. El Acuerdo de Cotonú, por lo tanto, comprende una dimensión comercial significativa. De hecho, en 2012, la UE fue el segundo mayor socio comercial de los ACP, después de Estados Unidos. La UE se sitúa por delante de Venezuela, China, Brasil, Canadá y la India. Estos intercambios representan el 12,1 % del comercio de los países ACP, porcentaje menor que el de Estados Unidos (35,7 %) pero superior al de China (6,9 %) ⁽³⁾.

4.2.4. Según el Centro de Comercio Internacional, entre 2003 y 2012, la cuota de mercado de los países ACP en la economía mundial aumentó del 1,4 % al 1,7 % mientras que la cuota de mercado de la EU-28 en el mercado de los países ACP creció del 10,9 % al 11,5 % durante el mismo período. Sin embargo, desde 2010, los países ACP se han visto afectados por las consecuencias de la crisis económica de 2008, y ha disminuido el valor total de su comercio de mercancías. En 2015 las exportaciones representaron 320 700 millones de dólares estadounidenses (frente a 495 100 millones de dólares en 2011) y las importaciones representaron 439 600 millones de dólares estadounidenses (frente a 500 200 millones de dólares en 2014).

4.2.5. El CESE recomienda que la revisión del Acuerdo de Cotonú aspire a reconciliar a los países ACP con la expansión de los intercambios comerciales, habida cuenta de que el 80 % de los países menos adelantados siguen perteneciendo al grupo ACP. El Comité observa, asimismo, que la agricultura representa el 90 % de las exportaciones de los países ACP y emplea a la mayor parte de la población activa. Por término medio, el 20 % de la riqueza nacional procede de los ingresos agrícolas, aunque se registran variaciones extremas entre los países ACP. Por ejemplo, la mitad del PIB del Chad proviene de la producción agrícola, frente a una media del 1 % en el Caribe ⁽⁴⁾.

4.2.6. **Comercio e integración regional:** el AAE pretende favorecer la integración regional y se basa en la lógica de que una mayor integración regional aumenta la capacidad de negociación y, a su vez, impulsa el crecimiento, el empleo y el desarrollo económico. Para facilitar el comercio intra ACP, es necesario invertir en infraestructuras —incluidas las energías limpias— a fin de ayudar a los países ACP a que avancen en la producción y exportación de productos intermedios y acabados y, por tanto, a que progresen en la cadena mundial de valor. Esto requerirá también un sector del transporte marítimo eficiente. Por ello, el CESE recomienda que el transporte marítimo se inscriba en la agenda política de comercio y desarrollo de la UE.

4.2.7. **Comercio y desarrollo sostenible:** la futura asociación debería situar el comercio y los AAE en el marco de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París. Los AAE deberían incluir un capítulo exigible sobre desarrollo sostenible con un marco formal y estructurado para la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Las futuras negociaciones ACP-UE deberán llevarse a cabo de forma transparente, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de las negociaciones y en la aplicación y el seguimiento del Acuerdo.

4.3. Cooperación al desarrollo

4.3.1. Los instrumentos y métodos de cooperación han sido concebidos para poner en práctica los principios del Acuerdo de Cotonú, centrandó la atención en los resultados, la asociación y la apropiación. La programación y la aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) se conciben, por tanto, como una responsabilidad conjunta.

4.3.2. El FED está financiado directamente mediante contribuciones voluntarias de Estados miembros de la UE fuera del presupuesto de la UE pero se negocia en paralelo a otros instrumentos de financiación exterior de la UE para garantizar la coherencia. Está gestionado por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Este último gestiona el mecanismo de inversión y concede préstamos, garantías y fondos tanto del FED como de sus recursos propios, a empresas privadas en países ACP para proyectos del sector público y privado a corto y largo plazo.

⁽³⁾ <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0440-post-cotonou-the-modernisation-of-the-ACP-partnership>

⁽⁴⁾ Comunicado de prensa de la Secretaría ACP: La nueva política ACP destaca la transformación de los productos del sector agrícola, 15 de junio de 2017.

4.3.3. **Las asignaciones totales del FED han crecido de forma exponencial —aunque es probable que se reduzcan a consecuencia del *brexit***— sin que este fondo perdiera por ello su carácter intergubernamental y la estructura de gobernanza que le ha permitido convertirse en el elemento más importante de la cooperación al desarrollo de la UE, después del marco financiero plurianual (MFP). Habida cuenta de la historia y estatuto jurídico únicos del FED, así como de su base intergubernamental, no está sujeto al poder de codecisión del Parlamento Europeo. La Comisión de Desarrollo del PE mantiene debates de política general y constituye una importante parte interesada del Acuerdo de Cotonú. La Asamblea Parlamentaria Paritaria (APP) también tiene competencias para llevar a cabo el control parlamentario sobre las dotaciones del FED a los programas indicativos nacionales (PIN) y a los programas indicativos regionales (PIR).

4.3.4. El FED y el ejercicio presupuestario: el PE, a través del procedimiento especial de aprobación de la gestión, aprueba la gestión y aplicación del FED por la Comisión Europea. Ejercicio presupuestario: la inclusión del FED en el presupuesto de la UE sigue siendo una fuente de tensión entre el PE y el Consejo, aunque la Comisión ha sugerido que el FED se incluya en el presupuesto de la UE en varias ocasiones.

4.3.5. El CESE considera que todas las formas de ayuda que la UE presta a terceros países deberían estar en el mismo marco jurídico y sujetas al mismo control democrático por parte del PE. Por ello aboga por la integración del FED en el presupuesto de la UE preservando al mismo tiempo los aspectos positivos del FED (como la reciprocidad y la responsabilidad mutua), ya que ello redundará en una mayor coherencia de la política de desarrollo de la UE.

Bruselas, 7 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

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 — Iniciativa de desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo Occidental»

[COM(2017) 183]

(2018/C 129/14)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Comisión, 31.5.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	REX
Aprobado en sección	7.11.2017
Aprobación en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	159/1/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La evolución sostenible desde la perspectiva social y medioambiental de las cuencas marítimas y zonas costeras, que contrarreste las actuales disparidades y garantice la conservación cultural y de la biodiversidad, es sumamente importante. Asimismo, constituye uno de los ámbitos más privilegiados para el establecimiento de programas de cooperación transnacional, tanto dentro como fuera de la UE. En ese sentido, el CESE respalda completamente la iniciativa específica de desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo Occidental, y pide a las instituciones europeas que concluyan el ciclo de consultas y establezcan el correspondiente grupo de estudio.

1.2. El CESE considera que el éxito de esta iniciativa exige una buena comunicación y un clima adecuado de cooperación entre los Estados implicados en la misma y, en otro plano, con las instituciones europeas. La Unión por el Mediterráneo (UpM) está llamada a desempeñar un importante papel en la conexión eficiente de todas las partes implicadas.

1.3. El CESE reconoce la necesidad de ampliar la iniciativa de los tres modos siguientes:

1.3.1. Además de los ámbitos de acción elegidos en la iniciativa en cuestión —1) un espacio marítimo más seguro y más protegido, 2) una economía azul inteligente y resiliente y que se centre en el desarrollo de las capacidades, la investigación y la innovación, 3) una mejor gobernanza del mar—, el CESE sugiere ampliar aún más los temas de la iniciativa en materia de biodiversidad y conservación y de comunicación intercultural, así como una estrategia más concreta de apoyo a las actividades productivas de pequeña y muy pequeña escala.

1.3.2. Asimismo, el CESE opina que revestirá una gran importancia incluir la evolución progresiva de los sistemas de educación profesional y académica, y la cooperación transnacional entre los mismos, como un ámbito horizontal de intervención, para mejorar la eficacia de los demás ámbitos de la economía azul. En este sentido, se debería adoptar un enfoque de estrategia macrorregional.

1.3.3. La protección (del transporte) en el mar, los problemas relativos a la seguridad, el crecimiento económico sostenible y la conservación cultural y medioambiental no se podrán gestionar de manera eficiente a largo plazo si se obvia el hecho de que el Mediterráneo constituye una unidad histórica, económica y medioambiental⁽¹⁾. Por tanto, aunque las exacerbadas tensiones geopolíticas y la intensificación de los conflictos en la zona oriental de la cuenca marítima explican el

⁽¹⁾ En el informe de WWF recientemente publicado «Revitalizar la economía del mar Mediterráneo — Acciones para un futuro sostenible», los autores abogan, en primer lugar, por la necesidad de un enfoque holístico y, en segundo lugar, señalan que «el Mar Mediterráneo es un importante contribuyente al PIB regional y sus recursos naturales representan un activo inestimable para la economía azul, no solo para la región, sino también a escala mundial». (Véase la página 7 del informe, http://www.wwf.gr/images/pdfs/Reviving_Mediterranean_Sea_Economy_Full%20rep_Lowres.pdf).

porqué del comienzo de la iniciativa en el Mediterráneo Occidental, esto debe entenderse como una aplicación piloto que puede ofrecer experiencias útiles y mejores prácticas, que se amplíen a un enfoque integral sobre el Mediterráneo (véanse también los puntos 3.3, 3.4 y 3.5).

1.4. El CESE prevé que el éxito de la iniciativa exigirá un elevado grado de coordinación transnacional y transversal. Las políticas y programas para el Mediterráneo aplicados a lo largo de los últimos veinte años no han tenido buenos resultados y han dejado enormes cantidades de fondos sin utilizar, debido a las distintas actitudes y a la falta de coordinación eficaz entre las instituciones de la UE y las administraciones públicas de los países mediterráneos no miembros de la UE, y porque, en algunos casos, la burocracia, con el pretexto de la transparencia, ha interpuesto excesivos obstáculos al uso de los fondos existentes. Esto entraña la necesidad de un subproyecto de asistencia técnica que comprenda las siguientes cuestiones:

1.4.1. Un exhaustivo análisis comparativo que señale los ámbitos de solapamiento en la enorme cantidad de iniciativas existentes de tenor similar, si no idéntico (véanse los puntos 3.9 y 3.10), con el fin de ahorrar recursos y mejorar los resultados finales. El CESE hace hincapié en el riesgo de retraso o, incluso, cancelación de la iniciativa si no existe una definición clara de los objetivos a medio y largo plazo o no se establece una definición concreta de las competencias de los organismos e instituciones participantes.

1.4.2. Un plan director operativo que defina las competencias del grupo de trabajo para la economía azul, los instrumentos organizativos o administrativos específicos, las diferentes funciones de las instituciones regionales, nacionales e internacionales implicadas, así como un calendario bien preciso (véanse también los puntos 4.5 y 4.6). Habida cuenta de que las instituciones de investigación desempeñarán un papel significativo, los autores de este plan director también deberían tomar en consideración la heterogeneidad regional con respecto a la existencia de un sector de I+D con amplia experiencia y competencia, así como cualquier ejemplo existente de colaboración satisfactoria en I+D en ambas orillas del Mediterráneo.

1.4.3. La planificación y aplicación de una estrategia de comunicación de alcance suficientemente amplio, que dé publicidad al contenido de la iniciativa de la economía azul y de las correspondientes oportunidades y perspectivas, con el fin, por una parte, de registrar todas las instituciones y partes interesadas que pudieran incluirse o verse afectadas, especialmente a escala regional y local, y, por otra, de divulgar la información pertinente entre las mismas.

1.5. Partiendo de las recomendaciones anteriores de carácter general, se detallan a continuación las conclusiones y propuestas pertinentes:

1.5.1. El CESE expresa su conformidad con que, para prevalecer en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, es necesario establecer redes más eficaces entre las autoridades fronterizas marítimas y terrestres de ambas orillas, e intercambiar y analizar datos de manera sistemática, en estrecha colaboración con Frontex y otras instituciones transnacionales mundiales, como la Organización Marítima Internacional (OMI).

1.5.2. Sin embargo, habida cuenta de la conexión en red de las autoridades fronterizas marítimas y terrestres, el CESE desea que se preste especial atención a las normas de «buena gobernanza» y a la necesidad de tener muy en cuenta los derechos humanos, tanto individuales como colectivos (véase también el punto 4.1).

1.5.3. Con el fin de lograr un ordenación territorial y una gestión del litoral eficientes, se debería adoptar el enfoque de la cuádruple hélice, a escala transnacional y, especialmente, regional o local. Es necesaria una participación reforzada de los entes locales (municipios y regiones), así como de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, en el marco de sus respectivos ámbitos de actividad. A tal fin, la Comisión debería invitar a los entes locales del sector público y privado a la consulta sobre la Comunicación y sobre los ámbitos de acción específicos: seguridad y protección del transporte, pesca, turismo y energía, cohesión social y sostenibilidad medioambiental (véanse también los puntos 4.2.1 y 4.3).

1.5.4. El «crecimiento azul»⁽²⁾ es una de las principales estrategias a largo plazo para alcanzar los objetivos recogidos en la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador: la pesca y la acuicultura, el turismo (ecológico) costero, la logística marítima (cada vez más importante para el Mediterráneo debido a los actuales cambios geopolíticos y económicos), la biotecnología marina, la energía oceánica y la exploración minera de los fondos marinos ofrecen nuevas oportunidades polifacéticas de emprendimiento.

(2) https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth_es

1.5.5. Las microempresas y las pequeñas empresas, las industrias artesanales y las empresas familiares con estructuras organizativas, regímenes operativos y actividades tradicionales constituyen la columna vertebral de las economías locales en ambas orillas de la cuenca mediterránea. En ese sentido, el establecimiento de redes y los regímenes cooperativos para microproductores y pequeños productores también pueden mejorar la resiliencia y la competitividad con respecto a los costes manteniendo, al mismo tiempo, la diferenciación tan necesaria de los bienes y servicios que proporcionan. Por tanto, el CESE considera que, además del emprendimiento innovador y tecnológicamente avanzado, reviste, al menos, la misma importancia la promoción de programas específicos y bien ajustados para las actividades económicas tradicionales, que tengan en cuenta las particularidades locales (véanse los puntos 3.6, 3.7, 4.2.2, 4.2.3 y 4.2.4).

1.5.6. Dado que la pobreza y el desempleo juvenil pueden agravarse en los próximos años, en particular en los países de la ribera sur del Mediterráneo, puede ser significativo garantizar una mejor adecuación de las aptitudes al mercado laboral, aunque seguramente esto no será suficiente para abordar el desempleo, la cohesión social y la sostenibilidad. En este sentido, las acciones en materia de desarrollo resumidas en el punto 1.5.5 son esenciales para crear nuevos puestos de trabajo sostenibles y mejorar las condiciones de vida en las áreas específicas. Estas acciones en materia de desarrollo deben ser cuidadosamente planificadas en cooperación con las instituciones y autoridades locales. Además, estas políticas localizadas constituyen el modo más eficiente de contrarrestar el efecto salida de la migración; por consiguiente, deberían entenderse como un instrumento esencial para abordar los crecientes flujos migratorios y los consiguientes problemas socioeconómicos en ambas orillas, así como las cuestiones conexas en materia de seguridad y protección y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo (véase el punto 1.5.1).

1.5.7. Con respecto a la pesca, el CESE considera que: i) es necesario aumentar la flexibilidad del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) con el fin de eliminar los obstáculos existentes entre los distintos niveles de la administración pública, y ii) es necesario reforzar el papel de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), para poder invertir la situación aún desfavorable de las poblaciones de peces de muchas especies, estableciendo una estrecha cooperación y coordinación con los países mediterráneos no pertenecientes a la UE (véanse también los puntos 4.3.4 y 4.3.5).

2. Contexto de la Comunicación

2.1. En noviembre de 2015, la conferencia ministerial sobre la economía azul ⁽³⁾ de la UpM aprobó una *declaración* para intensificar el desarrollo de la economía azul ⁽⁴⁾ mediante el refuerzo de la inversión en materia de tecnología, innovación, conocimientos y capacidades pertinentes, así como de la gobernanza marítima.

2.2. En octubre de 2016, los ministros de Asuntos Exteriores del «Diálogo 5+5» (Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez, más Francia, Italia, Malta, Portugal y España) instaron a continuar trabajando sobre una iniciativa para el desarrollo sostenible de la economía azul, en el marco de la Unión por el Mediterráneo ⁽⁵⁾.

2.3. La Comunicación ⁽⁶⁾ y el Marco de Acción que la acompaña [SWD(2017) 130] ⁽⁷⁾ tienen su origen en dicha petición. Su finalidad es aprovechar las oportunidades y hacer frente a los desafíos en una región que exige coordinación multilateral y una cooperación internacional que debe extenderse más allá de las fronteras de la Unión Europea (UE).

2.4. Asimismo, la iniciativa de la Comisión en la que se basa la Comunicación sometida a examen parte de una prolongada experiencia con las estrategias de cuenca marítima y macrorregionales como, por ejemplo, la Estrategia Europea para la Región Atlántica, la Estrategia de la UE para la Región del Mar Báltico y la Estrategia de la UE para la Región del Adriático y del Jónico ⁽⁸⁾. También se beneficia del diálogo regional sobre la política marítima y la economía azul bajo los

⁽³⁾ Véase el programa de la conferencia ministerial sobre la economía azul de la UpM celebrada el 17 de noviembre de 2015 en http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/10/Agenda_UfM_Ministerial-on-Blue-Economy_MARE-D1.pdf.

⁽⁴⁾ Véase http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-11-17-declaration-on-blue-economy_en.pdf.

⁽⁵⁾ Véase una breve síntesis de las decisiones aprobadas por la reunión de Asuntos Exteriores del 28 de octubre de 2016 en <http://ufmsecretariat.org/foreign-affairs-ministers-of-the-5-5-dialogue-discuss-pressing-regional-challenges-and-highlight-the-positive-contribution-of-ufm-activities-to-the-enhancement-of-regional-cooperation/>. La historia del «Diálogo 5+5» desde 2003 se puede consultar en http://westmediterraneanforum.org/wp-content/uploads/2013/09/131017_chronology5+51.pdf.

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0183&from=ES>.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/swd-2017-130_en.pdf.

⁽⁸⁾ Se pueden consultar las tres estrategias regionales de la UE en los siguientes sitios web: <http://www.atlanticstrategy.eu/es> con respecto a la Estrategia Atlántica, <https://www.balticsea-region-strategy.eu/> respecto de la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico y <http://www.adriatic-ionian.eu/> en el caso de la Estrategia de la UE para la Región del Adriático y del Jónico.

auspicios de la Unión por el Mediterráneo (mencionada anteriormente), la Comisión General de Pesca del Mediterráneo⁽⁹⁾, el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona)⁽¹⁰⁾, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible⁽¹¹⁾ y los esfuerzos realizados en la aplicación de la Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible⁽¹²⁾.

2.5. Además, esta Comunicación se ajusta a la evolución de los debates científicos y sociopolíticos en todo el mundo. La economía azul ya es una de las cuestiones más importantes de nuestro tiempo; en primer lugar, por la importancia de los activos marinos y oceánicos y el respectivo potencial de crecimiento y de creación de empleo que encierran nuestros mares y océanos, y en segundo lugar, debido al hecho de que la sostenibilidad de los mares y océanos es el principal parámetro de la conservación del medio ambiente a nivel mundial⁽¹³⁾.

2.6. La Comunicación reconoce la necesidad de aumentar la seguridad y la protección, de promover el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo y de proteger los ecosistemas y la biodiversidad en la región del Mediterráneo Occidental. En otras palabras, quiere contribuir a promover un desarrollo económico sostenible desde un punto de vista social y medioambiental en la cuenca marítima, en las regiones costeras del norte y del sur, en los puertos y en las ciudades que constituyen un sistema integrado para la movilidad de las personas y las materias primas, yendo más allá de las discontinuidades administrativas y políticas existentes. Con dicho fin, establece tres ámbitos que plantean desafíos:

2.6.1. *Seguridad y protección de las actividades marítimas*: según la Comunicación, la región del Mediterráneo Occidental incluye zonas de congestión del tráfico marítimo que cada vez tendrán que hacer frente a mayores riesgos (en términos de accidentes de transporte) debido a futuros factores geopolíticos y económicos, como la doble ampliación del Canal de Suez. Por otra parte, los problemas relativos a la seguridad ya son significativos —como muestra de ello, la migración irregular—, mientras que se prevé que las actuales tendencias económicas y demográficas, junto con los efectos del cambio climático, incrementen la competencia por los recursos y la inestabilidad geopolítica.

2.6.2. *Altas tasas de desempleo juvenil frente a una mano de obra envejecida en el sector marítimo*: la Comunicación reconoce una «paradoja en el ámbito del empleo» bien conocida, esto es, una mano de obra sin aprovechar, por una parte, y puestos de trabajo sin cubrir, por la otra, que se concentran especialmente en sectores e industrias de la economía azul. La Comisión considera que la actual situación se debe principalmente —si no únicamente— al resultado de un desajuste. Por lo tanto, se centra principalmente en la falta de diálogo y cooperación entre la industria y el sistema educativo.

2.6.3. *Intereses divergentes y en competencia en el mar*: según los datos presentados en la Comunicación, la región del Mediterráneo Occidental tiene la mayor biodiversidad de toda la cuenca. Al mismo tiempo, concentra aproximadamente la mitad del PIB Mediterráneo, procedente sobre todo de actividades marítimas —turismo, acuicultura, pesca y transporte—, lo que conlleva una creciente urbanización costera, la sobreexplotación de las poblaciones de peces, contaminación marina y mayores problemas de conservación. Habida cuenta del carácter transnacional de los intereses implicados y de las graves disparidades socioeconómicas, estos factores justifican completamente la opinión expresada en la Comunicación, de que la zona es «una encrucijada de presiones medioambientales, demográficas y económicas».

2.7. En general, la Comisión reconoce que el actual marco de programas de cooperación en ambas orillas de la cuenca marítima ha demostrado no ser suficiente. En ese sentido, la iniciativa da respuesta a una necesidad existente. No obstante, su éxito depende de numerosas enmiendas y ajustes de carácter general y específico, muchos de los cuales se intentan presentar en los puntos siguientes.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE respalda los esfuerzos de la Comisión por consolidar y desarrollar una cadena de producción y consumo que sea sostenible desde una perspectiva medioambiental, por ejemplo, mediante el uso de formas limpias de energía para la desalinización, la promoción de la eficiencia energética y de las energías limpias de forma más general y la promoción y el refuerzo del transporte ecológico de personas y mercancías. Esto es especialmente importante, dado el enorme potencial que reviste para las actividades de emprendimiento en este ámbito en cuestión.

⁽⁹⁾ <http://www.fao.org/gfcm/en/>.

⁽¹⁰⁾ El Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación (el Convenio de Barcelona) fue aprobado el 16 de febrero de 1976 por la Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados Ribereños de la Región del Mediterráneo sobre la Protección del Mar Mediterráneo, celebrada en Barcelona. El Convenio original ha sido modificado mediante enmiendas adoptadas el 10 de junio de 1995 (UNEP(OCA)/MED IG.6/7). Entró en vigor el 9 de julio de 2004.

⁽¹¹⁾ https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf.

⁽¹²⁾ https://planbleu.org/sites/default/files/upload/files/smdd_uk.pdf.

⁽¹³⁾ Véase en «Revitalizar la economía del mar Mediterráneo — Acciones para un futuro sostenible», informe de WWF con el apoyo de Boston Consulting Group, 2017, http://www.wwf.gr/images/pdfs/Reviving_Mediterranean_Sea_Economy_Full%20rep_Lowres.pdf.

3.2. El término «economía azul» se refiere al desarrollo sostenible desde un punto de vista social y medioambiental de las cuencas marítimas y de las zonas costeras, de manera que se contrarresten las actuales disparidades y se garantice la conservación de la cultura y la biodiversidad, lo cual es especialmente crucial a la luz de la historia y con vistas al futuro del Mediterráneo. En ese sentido, los ámbitos de acción elegidos en la Comunicación —1) seguridad y protección marítima, 2) economía inteligente y resiliente y 3) mejor gobernanza del mar—, aunque importantes, pueden ser restrictivos e ineficaces con respecto a las necesidades de la cuenca. El CESE sugiere seguir ampliando la iniciativa a los ámbitos de la biodiversidad y la conservación y la comunicación intercultural, así como adoptar una estrategia más concreta de apoyo a las actividades productivas de pequeña y muy pequeña escala, por ejemplo, en materia de pesca, etc.

3.3. La protección (del transporte) en el mar pero, especialmente, los problemas relativos a la seguridad, aunque son muy importantes, no se pueden restringir al Mediterráneo Occidental. Al contrario, la historia geopolítica y el deterioro actual, junto con la explosión de la crisis de los refugiados en la zona oriental de la cuenca marítima, señalan la necesidad de adoptar un enfoque mediterráneo integral para abordar estas cuestiones.

3.4. Esto también se aplica al resto de los ámbitos de interés definidos: crecimiento económico sostenible y cuestiones relativas a la conservación cultural y medioambiental, etc. El Mediterráneo no debería dividirse en occidental y oriental. Incluso si esto tiene que ser así ahora por motivos administrativos y para tácticas a corto plazo, a largo plazo la planificación estratégica debe tratar la cuenca como un todo.

3.5. El CESE entiende completamente que, habida cuenta del avivamiento de las tensiones geopolíticas y la exacerbación de los conflictos en el Mediterráneo Oriental, comenzar con la iniciativa para el Mediterráneo Occidental podría constituir un enfoque más sencillo, más realista y más rápido de alcanzar. Pero si esto no va seguido de una iniciativa análoga para el Mediterráneo Oriental, existe un importante riesgo de que los objetivos fijados no se puedan alcanzar. Los mismos problemas, pero con mucha más tensión por la situación geopolítica, son los que debe afrontar el Mediterráneo Oriental, para el que se deberían programar y aplicar normas y políticas análogas.

3.6. Aunque la falta de «diálogo» entre la industria, por una parte, y el sector académico y de I+D, por la otra, puede ser una consideración importante a la hora de abordar el desempleo (especialmente a largo plazo y en épocas de crecimiento económico), resulta ineficaz y unilateral centrarse solo en este asunto. Por el contrario, los desequilibrios económicos existentes (en los que la falta de nuevas ofertas de empleo y un alto índice de desempleo son un aspecto importante) y las cada vez mayores disparidades socioeconómicas en la cuenca del Mediterráneo Occidental deberían abordarse a la luz de la persistente crisis sistémica en la zona septentrional de la región y de la falta general de voluntad para realizar inversiones productivas.

3.7. Siempre que la actividad económica interactúa de manera marcada con los problemas de conservación, allí donde existen externalidades económicas o macroeconómicas (impulsadas por la demanda o por la oferta) y donde la suma de las opciones individuales libres genera problemas de sostenibilidad socioeconómica y medioambiental, se requiere una intervención política eficaz que, en momentos de intensificación de la internacionalización, debe ajustarse a escala transnacional. En los casos de sobreexplotación de las poblaciones de peces, contaminación marítima, exceso de urbanización y aglomeraciones con crecimiento ineficiente, crisis económicas o financieras persistentes y crecientes desigualdades transregionales y sociales dentro y fuera de la UE, la doctrina de las «libres fuerzas del mercado» no es suficiente.

3.8. En este sentido, las deficiencias reconocidas en el actual marco de elaboración de políticas en la zona, que se deben principalmente a la falta de cooperación entre los distintos países —la Comunicación se refiere a ellos cuando debate el tercer grupo de desafíos y carencias para los intereses divergentes y en competencia— constituyen un factor extremadamente importante a la hora de abordar los litigios medioambientales y socioeconómicos en la región. Los acuerdos bilaterales vigentes y futuros entre países vecinos de la UE y de la ribera meridional del Mediterráneo deberían respetarse de manera efectiva. La ausencia de una voz unida y, por tanto, fuerte de la UE en materia de política exterior puede no ayudar a este respecto, aunque, por otra parte, los países de la ribera meridional de la cuenca deberían esperar que la UE fuera su principal socio, si no el único, con un interés sólido y sincero por promover las perspectivas comunes de desarrollo sostenible y prosperidad en la región.

3.9. Además de la falta de cooperación transnacional, otra necesidad de coordinación de políticas surge de la confusa multitud de iniciativas y plataformas de tenor similar, cuando no idéntico. La Comunicación sometida a examen menciona,

por ejemplo, la estrategia de crecimiento azul y la política marítima de la UE ⁽¹⁴⁾, la estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo ⁽¹⁵⁾, la iniciativa BLUEMED ⁽¹⁶⁾ y la iniciativa Crecimiento Azul de la FAO ⁽¹⁷⁾. Además, existen otras actividades que abarcan ambas orillas de la cuenca, como el Plan de Acción en materia de Consumo y Producción Sostenibles y el Plan de Acción Regional de Transporte para la Región Mediterránea ⁽¹⁸⁾.

3.10. A la luz de la amplia gama de iniciativas existentes con orientación similar, el CESE solicita un exhaustivo análisis comparativo que señale los ámbitos de solapamiento, y que haga posible el uso de las iniciativas de modo que se ahorren recursos y se mejoren los resultados finales. Es necesario prestar mayor atención y estudiar más a fondo las mejores prácticas aplicadas en otras estrategias macrorregionales (también en el mar Báltico) e iniciativas macrorregionales (como la Iniciativa Islas Inteligentes) ⁽¹⁹⁾.

3.11. Los requisitos poco realistas que restringen la eficacia de los programas europeos en el Mediterráneo, por una parte, y la burocracia resultante de la fobia a malgastar los fondos de la UE, por otra, así como la corrupción y la ineficiencia de la administración pública en algunos casos en ambas orillas de la cuenca marítima, han provocado deficiencias graves en la absorción de los fondos europeos existentes para el Mediterráneo.

3.12. Por otra parte, la UpM no ha logrado hasta la fecha desempeñar el papel que debería, a pesar de los diferentes proyectos que se han anunciado. Por lo tanto, es preciso seguir reforzando su intervención en la región. Las iniciativas de la economía azul podrían revestir una gran importancia para la prosperidad general, pero deben vincularse de manera eficaz a las estructuras y marcos existentes.

4. Observaciones específicas

4.1. Un espacio marítimo más seguro y más protegido

4.1.1. La Comunicación se centra en dos ámbitos de intervención específicos: 1) la cooperación entre los guardacostas y 2) el intercambio de datos y la colaboración administrativa para aumentar la capacidad para hacer frente a la contaminación marina provocada por los accidentes y contrarrestarla.

4.1.2. El CESE considera que el refuerzo de las redes y, de este modo, de la cooperación entre las autoridades de guardia y control de fronteras terrestres y marítimas en ambas orillas, con la asistencia de Frontex, es esencial. También es necesario que un centro de análisis de datos supranacional lleve a cabo un intercambio y un análisis sistemático de la información, con el fin de prevalecer en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo. No obstante, es necesario tener debidamente en cuenta las normas de la «buena gobernanza», así como los derechos humanos, tanto individuales como colectivos, especialmente dada la experiencia negativa de regímenes específicos.

4.1.3. El CESE considera que estos dos enfoques bien definidos constituyen un modo eficaz de abordar la cuestión de un espacio marítimo más seguro y protegido. No obstante, es necesario mejorar el análisis de los objetivos cuantitativos subyacentes, para la vigilancia y evaluación continua de esta prioridad, y acometer esfuerzos para entablar una coordinación y colaborar con instituciones mundiales y transnacionales como la OMI ⁽²⁰⁾.

4.2. Una economía azul inteligente y resiliente

4.2.1. El CESE expresa su decepción por que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil estén, en el mejor de los casos, infrarrepresentados (si no totalmente ausentes) en la Comunicación, aunque estas instituciones podrían resultar extremadamente útiles en la planificación y aplicación de políticas y programas específicos, debido a su experiencia para abordar situaciones críticas y a su demostrada capacidad para intervenir directamente en problemas socioeconómicos y solucionarlos.

⁽¹⁴⁾ Véase, por ejemplo, el informe más reciente sobre la estrategia de crecimiento azul, SWD(2017) 128 final, en https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/swd-2017-128_en.pdf.

⁽¹⁵⁾ COM(2014)86 final.

⁽¹⁶⁾ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/bluemed-initiative-blue-growth-and-jobs-mediterranean_en.

⁽¹⁷⁾ Puede obtener más detalles sobre la iniciativa Crecimiento Azul de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en <http://www.fao.org/3/a-mk541e/mk541e02.pdf>.

⁽¹⁸⁾ Véanse <http://www.unep.org/ourplanet/june-2017/unep-publications/regional-action-plan-sustainable-consumption-and-production> y https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/international/european_neighbourhood_policy/mediterranean_partnership/docs/rtap2014_2020_en.pdf respectivamente.

⁽¹⁹⁾ <http://www.smartislandsinitiative.eu/en/index.php>.

⁽²⁰⁾ <http://www.imo.org/es/paginas/default.aspx>.

4.2.2. La pobreza y el desempleo juvenil pueden empeorar en los próximos años debido al cambio climático, que incidirá especialmente en la situación de los países de la ribera sur del Mediterráneo. La Comisión, en cooperación con los entes locales y los interlocutores sociales, debería llevar a cabo acciones de desarrollo a escala local, como el impulso de las pymes, el apoyo a las industrias artesanales, acciones especiales de respaldo al sector primario y promoción de los productos agrícolas y pesqueros locales en los mercados europeos, junto con mejoras adecuadas en la educación y la formación profesional locales, a fin de mejorar el nivel de vida de los residentes y evitar la migración. La economía azul puede ofrecer ingresos dignos a miles de familias a través de enfoques modernos, a pequeña escala y de alta calidad con respecto de la pesca, la conservación y la oferta de productos pesqueros.

4.2.3. Las empresas familiares, las microempresas y las pequeñas empresas con estructuras organizativas, regímenes operativos y actividades tradicionales constituyen la columna vertebral de las economías locales en ambas orillas de la cuenca mediterránea, especialmente en los sectores industriales que constituyen la economía azul. Por este motivo, el CESE considera que, además de las iniciativas encaminadas a apoyar el emprendimiento innovador y tecnológicamente avanzado, es, como mínimo, igual de importante promover también programas para las actividades económicas tradicionales.

4.2.4. En ese sentido, el CESE alega que es preciso reforzar el segundo grupo de acciones incluido en esta prioridad, que tienen que ver con las agrupaciones empresariales marítimas. El establecimiento de redes y los regímenes cooperativos para microproductores y pequeños productores pueden mejorar la resiliencia y la competitividad con respecto a los costes manteniendo, al mismo tiempo, la diferenciación tan necesaria de los bienes y servicios que proporcionan. Las agrupaciones empresariales, por otra parte, pueden ser eficaces en sectores concretos donde la concentración de capital es esencial, como en las energías renovables y el transporte de mercancías. No obstante, el CESE considera que las ideas de agrupación de empresas, creación de incubadoras y promoción de planes empresariales a través de servicios de inversores providenciales son bastante prematuras, incluso para las economías más avanzadas de la UE, lo que apunta a la necesidad de planificar servicios de apoyo bien especificados, en particular para los pequeños productores, los artesanos y los comerciantes de la ribera sur de la cuenca.

4.2.5. Por otra parte, de conformidad con la 4.^a prioridad estratégica del informe recientemente publicado del WWF sobre la reactivación de la economía del mar Mediterráneo, citado más arriba, la reorientación de la financiación pública y privada para aprovechar el potencial de los activos naturales de la zona es posible y necesaria. Puede generar ingresos, teniendo al mismo tiempo en cuenta la sostenibilidad social y medioambiental, a través de mecanismos de financiación del carbono como el pago por servicios del ecosistema ⁽²¹⁾. Por ejemplo, los lechos de vegetación marítima del Mediterráneo se encuentran entre los sistemas más eficientes para el secuestro de carbono, lo que significa que la inversión pública y privada en esta dirección podría combinar la consolidación del crecimiento económico local con la contribución a la estrategia climática mundial.

4.3. *Mejor gobernanza del mar*

4.3.1. A fin de tener éxito con el primer grupo de acciones (ordenación territorial y gestión del litoral), debería adoptarse el enfoque de cuádruple hélice ⁽²²⁾. Es necesaria una participación reforzada de los entes locales (municipios y regiones), el sector académico y de I+D, los interlocutores sociales, así como las organizaciones de la sociedad civil, en el marco de sus respectivos ámbitos de actividad, por su mejor conocimiento de las condiciones socioeconómicas y medioambientales locales y su flexibilidad administrativa.

4.3.2. En ese sentido, los intereses económicos y sociales organizados pueden y deben desempeñar un papel decisivo en el desarrollo socioeconómico del Mediterráneo. La Comisión, en cooperación con la UpM, debería invitar a las partes interesadas del sector privado a la consulta sobre la Comunicación, garantizando su aportación sustantiva a la planificación y, por consiguiente, una implicación más eficiente en la aplicación de los correspondientes programas y actividades. Con respecto a la pesca, es preciso adoptar medidas que refuercen los regímenes de gestión conjunta, garantizando que las partes interesadas participan de manera eficiente en el proceso decisorio.

4.3.3. Se debe hacer hincapié en la falta de cooperación entre los países europeos y no europeos del Mediterráneo Occidental, especialmente en cuestiones de seguridad e inmigración que afectan al desarrollo económico.

⁽²¹⁾ El pago por servicios del ecosistema se produce cuando un beneficiario o usuario de un servicio ecosistémico hace un pago directo o indirecto al prestador de dicho servicio. En el caso de la cuenca mediterránea, también puede anticiparse el pago por servicios del ecosistema como una justificación medioambiental para la transferencia de fondos desde la orilla septentrional a la meridional.

⁽²²⁾ Véase <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/quadruple-helix.pdf>.

4.3.4. La pesca es un factor esencial en la actividad económica del Mediterráneo y la segunda fuente más importante de riqueza tras el turismo. El CESE está de acuerdo en que es necesario planificar acciones específicas en este sector, del tipo establecido en el cuarto grupo de acciones de esta prioridad. Los programas deberían ir encaminados a reducir la sobrepesca y desarrollar servicios de apoyo y financiación que garanticen la supervivencia de las pequeñas pesquerías y el desarrollo paralelo de las comunidades costeras. Es preciso aumentar la flexibilidad del FEMP⁽²³⁾ con el fin de eliminar los obstáculos entre los distintos niveles de la administración pública a la hora de definir iniciativas eficaces.

4.3.5. El CESE considera necesario reforzar el papel de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), para garantizar la adopción de medidas administrativas necesarias, coherentes y compatibles, encaminadas a invertir la situación desfavorable de las poblaciones de peces, estableciendo una estrecha cooperación y coordinación con los países mediterráneos no pertenecientes a la UE.

4.4. El CESE ha señalado repetidamente que las políticas y programas para el Mediterráneo aplicados a lo largo de los últimos veinte años han tenido resultados deficientes y han dejado enormes cantidades de fondos sin utilizar, debido a las distintas actitudes y a la falta de coordinación eficaz entre las instituciones de la UE competentes y los gobiernos y administraciones públicas nacionales de los países mediterráneos no pertenecientes a la UE. Se requieren con urgencia un apoyo sólido y una asistencia técnica a este respecto para mejorar el nivel de respuesta de las instituciones no pertenecientes a la UE a los requisitos de la financiación europea, al igual que una mayor adaptabilidad por parte de la Comisión.

4.5. La aplicación eficaz de las acciones definidas en la Comunicación se ve especialmente amenazada por procedimientos burocráticos engorrosos, como queda claro en el capítulo sobre «Gobernanza y aplicación», pero también por la participación de instituciones completamente diferentes con distintas estructuras y actitudes, como las reuniones ministeriales, la Comisión, la UpM, etc. Es necesario establecer un plan operativo con instrumentos organizativos o administrativos específicos y funciones diferenciadas.

4.6. El CESE considera que es preciso crear inmediatamente el grupo de trabajo para la economía azul, junto con un plan de acción y competencias claramente definido, cuya labor se vincule a la de los grupos de trabajo de la UpM. El grupo de trabajo debe contar con la flexibilidad necesaria para reaccionar rápidamente ante las emergencias —desastres medioambientales y naturales, etc.— pero también para cumplir tareas y responsabilidades específicas. El CESE expresa cautela en su evaluación de la eficacia del grupo de trabajo, que dependerá de sus miembros y de la participación directa de las instituciones europeas y de los gobiernos nacionales no pertenecientes a la UE. Por consiguiente, el CESE considera que el grupo de trabajo debe ser diseñado cuidadosamente desde un principio, con un organigrama bien definido y un sistema eficiente de procesos y procedimientos, además de un plan empresarial específico diseñado de manera competente.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²³⁾ Véase más información en https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_es.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía»

[COM(2017) 198 final]

(2018/C 129/15)

Ponente: **Lutz RIBBE**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	25.4.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	21.11.2017
Aprobado en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	157/5/6
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del CESE

1.1. El CESE acoge con satisfacción el resultado del control de adecuación de las Directivas de conservación de la naturaleza. Esto significa que las Directivas son la piedra angular de una política de biodiversidad más completa, pero que su aplicación debe ser objeto de una sustancial mejora.

1.2. Aunque cada una de las quince medidas específicas del nuevo plan de acción tiene sentido, su presentación produce cierta confusión al no quedar claro qué relación guarda con la estrategia actual en materia de biodiversidad, especialmente dado que hay numerosos solapamientos en los contenidos y las innovaciones son solo marginales. El Comité habría considerado más útil evaluar y, en caso necesario, complementar la estrategia actual en materia de biodiversidad.

1.3. El problema crucial para garantizar el éxito de la política de biodiversidad es que, para los propietarios y los usuarios de las tierras, las medidas de promoción o de conservación de la biodiversidad en su mayor parte no son una fuente de ingresos, sino más bien un factor de costes. Sin embargo, las medidas de protección de la biodiversidad —ya sea dentro o fuera de Natura 2000— deben ser económicamente viables para aquellos que las llevan a cabo. No pueden ni deben realizarse a su costa. Todos los programas puestos en marcha hasta la fecha por la UE y los Estados miembros no han sido capaces de resolver este dilema básico, y el plan de acción, en el que se habla a menudo de situaciones que resulten beneficiosas para todos, lamentablemente no ofrece ningún planteamiento eficaz para ello.

1.4. La falta de financiación no solo es un problema clave para cumplir los objetivos acordados en materia de biodiversidad, sino también un síntoma de una evolución indeseable de las políticas europeas. Se aprueban leyes que originan costes, pero no se acuerda quién debe asumirlos o cómo deben cubrirse.

1.5. El CESE pide una vez más a la Comisión que elabore proyecciones actualizadas de los costes de la red Natura 2000. A juicio del CESE, los costes de 6 100 millones EUR a los que se sigue haciendo referencia no representan adecuadamente los créditos necesarios para la red Natura 2000, que podrían ascender, por el contrario, al doble o el triple de este importe.

1.6. Por consiguiente, el CESE considera indispensable presentar una estrategia a largo plazo que satisfaga las necesidades financieras de la política de biodiversidad ⁽¹⁾. El debate sobre las perspectivas financieras después de 2021 proporcionaría el marco para ello, pero ni el plan de acción ni los planteamientos hasta la fecha reflejados en el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE ⁽²⁾ inducen a pensar que la situación pueda mejorar significativamente.

1.7. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea se proponga seguir desarrollando la estrategia de infraestructuras verdes en el marco del plan de acción. Aunque se trate de un concepto pionero, el Comité señala que cualquier concepto sin financiación será incapaz de impulsar ningún cambio.

2. Contexto del dictamen

2.1. Ya en 1998 la UE adoptó una primera estrategia de biodiversidad ⁽³⁾ para detener la pérdida de especies de la fauna y flora silvestres y sus hábitats. La Estrategia de desarrollo sostenible aprobada en 2001 («Estrategia de Gotemburgo») formuló objetivos claros en el ámbito de la biodiversidad, a saber, contener la pérdida de biodiversidad en la UE hasta 2010 y recuperar los hábitats y ecosistemas naturales.

2.2. Siguieron otras medidas, entre ellas un «Plan de acción sobre biodiversidad» ⁽⁴⁾ en 2001 y otro «Plan de acción sobre biodiversidad» en mayo de 2006 ⁽⁵⁾, cuyo contenido apenas se diferenciaba del primero.

2.3. Cuando se reconoció que el objetivo acordado y prometido no podría alcanzarse, se aprobó, seguidamente, una nueva «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020» ⁽⁶⁾, basada en la Comunicación de la Comisión «Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010» ⁽⁷⁾, que solo recogía en esencia las antiguas demandas e instrumentos de los planes de acción anteriores y aplazaba el objetivo, fijado inicialmente para el año 2010, al año 2020.

2.4. La revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, que incluía seis objetivos claramente definidos con un total de veinte medidas, arrojó resultados muy decepcionantes y concluyó que los esfuerzos destinados a proteger el medio ambiente debían intensificarse de forma masiva si se quería cumplir el nuevo objetivo de detener definitivamente la pérdida de especies antes de 2020 y restaurar los hábitats deteriorados.

2.5. Sobre todos estos documentos el CESE ha expresado su postura (en esencia, idéntica) y ha criticado que,

- en la UE, «en materia de protección de la biodiversidad no [nos] faltan leyes, directivas, programas, proyectos modelo, declaraciones políticas u orientaciones, sino resultados y acciones concertadas en todos los ámbitos políticos de actuación»;
- «hasta ahora, la política no [ha] mostrado la fuerza o la voluntad de concretar medidas reconocidas como necesarias desde hace años, aun cuando la Comunicación deja claro una vez más que tanto la sociedad como la economía se beneficiarían de una política de diversidad más estricta» ⁽⁸⁾;
- por ello, la política de biodiversidad de la UE es un ejemplo clásico de una política de promesas incumplidas a escala europea y nacional, a pesar de que el sector político ha determinado de forma muy correcta cuáles son los problemas y qué instrumentos se necesitan. El CESE no considera preciso modificar los actuales fundamentos jurídicos.

2.6. No obstante, la Comisión Juncker, en el marco de su programa REFIT, ha llevado a cabo una revisión de las Directivas de protección de la naturaleza. El resultado ha confirmado el punto de vista del CESE, y también el Consejo de Medio Ambiente ha señalado que, «como piedra angular de una política más amplia de la UE sobre biodiversidad, las Directivas de protección de la naturaleza son aptas para su objetivo, pero la consecución de sus objetivos y la realización de su pleno potencial solo pueden consumarse mejorando de manera sustancial su aplicación» ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Véanse el dictamen del CESE sobre «La política de biodiversidad de la UE» (DO C 487 de 28.12. 2016, p. 14) y el Dictamen del CESE sobre «Evaluación intermedia del Programa LIFE» (DO C 173 de 31.5.2017, p. 7).

⁽²⁾ COM(2017) 358 de 28 de junio de 2017.

⁽³⁾ COM(1998) 42 final.

⁽⁴⁾ COM(2001) 162 final.

⁽⁵⁾ COM(2006) 216 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁷⁾ COM(2010) 4 final.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural», DO C 24 de 28.1.2012, p. 111.

⁽⁹⁾ Véanse las conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de 19 de junio de 2017.

2.7. En respuesta a los resultados del proceso REFIT, la Comisión ha presentado «Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía»⁽¹⁰⁾, que es objeto del presente dictamen.

3. Observaciones generales sobre el plan de acción

3.1. En primer lugar, el plan de acción incluye una nueva descripción del pésimo estado de conservación de las especies y hábitats, que, de hecho, deberían gozar de protección desde hace tiempo en virtud de las Directivas adoptadas en 1979 y 1992. Entre los principales factores que explican las deficiencias de aplicación se cuentan los limitados recursos, una ejecución insuficiente, la escasa integración de los objetivos de protección de la naturaleza en otros ámbitos políticos, la falta de conocimientos y de acceso a datos, y las deficiencias en materia de comunicación y participación de las partes interesadas. Por otra parte, quienes aplican las Directivas, especialmente a escala regional y local, a veces no conocen suficientemente sus requisitos ni la flexibilidad y las oportunidades que ofrecen, lo cual puede crear tensiones entre la protección de la naturaleza y la actividad económica.

3.2. El plan de acción tiene el objetivo de «mejorar la aplicación de las Directivas, su coherencia con los objetivos socioeconómicos y la participación de las autoridades nacionales, regionales y locales, las partes interesadas y los ciudadanos».

3.3. Dada la fuerte dimensión territorial de las Directivas y el papel fundamental de los entes regionales y locales en su aplicación, el Comité Europeo de las Regiones participó estrechamente en la preparación de este plan de acción y, en el futuro, también desempeñará un papel fundamental a la hora de cooperar con los entes locales y regionales y concienciarlos.

3.4. El plan de acción incluye un apretado calendario, ya que la Comisión quiere informar «sobre los resultados» antes de que finalice su mandato en 2019. En opinión del Comité, este es un objetivo muy ambicioso, sencillamente porque en la Comisión no se ha atribuido personal adicional a la aplicación del plan de acción.

3.5. El plan de acción fija cuatro ámbitos prioritarios con un total de quince medidas concretas:

- Prioridad A: mejorar las orientaciones y los conocimientos y garantizar una mayor coherencia con objetivos socioeconómicos más amplios,
- Prioridad B: impulsar la responsabilización política y reforzar el cumplimiento,
- Prioridad C: aumentar las inversiones en Natura 2000 y mejorar las sinergias con los instrumentos de financiación de la UE,
- Prioridad D: mejorar la comunicación y la divulgación, y lograr la participación de ciudadanos, partes interesadas y comunidades.

4. Observaciones específicas sobre el plan de acción

4.1. El CESE acoge con satisfacción el control de la adecuación y considera que la postura que ha mantenido hasta la fecha se ha visto confirmada. En el control de la adecuación ha participado un número notable de partes interesadas, lo que demuestra que la política de biodiversidad de la UE es una cuestión pertinente, objeto de intenso debate, para importantes sectores de la población (a los que, en algunos casos, afecta directamente).

4.2. Aunque cada una de las quince medidas concretas del plan de acción, en sí misma, contribuye a mejorar la aplicación de la actual legislación de protección de la naturaleza, el CESE no llega a comprender por qué la Comisión ha presentado un nuevo plan. En opinión del CESE, sería más útil evaluar la actual estrategia sobre biodiversidad con sus seis objetivos y sus veinte medidas concretas, realizar un análisis preciso de los puntos débiles y publicar los resultados y, sobre esta base, eventualmente integrar medidas adicionales en la estrategia existente. La presentación de un nuevo plan de acción crea confusión, ya que no queda nada claro qué relación guarda con la actual estrategia de biodiversidad, puesto que algunas medidas del plan de acción (por ejemplo, en las prioridades B y C) ya están incluidas desde hace años en los programas de biodiversidad de la UE y en la agenda política y están a la espera de ser aplicadas.

⁽¹⁰⁾ COM(2017) 198 final de 27 de abril de 2017.

4.3. El CESE ya ha expresado en otras ocasiones su queja de que la multitud de programas y estrategias es confusa y puede dar la impresión de que los nuevos programas, planes y estrategias son una mera manera de «actuar por actuar» que, en realidad, aporta muy pocas mejoras.

4.4. Ya en el propio encabezado de su comunicado de prensa sobre el plan de acción, la Comisión Europea asevera que el objetivo del plan es ayudar a las regiones a «defender la biodiversidad y cosechar los beneficios económicos de la protección de la naturaleza». El Comité valora el hecho de que el plan de acción se refiera no «solo» a la naturaleza o la biodiversidad, sino también a la interacción entre el hombre, la naturaleza y las actividades económicas. Esto deja claro que la política de biodiversidad va más allá de las obligaciones éticas y morales en materia de protección de las especies y los hábitats, lo que está en consonancia con las observaciones formuladas por el CESE en los últimos años.

4.5. Muchas regiones de Europa han desarrollado desde hace mucho tiempo ideas que demuestran cómo las personas pueden beneficiarse del capital natural. Entre otras cosas, es evidente la conexión entre el turismo y los paisajes diversos y heterogéneos, con alta biodiversidad. Va adquiriendo carta de naturaleza la creciente convicción de que los servicios ecosistémicos —que se ofrecen no solo en las zonas de Natura 2000— son de interés general.

4.6. No obstante, el problema crucial es que, para los propietarios y los usuarios de las tierras, las medidas de promoción o conservación de la biodiversidad en su mayor parte no son una fuente de ingresos, sino más bien un factor de costes. Mientras que en el pasado la «diversidad natural» era una especie de subproducto de la economía extensiva, se ha desencadenado un conflicto clásico de uso de la tierra, causado, entre otras cosas, por las difíciles condiciones económicas a las que, por ejemplo, los agricultores y los silvicultores se ven expuestos.

4.7. Sin embargo, las medidas de protección de la biodiversidad —ya sea dentro o fuera de Natura 2000— deben ser económicamente viables para aquellos que las llevan a cabo. No pueden ni deben realizarse a su costa. Los programas puestos en marcha hasta la fecha por la UE y los Estados miembros no han sido capaces de resolver este dilema básico, y el plan de acción, en el que se habla a menudo de situaciones que resulten beneficiosas para todos, lamentablemente apenas ofrece planteamientos eficaces para ello.

4.8. Tampoco las medidas que hasta ahora estaban ausentes en las estrategias de biodiversidad y que por primera vez se incluyen en el nuevo plan de acción cambiarán esta situación: ninguna campaña de sensibilización (por buena que sea), ningún sistema de participación pública (por ingenioso que sea), ninguna mejora de las orientaciones ni la proclamación del 21 de mayo como «Día Europeo de Natura 2000» —todas ellas nuevas medidas previstas en el plan de acción— tendrá éxito si las condiciones del marco económico y financiero no son correctas. El CESE considera que es preciso mejorar sustancialmente este aspecto y asignar una financiación suficiente y específica para la red Natura 2000 en el marco de la programación financiera a medio plazo a partir de 2021; deberá garantizarse que las autoridades responsables de la aplicación tanto en los Estados miembros como en la UE disponen del personal suficiente.

5. El dilema de la falta de recursos financieros

5.1. Por ejemplo, tan pronto como se creó la red Natura 2000 se prometió a los propietarios y usuarios de los terrenos una compensación financiera suficiente en caso de que se vieran afectados negativamente desde el punto de vista económico por las medidas o requisitos de Natura 2000. En su «Evaluación de 2010 de la aplicación del plan de acción de la UE para la biodiversidad»⁽¹¹⁾ la Comisión llega a la conclusión de que garantizar una financiación adecuada es una de las cuatro grandes medidas de apoyo. Pero la propia Comisión constata que «solo se ha satisfecho el 20 % de las necesidades totales de financiación para la gestión de espacios protegidos en Europa, entre los que se incluye Natura 2000». Según estimaciones de 2004, la gestión de Natura 2000 exigiría una inversión de 6 100 millones EUR al año respecto a EU-25. Como consecuencia de ello, existe un déficit financiero de al menos 5 000 millones EUR al año.

5.2. Las proyecciones más recientes del coste de la gestión de las zonas de Natura 2000 parecen indicar que las necesidades de créditos son claramente más elevadas. Los Estados federados de Alemania cifran los créditos anuales necesarios para la red terrestre de Natura 2000 en Alemania en 1 417 millones EUR, es decir, unos 175 EUR por hectárea por término medio. Si se extrapolan estos costes por hectárea a la red Natura 2000 terrestre del conjunto de la UE, los créditos anuales necesarios en la EU-28 se aproximarían a los 21 000 millones EUR, a los que habría que añadir los costes de las zonas marinas de Natura 2000. El CESE pide encarecidamente a la Comisión Europea que realice un cálculo más actualizado y sólido de los costes para el conjunto de la red Natura 2000.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 548, p. 13.

5.3. La falta de financiación para la gestión de la red Natura 2000 no solo es un problema clave para cumplir los objetivos acordados en materia de biodiversidad, sino también el síntoma de una evolución indeseable de las políticas europeas. Se aprueban leyes que originan costes, pero no se acuerda quién debe asumirlos o cómo deben cubrirse. La falta de coherencia entre la legislación de la UE y el presupuesto de la Unión es la fuente principal de los problemas de la protección de la biodiversidad en Europa.

5.4. El plan de acción también acepta el presupuesto actual de la UE tal como está establecido. Eso es comprensible, ya que estamos a mitad del actual período de financiación 2014-2020, pero el plan de acción no podrá resolver los problemas de protección de la biodiversidad.

5.5. La única medida financiera anunciada en el nuevo plan de acción es un aumento del 10 % en el presupuesto de LIFE para los proyectos que fomenten la protección de la naturaleza y la biodiversidad. Esto debe hacerse de manera neutra desde el punto de vista presupuestario (es decir, el presupuesto general de LIFE debe mantenerse al mismo nivel) y, por lo tanto, va en detrimento de otras medidas del programa. Entre 2014 y 2017 el presupuesto del programa LIFE reservó alrededor de 610 millones EUR para el área prioritaria «Naturaleza y biodiversidad», por lo que un 10 % más significa 15 millones EUR al año.

5.6. Por consiguiente, es adecuado que la Comisión, al hablar también de las «sinergias con la financiación de la política agrícola común» en la prioridad C del plan de acción («Aumentar las inversiones[...]»), señale especialmente la «información sobre las oportunidades de financiación de la política de cohesión» y la «política pesquera común» y anuncie las orientaciones para apoyar el despliegue de una «infraestructura verde». Pero todo esto no son nuevas medidas o propuestas sino objetivos que llevan mucho tiempo en la agenda política y cuya consecución se están reclamando. Ya están presentes en los antiguos programas y medidas sobre la biodiversidad, sin que haya habido ninguna evolución positiva en los últimos años.

5.7. Por lo tanto, sería necesario que la Comisión presentara una estrategia a largo plazo destinada a cubrir las necesidades de financiación⁽¹²⁾. El CESE considera que el debate sobre las perspectivas financieras, que se está iniciando ahora, constituye el marco adecuado en el que reflexionar al respecto. La experiencia ha demostrado que los proyectos de cooperación entre regiones, organizaciones de protección de la naturaleza y agricultores y silvicultores para aplicar las medidas de Natura 2000 pueden gozar de gran éxito si se conciben de tal manera que resulten suficientemente atractivos desde el punto de vista económico. Sin embargo, ni el plan de acción ni los planteamientos actuales que se plasman en el Documento de Reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE⁽¹³⁾ parecen indicar que la situación vaya a mejorar de forma significativa.

5.8. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea se proponga seguir desarrollando la estrategia de infraestructuras verdes en el marco del plan de acción. Aunque se trate de un concepto pionero, el Comité señala que cualquier concepto sin financiación será incapaz de impulsar ningún cambio. En este contexto, el CESE también remite a las Conclusiones del Consejo de Medio Ambiente, que, en su reunión del 19 de junio de 2017, instó a la Comisión Europea a que desarrolle la propuesta de una red transeuropea de infraestructuras verdes (RTE-V).

5.9. Por consiguiente, el Comité llama la atención sobre su reciente dictamen «Evaluación intermedia del Programa LIFE»⁽¹⁴⁾, en el que ha propuesto que LIFE se convierta «en el instrumento central de financiación de la red Natura 2000. En el dictamen se señala lo siguiente: «El enfoque escogido en su momento, a saber, organizar la financiación de la red Natura 2000 prioritariamente a través del Fondo de Desarrollo Regional de la UE y de los recursos del segundo pilar de la política agrícola común, debe considerarse insuficiente. El Comité se remite a su dictamen⁽¹⁵⁾ sobre este tema y se pronuncia en favor del correspondiente aumento de los fondos asignados al Programa LIFE. A este respecto, debe velarse por la coherencia de todas las medidas de apoyo, es decir, debe evitarse que haya conflicto o duplicación con otros fondos de la UE».

5.10. El plan de acción prevé una mejor comunicación, concienciación y participación de los ciudadanos, las partes interesadas, las comunidades y los entes locales y regionales, para lo que deberá crearse una «plataforma» junto con el Comité de las Regiones. El CESE lo celebra y cree firmemente que una mayor integración de la sociedad civil en el proceso de aplicación solo puede dar resultados positivos.

⁽¹²⁾ Véanse el Dictamen del CESE «La política de biodiversidad de la UE» (DO C 487 de 28.12.2016, p. 14) y el Dictamen del CESE «Evaluación intermedia del Programa LIFE» (DO C 173 de 31.5.2017, p. 7).

⁽¹³⁾ COM(2017) 358 de 28 de junio de 2017.

⁽¹⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre «Evaluación intermedia del Programa LIFE», DO C 173 de 31.5.2017, p. 7.

⁽¹⁵⁾ Véase el dictamen del CESE sobre «La política de biodiversidad de la UE», DO C 487 de 28.12.2016, p. 14.

5.11. El CESE valora positivamente que la Comisión haya elaborado el plan de acción y tenga intención de aplicarlo en estrecha cooperación con el CDR. El CESE, a su vez, brinda su apoyo, ya que considera que los entes locales y regionales solo tendrán un éxito limitado si no cuentan con la participación y la aceptación de la sociedad civil.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

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 (UE, Euratom) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas»

[COM(2017) 481 final — 2017/0219 (COD)]

(2018/C 129/16)

Ponente: **Graham WATSON**

Coponentes: **Anne DEMELENNE**

Stéphane BUFFETAUT

Consulta	Consejo de Ministros, 11.10.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	Grupo de Redacción, 17.10.2017
Fecha de la aprobación en el pleno	7.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	141/0/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. El CESE coincide con la Comisión cuando destaca que la democracia es uno de los valores fundamentales de la UE y que los partidos políticos y las fundaciones políticas desempeñan un papel esencial en una democracia representativa, tal como se reconoce en el artículo 10 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 12, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.
2. El CESE reconoce que el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas ha contribuido a aumentar la visibilidad, el reconocimiento, la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos europeos y sus fundaciones políticas afiliadas; no obstante, comparte la opinión de la Comisión de que aún queda trabajo pendiente para aumentar la participación de los ciudadanos, reforzar el carácter integrador de las elecciones y la dimensión europea del debate político, resaltar los vínculos entre los partidos nacionales y los europeos y promover la rendición de cuentas.
3. El Comité coincide con la Comisión en que, pese a los avances registrados con el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014, las normas existentes tienen lagunas que deben subsanarse y toma nota de la petición del Parlamento Europeo [2017/2733 (RSP)] para mejorar y adaptar estas normas.
4. El Comité apoya las propuestas de la Comisión destinadas a modificar el Reglamento en lo que respecta a quién puede patrocinar el registro de un partido político europeo, la proporcionalidad de la financiación de la UE, el umbral para acceder a dicha financiación, el cumplimiento de los criterios de registro y la recuperación de los fondos indebidamente gastados.
5. El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de lograr que los programas electorales de los partidos políticos europeos puedan ser consultados más fácilmente por los ciudadanos. Sin embargo, alberga algunas dudas sobre la propuesta de un nuevo apartado 3 bis al artículo 18 del Reglamento. En él se establece que los partidos políticos europeos deberán incluir en su solicitud de financiación pruebas que demuestren que sus partidos miembros han publicado continuamente en sus sitios web, durante los doce meses anteriores al momento en que se presenta la solicitud, el programa político y el logotipo del partido político europeo, así como información, en relación con cada uno de sus partidos miembros, sobre la representación por sexo entre los candidatos en las últimas elecciones al Parlamento Europeo y entre los diputados al Parlamento Europeo.
6. El Comité plantea, en particular, respecto del primer requisito, cómo se controlará y cómo se aplicará a los nuevos partidos que se constituyan en los Estados miembros y a los partidos políticos europeos que se retrasen al aprobar sus programas políticos; respecto del segundo requisito, por qué se centra únicamente en el sexo y no, por ejemplo, en criterios raciales, étnicos o lingüísticos.

7. Por consiguiente, el Comité recomienda a la Comisión que el período de tiempo durante el que el programa debe estar disponible en los sitios web de los partidos se reduzca de doce meses a tres y que la información solicitada sobre la diversidad de los candidatos en las listas electorales no se limite solo a la proporción relativa entre mujeres y hombres, sino que también incluya la diversidad étnica y lingüística.
8. Por lo demás, el CESE vuelve a llamar la atención sobre el agravamiento de la desigualdad de trato entre los partidos políticos europeos y sus fundaciones, por una parte, y las asociaciones y fundaciones europeas con objetivos más generales (por ejemplo, económicos, sociales, humanitarios, culturales, medioambientales, deportivos, etc.), por otra.
9. Una vez más, el Comité lamenta la decisión de la Comisión, hace ya varios años, de retirar el proyecto de estatuto de asociación europea y denuncia los obstáculos para el registro de sociedades con un estatuto europeo; e insta de nuevo a la Comisión a presentar en un futuro próximo un reglamento europeo equivalente sobre el estatuto y la financiación de las asociaciones europeas no vinculadas a partidos políticos.

Bruselas, 7 de diciembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 por lo que respecta a la modificación de los recursos destinados a la cohesión económica, social y territorial, y los recursos destinados a la inversión para el objetivo de inversión en crecimiento y empleo, así como al objetivo de cooperación territorial europea»

[COM(2017) 565 final – 2017/0247 COD]

(2018/C 129/17)

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 19.10.2017 Parlamento Europeo, 23.10.2017
Fundamento jurídico	Artículos 177 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Fecha de la aprobación en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º:	530
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	160/0/2

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité decide por unanimidad proceder directamente a la votación (artículos 50, apartado 4, y 56, apartado 3, del Reglamento Interno) sin abrir un debate general.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES