

Diario Oficial de la Unión Europea

C 51



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

59º año

10 de febrero de 2016

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

RESOLUCIONES

Comité de las Regiones

115.º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2015

2016/C 051/01	Resolución sobre el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2016	1
---------------	--	---

DICTÁMENES

Comité de las Regiones

115.º Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2015

2016/C 051/02	Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Una visión territorial para 2050: ¿cuál es el futuro?	8
2016/C 051/03	Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Agenda Europea de Migración	14
2016/C 051/04	Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Normas mínimas de remuneración del empleo en la UE	22
2016/C 051/05	Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — El papel de la economía social en la reactivación del crecimiento económico y la lucha contra el desempleo	25
2016/C 051/06	Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — La dimensión local y regional de la economía colaborativa	28
2016/C 051/07	Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea	34

ES

2016/C 051/08	Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — La dimensión local y regional del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS)	39
2016/C 051/09	Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — El futuro del Pacto de los Alcaldes	43
2016/C 051/10	Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Contribución al control de la adecuación de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres	48

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ DE LAS REGIONES

115.º PLENO DE LOS DÍAS 3 Y 4 DE DICIEMBRE DE 2015

Resolución sobre el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2016

(2016/C 051/01)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO,

- Vista la Comunicación de la Comisión Europea sobre su «Programa de trabajo para 2016 — No es momento de dejar las cosas como están» y el Protocolo de Cooperación entre el CDR y la Comisión Europea,
- Vistas la Resolución, de 9 de julio de 2015, sobre las prioridades para el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2016 y la Resolución, de 4 de junio de 2015, sobre las prioridades del Comité de las Regiones Europeo para el sexto mandato 2015-2020,
- teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad,

Empleos, crecimiento, inversión y política de cohesión

1. Acoge favorablemente las propuestas de la Comisión de adoptar un nuevo enfoque para aplicar el principio de desarrollo sostenible conforme al artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, teniendo en cuenta la revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020 y la realización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Dos posibles alternativas para este nuevo enfoque podrían ser integrar los ODS en una Estrategia Europa 2030 de nueva orientación o integrarlos en una nueva estrategia de desarrollo sostenible;
2. Subraya que este empeño requiere una fuerte dimensión territorial que permita a los entes regionales y locales participar en su diseño y aplicación, a través del Semestre Europeo, a fin de garantizar su eficacia así como la legitimidad democrática y la rendición de cuentas; esta reivindicación se corresponde con el llamamiento del CDR para que se elabore un Libro Blanco sobre la cohesión territorial, basado en el análisis de la Presidencia de Luxemburgo sobre la interacción entre la Agenda Territorial 2020 y la Estrategia Europa 2020; en este contexto sugiere asimismo que las evaluaciones de impacto territorial sean obligatorias cuando la Comisión Europea lleve a cabo evaluaciones de impacto;
3. Insta al Banco Europeo de Inversiones y a la Comisión a que den prioridad a proyectos en los que participen los entes regionales y locales, incluidas agrupaciones de proyectos de pequeña y mediana escala, y se compromete a promover y supervisar el FEIE a nivel local y regional; señala que los préstamos del FEIE no son relevantes para todos los países puesto que el FEIE no ofrece a los entes locales y regionales mejores oportunidades de crédito que las que ya existen en algunos Estados miembros;
4. Se congratula de la voluntad de la Comisión de simplificar la aplicación de la política de cohesión y considera que los esfuerzos de simplificación deben adoptar un enfoque integral tanto para los beneficiarios como para las autoridades de gestión; el CDR seguirá de cerca y contribuirá a los trabajos del Grupo de alto nivel sobre la simplificación;

5. Insta a la Comisión a que entable un diálogo temprano con el CDR sobre los aspectos territoriales de la revisión del MFP al objeto de garantizar que todas las políticas de la Unión contribuyen al refuerzo de la cohesión económica, social y territorial en la UE;
6. Señala que orientar el presupuesto de la UE hacia los resultados requiere también un seguimiento ambicioso de las conclusiones del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» que están a punto de hacerse públicas. Dado que las repercusiones principales del presupuesto de la UE se dejan sentir principalmente a escala regional y local, los entes regionales y locales deben también —en concreto a través del CDR— intervenir de manera destacada en la preparación de propuestas, sustanciales y exhaustivas, para una revisión del sistema presupuestario de la UE, que el CDR espera que la Comisión Europea presente en 2016;
7. Anima una vez más a la Comisión a relanzar el debate sobre «Más allá del PIB» y a examinar la necesidad y la viabilidad del desarrollo de indicadores alternativos o complementarios para el bienestar y el desarrollo sostenible;
8. Lamenta que en el programa de trabajo de la Comisión para 2016 no se mencione explícitamente la agenda urbana de la UE, dada la urgente necesidad de un enfoque más integrado de la política y la legislación de la UE en este ámbito; a este respecto, reitera su petición de un Libro Blanco sobre una agenda urbana de la UE;
9. Pide a la Comisión que considere la propuesta de la Presidencia de Luxemburgo de un «Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza», y solicita participar activamente en la revisión de los obstáculos transfronterizos que lleva a cabo en la actualidad la Comisión;
10. Reitera su llamamiento a la Comisión para que publique un Libro Verde sobre la movilidad en las regiones geográfica y demográficamente más desfavorecidas;
11. Pide a la Comisión que publique un Libro Blanco sobre las zonas rurales, a fin de desarrollar su enorme potencial de empleo y crecimiento, incluso dentro de un contexto urbano-rural; reitera la necesidad de una simplificación de la PAC; asimismo, espera con interés el informe relativo al funcionamiento del mercado del sector lácteo sobre el que el CDR ya ha presentado recomendaciones muy específicas;
12. Pide a la Comisión que desarrolle un plan de acción claro sobre el «Crecimiento Azul» e insta a que se cree una comunidad de conocimiento e innovación específica para la economía azul como medida adicional que impulse las capacidades y la transferencia de ideas de la investigación marina al sector privado;
13. Respalda los esfuerzos de la Comisión para facilitar el uso de instrumentos financieros innovadores; subraya que estos instrumentos deben simplificarse en mayor medida e insta a la Comisión a que adopte, en estrecho diálogo con los representantes de las ciudades, las regiones, el BEI y los interlocutores sociales, todas las soluciones jurídicas pertinentes para no caer de nuevo en los errores cometidos al inicio del período de programación 2007-2013;

Desarrollo sostenible

14. Examinará cuidadosamente el nuevo paquete sobre la economía circular, incluidos su plan de acción, la nueva propuesta legislativa por la que se modifica la legislación sobre residuos de la UE y su impacto para los entes regionales y locales;
15. Pide a la Comisión que fomente una mayor cooperación europea en el ámbito de la energía y reconozca explícitamente el papel y la contribución de los entes locales y regionales en las políticas de la Unión de Energía, sobre todo en lo que respecta a las renovables, la microproducción de energía renovable, la eficiencia energética, la realización del mercado interior de la energía, las infraestructuras energéticas, las políticas de diversificación y la tecnología energética innovadora; expresa su voluntad de participar activamente en el Foro de las Infraestructuras Energéticas y cooperar con los reguladores de la energía europeos;
16. Pide a la Comisión que tenga en cuenta las opiniones y expectativas de los consumidores, así como la experiencia y las mejores prácticas de los entes locales y regionales a la hora de diseñar la nueva configuración del mercado de la energía; declara su disposición a contribuir activamente a la labor del Citizen's Energy Forum;

17. Se felicita de que la Comisión promueva una iniciativa, aunque no sea legislativa, en favor de una estrategia espacial para Europa y espera que apoye el mercado de las aplicaciones tecnológicas espaciales, con el fin de favorecer la creación de pymes en este sector; a este respecto, pide una mayor participación de los entes locales y regionales en las fases de programación y ejecución de la estrategia espacial para Europa;

18. Pide a la Comisión que apoye las iniciativas locales y regionales dentro de la campaña en favor de unas ciudades resilientes, dirigida por Naciones Unidas en el marco de Sendai, y reitera su llamamiento a la Comisión para que integre sólidamente la creación de resiliencia en sus políticas de desarrollo; actuar ahora es mucho más rentable que tratar de aumentar la resiliencia de la infraestructura que ya está construida;

19. Acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de fusionar la gestión del Pacto de los Alcaldes con la iniciativa «Mayors ADAPT» y declara su disposición a contribuir activamente a ampliar y promover un nuevo pacto integral de los alcaldes para el clima y la energía en todo el mundo; reitera, no obstante, que no deben ignorarse otras modalidades locales y regionales de cooperación sobre asuntos relacionados con el clima y la energía;

20. Lamenta la ausencia de una referencia clara en el programa de trabajo al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020, aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo ⁽¹⁾; pide en particular a la Comisión que aplique el cuarto objetivo prioritario del VII PMA: maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación; acoge con satisfacción la iniciativa prevista REFIT sobre la notificación en materia de medio ambiente, pero reitera su petición de una nueva propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, así como una propuesta sobre las inspecciones medioambientales y su aplicación ⁽²⁾;

21. Toma nota con preocupación de que el cambio demográfico, la crisis socioeconómica y los flujos migratorios concentrados geográficamente pueden aumentar las desigualdades en materia de salud ya existentes entre las regiones europeas y convertirse en un desafío para establecer sistemas sanitarios eficaces, accesibles y sólidos y pide a la Comisión que encargue un estudio en el que se analicen estos factores concomitantes y la manera en que las regiones europeas pueden convertir este reto en una oportunidad;

22. Pide a la Comisión que adopte medidas en el ámbito de la reducción del desperdicio de alimentos fijando un objetivo de reducir los residuos alimentarios en al menos un 30 % para 2025, sobre todo habida cuenta de que muchos entes regionales y locales de Europa necesitan orientación y seguridad jurídica cuando aplican las medidas e iniciativas para reducir el desperdicio;

23. Reitera su llamamiento para que las medidas, las disposiciones financieras y las prioridades de la UE tengan en cuenta el efecto acumulativo de las pequeñas y medianas ciudades dado que aproximadamente el 56 % de las ciudades son de pequeño y mediano tamaño con una población comprendida entre las 5 000 y las 100 000 personas;

El mercado interior

24. Insta a la Comisión a hacer avanzar rápidamente las iniciativas que propone para ejecutar su estrategia para el mercado único; subraya que debería evaluarse plenamente el impacto territorial de las medidas conexas;

25. Destaca que la aplicación del mercado único digital es clave para los entes locales y regionales; pide a la Comisión Europea que elabore informes regulares sobre los avances en la reducción de la «brecha digital», principalmente a escala regional y local;

26. Acoge favorablemente la intención de la Comisión Europea de revisar la Directiva de servicios audiovisuales y de medios de comunicación (DSCA) y pide que se tengan en cuenta la dimensión regional y las especificaciones;

27. Subraya la necesidad de una estrategia para apoyar el desarrollo de la infraestructura de las TIC, en particular en regiones alejadas y en zonas rurales y, de manera más general, en las regiones menos desarrolladas, habida cuenta de que los servicios de conectividad de banda ancha y ultraancha pueden constituir una importante palanca de crecimiento;

⁽¹⁾ Decisión n° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013.

⁽²⁾ CDR 1119-2012, CDR 593-2013.

28. Acoge con satisfacción el hincapié que hace la Comisión en liberar el potencial de la economía colaborativa o participativa y espera que la Comisión presente en breve propuestas sobre un planteamiento coordinado de las normativas al respecto, teniendo en cuenta el importante papel de los entes locales y regionales y la necesidad de garantizar la derechos de los consumidores;

29. Apoya los esfuerzos de la Comisión para hacer frente a los obstáculos reglamentarios para las pymes y las pequeñas empresas innovadoras y celebra su intención de proponer una iniciativa para dar una segunda oportunidad a los empresarios que hayan sufrido una quiebra; destaca la importante contribución de los entes regionales y locales a la aparición de ecosistemas empresariales sólidos y, por consiguiente, pone de relieve la necesidad de incorporarlos a la gobernanza de la política en favor de las pymes, y en particular a la red de representantes para las pymes («SMEs envoys»);

30. Invita a la Comisión a que prosiga sus esfuerzos para realizar la Unión de los Mercados de Capitales y reitera la necesidad de reducir al mínimo la carga administrativa que pudiera resultar de futuras medidas reglamentarias y de evitar la asunción de riesgos excesivos y la inestabilidad en los mercados financieros;

31. Celebra la intención de la Comisión de presentar un plan de acción sobre el IVA, aplicar las normas internacionales sobre la erosión de la base imponible y la transferencia de beneficios y aclarar, en el marco de la revisión de la Directiva sobre el IVA de la UE que se efectuará en 2016, las condiciones en que puede considerarse compatible con el Derecho de la UE la no imposición de las cooperaciones intermunicipales establecidas con arreglo al Derecho público y que se sitúen fuera del ámbito de aplicación de la legislación en materia de contratación pública;

32. Toma nota del anuncio de la Comisión de retirar su propuesta sobre una base tributaria consolidada común del impuesto sobre sociedades que el CDR había acogido con satisfacción, pero se pregunta hasta qué punto la intención de la Comisión de sustituirla por «propuestas para un enfoque gradual hacia una base tributaria del impuesto sobre sociedades obligatoria» se adelanta al resultado de la consulta pública en curso sobre este tema;

33. Lamenta profundamente la falta de explicaciones sobre la decisión de la Comisión Europea de posponer la adopción del «Paquete de movilidad laboral», concebido como una de las iniciativas emblemáticas de la Comisión para abordar el dumping social y el turismo social y reforzar los derechos sociales en Europa, que, a juicio del CDR, debería contener una revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores;

34. Aguarda la propuesta de la Comisión para una mejor conciliación entre la vida laboral y privada, sobre todo en relación con la participación de las mujeres en el mercado laboral, en concreto mediante la revisión de la Directiva de 2010 relativa al permiso parental, el desbloqueo de los obstáculos institucionales contra la Directiva relativa al permiso por maternidad y la presentación de una estrategia concreta para lograr la igualdad de género en la UE;

35. Pide a la Comisión que proponga una revisión de la Directiva relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos y mutágenos durante el trabajo y una Directiva sobre los trastornos musculoesqueléticos relacionados con el trabajo;

36. Subraya que la «Agenda de nuevas cualificaciones para Europa» debería centrarse en renovar los esfuerzos para modernizar los sistemas de enseñanza superior europeos y en propuestas encaminadas a garantizar que todas las personas en la UE tienen el derecho y la posibilidad de completar un mínimo nivel de educación y cualificación, a alcanzar la excelencia y a estimular la innovación en la enseñanza y en la educación y formación profesional (EFP), mediante la promoción de la educación en competencias digitales y el papel de la educación contra la radicalización de los jóvenes;

Unión económica y monetaria

37. Se congratula de la voluntad de la Comisión de mejorar la rendición de cuentas democrática del sistema de gobernanza económica de la UE, que no estaría completo sin la participación de los entes subnacionales;

38. Pide a la Comisión que evalúe la incidencia de las normas del nuevo SEC 2010 sobre la capacidad inversora de los entes locales y regionales;

39. Toma nota de las iniciativas de la Comisión para preparar la transición de la fase 1 a la fase 2 de la realización de la UEM, incluido el Libro Blanco previsto para la primavera de 2017; señala, no obstante, que es preciso decidir separadamente sobre cada paso de la realización;

40. Destaca que, para mejorar la dimensión social de la UEM, es fundamental hacer frente a las disparidades regionales; señala que en el cuadro de indicadores sociales de la UEM deben incluirse indicadores de disparidad regional;

Justicia, derechos fundamentales y migración

41. Considera que la gobernanza multinivel ofrece la posibilidad de proteger los derechos fundamentales en la práctica y contribuye al proceso de construcción y protección de una Europa de los ciudadanos;

42. Considera que la confianza mutua es esencial para la eficacia de la labor transfronteriza de los servicios coercitivos, dado que el terrorismo y la radicalización, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia son por naturaleza transnacionales y exigen una respuesta de la UE; acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de prestar más atención a desarrollar la cooperación operativa y los instrumentos necesarios para este fin;

43. Toma nota de la atención que se otorga a los principios de solidaridad y responsabilidad en la Agenda Europea de Migración y sus iniciativas de aplicación; subraya que estos principios y el respeto de los derechos humanos así como las capacidades de los entes locales y regionales deberían estar en el centro no solo de todas las políticas de la UE en materia de migración, sino también de su adopción y aplicación por parte de los Estados miembros;

44. Toma nota del aumento de la financiación de la UE para hacer frente a la crisis de refugiados y pide que la Comisión lleve a cabo un análisis sobre el valor añadido y el grado en que se puede recurrir a ella, en particular por parte de los entes locales y regionales; subraya que es necesario imprimir mayor urgencia a la provisión y asignación de fondos para la gestión de la migración y la integración; insta a la Comisión a garantizar que los entes locales y regionales que actualmente reciben y acogen refugiados obtienen rápidamente los recursos financieros indispensables para satisfacer las necesidades inmediatas de estas personas;

45. Acoge con satisfacción el anuncio de iniciativas para colmar las lagunas de la normativa de asilo de la UE y presentar un sistema de reubicación y reasentamiento a largo plazo, coherente y aceptado en toda la UE; se congratula a este respecto de los planes de seguir desarrollando el Reglamento de Dublín con el fin de procurar un reparto más justo de las cargas, basado en cuotas estables y equitativas; señala que las disposiciones del procedimiento de Dublín, adoptadas de común acuerdo, siguen vigentes y que todos los Estados miembros de la UE deben cumplir las normas de la UE en materia de acogida y procedimientos;

46. Insiste en la necesidad imperiosa de mejorar la protección de las fronteras exteriores de la UE; insiste en que debe evitarse cualquier medida que ponga en peligro el principio de libre circulación en el espacio Schengen, pero reconoce que, en circunstancias excepcionales, es posible seguir efectuando controles en las fronteras interiores de Schengen para salvaguardar el espacio de libertad, seguridad y justicia; insta a la Comisión a considerar también la necesidad de futuras iniciativas para facilitar la integración de los refugiados, por ejemplo mediante la concertación de «asociaciones para la inmigración y la integración» entre los entes locales y regionales de los países de origen y los países de destino;

47. Toma nota de la propuesta de la Comisión de establecer una lista de países de origen seguros y se compromete a diseñar políticas e intercambiar mejores prácticas a nivel regional y local a través de sus comités consultivos mixtos y grupos de trabajo, con la participación de los siete países que figuran en la propuesta de la CE;

48. Invita a la Comisión a elaborar políticas de retorno eficaces que se apliquen con rapidez y respeten la dignidad y los derechos fundamentales de los migrantes que no puedan aspirar al asilo y puedan ser devueltos con seguridad. Ello es necesario para garantizar que los recursos pueden centrarse en las personas que los necesitan realmente y ayudar a evitar la creación de nuevos conflictos sociales que pueden allanar el camino hacia el extremismo;

Política comercial de la UE

49. Se congratula de la propuesta de la Comisión de introducir un nuevo sistema de tribunales de inversiones de la ATCI y de otras negociaciones comerciales y de inversión de la UE; se felicita especialmente de que la nueva propuesta incluya el derecho de los gobiernos a regular pero, no obstante, pide más explicaciones pormenorizadas sobre la manera en que esta medida va a mejorar la situación en comparación con el mecanismo actual de la resolución de litigios entre inversores y Estados;

50. Insta a la Comisión a que realice evaluaciones de impacto de las posibles repercusiones económicas, sociales y medioambientales de los acuerdos comerciales, en particular para las pymes, los consumidores, sectores económicos específicos, los derechos humanos y los países en desarrollo antes de abrir negociaciones comerciales; subraya, en especial, la necesidad de aclarar si —y en qué momento— la ATCI puede afectar a los servicios públicos locales;

51. Lamenta la omisión continua de la dimensión regional y local en las negociaciones comerciales y pide a la Comisión que lo subsane en su nueva estrategia de comercio e inversión; en este orden de cosas, pide a la Comisión que asocie al CDR en el proceso de las negociaciones del ACS, en particular mediante la concesión al CDR de un acceso a los documentos de negociación similar al de la ATCI;

Estabilidad y cooperación fuera de la Unión Europea

52. Insiste en la urgencia de encontrar una solución pacífica a los conflictos en Libia, Siria y Ucrania. Ofrece la participación de los entes locales y regionales en la diplomacia entre personas; reafirma su disposición a trabajar en la aplicación de la reforma de la descentralización en Ucrania y propone el fortalecimiento de los vínculos de cooperación entre los entes locales y regionales europeos y libios, centrándose en la creación de capacidades y el desarrollo territorial, incluso antes de la plena aplicación de un acuerdo interno global;

53. Acoge favorablemente la intención de la Comisión de proporcionar un marco más preciso para apoyar la estabilización y el desarrollo democrático de los países vecinos del Este y el Sur de la Unión en la nueva política europea de vecindad; hace hincapié en que la nueva política debe adoptar un enfoque territorial e incorporar la asistencia al proceso de descentralización entre sus objetivos estratégicos; se compromete a contribuir a este enfoque a través de sus dos plataformas de cooperación, a saber, la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) y la Conferencia de Entes Regionales y Locales de la Asociación Oriental (Corleap);

54. Acoge favorablemente la intención de la Comisión de seguir trabajando en pos de una mayor concreción de las perspectivas de adhesión a la UE de los países candidatos; insta a la Comisión a que en sus informes futuros sobre la estrategia de la ampliación examine de manera más exhaustiva la situación de la autonomía regional y local en los países de la ampliación, tema sobre el que se centrará la labor de los comités consultivos mixtos (CCM) y los grupos de trabajo del CDR;

55. Acoge con satisfacción la propuesta de un nuevo marco político post-Cotonú y la intención de la Comisión de aumentar la coherencia de la política exterior; insiste en la necesidad de desarrollar la democracia local y la capacidad administrativa en la política de desarrollo y de promover la integración regional y la cooperación descentralizada para el desarrollo con las regiones asociadas;

56. Insta a la Comisión a que, cuando analice las respuestas a las consultas públicas, tenga en cuenta la procedencia de las distintas contribuciones y diferencie entre las contribuciones que representen intereses particulares y las que representen intereses generales, entre las que cabe englobar las contribuciones de los entes locales y regionales; destaca la importancia de tener en cuenta su distinto alcance, también para valorar la necesidad de realizar una evaluación del impacto territorial respecto de propuestas legislativas específicas;

Ciudadanía y gobernanza

57. Subraya que los entes locales y regionales pueden desempeñar un papel determinante para identificar las normas de la UE que imponen cargas administrativas, incluidas las que pueden derivarse de la aplicación o la transposición; reitera su petición de que se haga referencia a la contribución del CDR al proceso legislativo en el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», habida cuenta del papel institucional privilegiado del CDR respecto del principio de subsidiariedad y del impacto territorial de la legislación de la UE;

58. Reitera una vez más su petición para que se exima a los representantes democráticamente elegidos de las autoridades y las asociaciones regionales y locales de las normas derivadas del registro de transparencia obligatorio, destinado a regular el acceso de los grupos de presión a las instituciones de la UE;

59. Acoge favorablemente la intención de la Comisión de ampliar los «Diálogos con los Ciudadanos» y su determinación de tender puentes entre la UE y sus ciudadanos; reitera que continuará promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas democrática en el proceso de toma de decisiones de la UE así como la comunicación descentralizada sobre las políticas de la UE que afectan a los entes locales y regionales, al objeto de aumentar la legitimidad de la UE y de su legislación;

60. Sigue con gran interés la revisión del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana y subraya que es necesaria una revisión exhaustiva para que este instrumento pueda estar a la altura de su función y méritos potenciales;

61. Encarga al presidente que transmita la presente Resolución a la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo y al presidente del Consejo Europeo.

Bruselas, 3 de diciembre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

DICTÁMENES

COMITÉ DE LAS REGIONES

115.º PLENO DE LOS DÍAS 3 Y 4 DE DICIEMBRE DE 2015

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Una visión territorial para 2050: ¿cuál es el futuro?

(2016/C 051/02)

Ponente: Oldřich VLASÁK (CZ/CRE), concejal de la ciudad de Hradec Králové**RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

Observaciones generales

1. acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por la Presidencia luxemburguesa para debatir la «visión territorial para 2050» y se congratula de que la Presidencia haya decidido consultar al CDR sobre este asunto;
2. subraya la importancia de reconocer explícitamente la amplia variedad de realidades territoriales que hay en la Unión Europea, que necesitan enfoques y estrategias diferentes para resolver sus problemas;
3. considera que más de 15 años después de la Perspectiva del Desarrollo Territorial Europeo adoptada en Potsdam en 1999, la Unión Europea necesita una nueva visión territorial que:
 - traduzca el concepto de cohesión territorial consagrado en el Tratado de Lisboa en orientaciones políticas operativas,
 - vaya más allá de una perspectiva de desarrollo meramente espacial,
 - aborde los retos territoriales fundamentales de la Unión Europea,
 - facilite orientaciones para todas las políticas de la UE con una dimensión territorial que se vincule y sea coherente con las políticas de cohesión territorial y sus intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos,
 - proporcione orientaciones para todas las políticas de la UE con una dimensión territorial,
 - esté relacionada con el futuro a largo plazo de los objetivos económicos, medioambientales y sociales de las políticas europeas, y
 - se base en los principios de subsidiariedad y de gobernanza multinivel;

4. pide, por lo tanto, una amplia consulta a escala europea sobre la futura visión territorial de la Unión Europea basándose en el Libro Verde sobre la cohesión territorial [COM(2008) 616 final] y reitera su llamamiento en favor de un Libro Blanco sobre la cohesión territorial; ambos podrían utilizarse como base para guiar otras políticas de la UE con una dimensión territorial más marcada ya en el próximo período de programación después de 2020;
5. subraya la importancia de identificar oportunamente las tendencias y los retos mundiales para adaptar de manera adecuada las políticas públicas. A este respecto, acoge con satisfacción varios informes prospectivos realizados por las instituciones europeas y destaca el estudio del CDR titulado *Challenges at the Horizon 2025 — Key trends and Impact on the LRAs* [Retos de cara a 2025: tendencias clave e impacto en los entes locales y regionales] ⁽¹⁾;
6. hace referencia a las tendencias y desafíos globales que afronta la Unión Europea, tal como se definen en el informe titulado «Tendencias globales hasta 2030: ¿puede la UE responder a los retos que se avecinan?» elaborado por el proyecto ESPAS ⁽²⁾, y que entrañan una dimensión territorial, ya que sus efectos difieren de una región a otra en función de las especificidades y los contextos territoriales. Cabe señalar, sin embargo, que la dimensión territorial no se tiene suficientemente en cuenta en el informe ESPAS. Por tanto, confía en contribuir a abordar la dimensión territorial en los futuros trabajos del proyecto ESPAS;
7. considera que se necesita una visión territorial europea clara para responder eficazmente a las tendencias y los retos actuales y futuros y que se debería reforzar la dimensión territorial en la elaboración de las políticas, por ejemplo, mediante la aplicación del enfoque de base local;
8. destaca, a este respecto, el papel de la Agenda Territorial 2020, que sigue siendo válida y debe aplicarse mejor. A tal efecto, el CDR se remite a su reciente dictamen sobre «La mejora de la aplicación de la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020» ⁽³⁾;
9. subraya, por otra parte, que la planificación estratégica y la fijación de objetivos políticos claros y viables, que podrían ser parte integrante de esa «visión», son un elemento esencial de la adecuada elaboración de las políticas;
10. reitera que, a escala de la UE, el Tratado (TFUE, artículo 174) establece un objetivo territorial general para el desarrollo de la Unión Europea al estipular lo siguiente: «a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial». La cohesión territorial consiste en garantizar un desarrollo equilibrado de todos los territorios de la UE;

La dimensión territorial en la elaboración de las políticas

11. llama la atención sobre las ventajas y los beneficios de aplicar el enfoque de base local ⁽⁴⁾, cuyos elementos esenciales se fundamentan en la integración de sectores dentro de una estrategia territorial específica y en un diálogo territorial orientado a los resultados. Si se aplica de manera eficaz, el enfoque de base local permite valorar y reactivar la identidad territorial y las especificidades territoriales como un elemento distintivo;
12. toma nota de que el enfoque de base local, si bien suele debatirse en las instituciones de la UE, todavía no se aplica en todas partes de modo generalizado a escala de la UE y de los Estados miembros. Reitera su firme convicción de que aplicar el enfoque de base local a las políticas de la UE podría ofrecer resultados óptimos, ya que las políticas se adaptarán a las condiciones locales concretas y de ese modo podrán afrontar de manera más eficaz los retos a los que se enfrentan las regiones, las ciudades y los municipios, y reducir así las diferencias entre sus niveles de desarrollo;
13. señala que, si bien sigue siendo necesario reforzar las políticas sectoriales, el enfoque de base local es el planteamiento más eficaz para lograr el objetivo de lograr un desarrollo armonioso general consagrado en el Tratado. A este respecto, el CDR hace referencia a un estudio llevado a cabo por la Comisión Europea en el que se exponían cinco características comunes a la aplicación con éxito del enfoque de base local ⁽⁵⁾. Estas características son: la importancia de valorizar una identidad territorial, más allá de los límites sectoriales y geográficos, un sistema de gobernanza abierto, una fuerte capacidad de liderazgo y la experimentación y el aprendizaje mediante la práctica;

⁽¹⁾ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/challenges-horizon-2025.pdf>

⁽²⁾ <http://europa.eu/espas/>

⁽³⁾ DO C 195 de 12.6.2015, p. 30.

⁽⁴⁾ El enfoque de base local puede definirse como la actuación de las partes interesadas que entablan un proceso de colaboración para abordar los problemas a medida que se producen en un espacio geográfico dado, ya sea un vecindario, una región o un ecosistema.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2015/07/territorial-agenda-2020-put-in-practice

14. señala que la política sectorial es importante, pero que el desarrollo territorial requiere una estrategia de base local como punto de partida de un desarrollo local y regional adaptado. El enfoque de un marco común (acuerdo de asociación) para la ejecución, en este período de programación, de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos resulta loable, pero para poder aplicar verdaderamente esta política en su totalidad es necesario suprimir los obstáculos creados por las diferentes normativas. Debería simplificarse el marco reglamentario de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, con la contribución y participación de los entes regionales y locales. Además, los proyectos con un enfoque territorial integrado deberían poder financiarse con cargo a diferentes fondos, mientras que una única normativa debería ser suficiente para el posterior rendimiento de cuentas;

15. pone de relieve el análisis efectuado en el Sexto informe sobre la cohesión, en el que se afirma que «en los últimos años, las disparidades regionales se han ampliado debido a que la crisis no ha afectado por igual a unas regiones y otras» ⁽⁶⁾. En efecto, no solo la propia crisis, sino también las decisiones políticas, en particular las medidas de austeridad como parte del Semestre Europeo, han tenido consecuencias muy distintas en las regiones europeas. Por ejemplo, las regiones financieramente sólidas han podido atenuar los efectos de la crisis y cumplir los requisitos del Semestre Europeo y, por otro lado, las regiones económicamente débiles han tenido que recortar las inversiones públicas como consecuencia de las medidas de austeridad, con las dificultades económicas que ello ha provocado. Este análisis lleva a la conclusión de que existe un impacto territorial incluso en ámbitos políticos y factores externos que *a priori* no se incluyen en una perspectiva territorial, como la política bancaria o fiscal. Recuerda que, en particular, la crisis ha acentuado las diferencias territoriales y ha afectado con mayor intensidad a los países con retrasos de desarrollo. Por ello el CDR subraya que, para tener un impacto armonioso, las políticas deben aplicarse tomando como referencia el principio del reequilibrio y el enfoque territorial. Esto supone aplicar un enfoque equilibrado con respecto a las medidas de austeridad;

16. señala que, desde que tuvo lugar el debate de 2009 sobre el tema «Más allá del PIB», se ha incrementado significativamente la cantidad de datos disponibles en el ámbito de la UE y observa que es necesario explorar otros indicadores que complementen el PIB a la hora de medir los avances —especialmente a nivel de las regiones y ciudades de la UE— en el cumplimiento de los objetivos de la UE;

17. hace hincapié en que la mayoría de las políticas públicas tienen una dimensión regional y local que puede evaluarse a través de una evaluación del impacto territorial (EIT) y que debe tenerse en cuenta a la hora de concebir y revisar dichas políticas. El CDR inició en 2014 la fase piloto de su estrategia de evaluación del impacto territorial aplicándola a una serie de expedientes, y en ella se probaron distintas metodologías y enfoques; celebra que, como consecuencia del paquete «Legislar mejor», publicado el 19 de mayo de 2015, la Comisión utilizará las EIT como uno de los elementos de la evaluación del impacto; por ello, el CDR subraya igualmente el papel de la política urbana de la UE y presta una atención particular a las «áreas interiores», cuya actuación sigue siendo una prioridad para el desarrollo de las regiones; hace referencia al Dictamen «Hacia una política urbana integrada para la Unión Europea» (de 25 de junio de 2014) ⁽⁷⁾ y reitera la propuesta formulada en el mismo de adoptar un Libro Blanco sobre una agenda urbana integrada; por último, el CDR reitera su aprobación de las declaraciones de la Comisión Europea, que anunciaba las primeras medidas concretas para la adopción de una política urbana de la UE, asignando 80 000 millones EUR del presupuesto de la UE para su realización ⁽⁸⁾; pide a la Comisión que tenga en cuenta la experiencia del CDR;

Políticas basadas en datos empíricos

18. expresa su preocupación por el hecho de que las actuales unidades estadísticas de los Estados miembros de la UE no reflejan necesariamente la situación socioeconómica real y, como tal, no deberían ser la única base para el futuro diseño y aplicación de las políticas. Las políticas deberían ser integradas, con un fuerte carácter transectorial, transregional y transfronterizo, teniendo en cuenta los efectos indirectos en otras regiones;

19. reitera que, para determinar dichos efectos, los Estados miembros y la Unión Europea deben realizar evaluaciones de impacto territorial como una práctica normalizada en el proceso de elaboración de políticas, así como durante la programación y la ejecución de las inversiones sectoriales. Si no se tienen en cuenta los posibles efectos asimétricos de las políticas nacionales y de la UE, estas políticas nunca podrán ser lo suficientemente eficientes o eficaces, lo que podría provocar efectos no deseados;

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion, p.3.

⁽⁷⁾ COTER-V-046.

⁽⁸⁾ Véanse las declaraciones de la comisaria responsable de las políticas regionales, Corina Crețu, con motivo del segundo CITIES Forum (celebrado en Bruselas el 2 de junio de 2015).

20. destaca que a la hora de examinar los efectos de las políticas de la UE debe tenerse en cuenta el hecho de que cada vez son más los ciudadanos de la UE que viven en zonas urbanas, a fin de afrontar los retos tanto urbanos como rurales que esto plantea. Actualmente, los datos estadísticos a nivel urbano no existen o son muy limitados, lo que dificulta una evaluación coherente y completa de los efectos de las políticas. El CDR y la Comisión Europea están trabajando actualmente en un proyecto piloto de evaluación del impacto urbano que debería seguir desarrollándose más en el futuro y que podría ser una valiosa herramienta para evaluar estos efectos, lo cual podría dar como resultado una mejor legislación. Subraya también que el CDR ha reiterado su llamamiento para que las políticas de la UE tengan más en cuenta el efecto acumulativo de las ciudades pequeñas y medianas;

21. recuerda que las zonas rurales también son muy diferentes en cuanto a sus características y retos, que su nivel de desarrollo es menor que el de la UE, sobre todo si se compara con los niveles de desarrollo en las áreas urbanas, y que la diferencia va en aumento. No será posible lograr la cohesión territorial sin aprovechar todo el potencial disponible, que incluye el que ofrecen todos los tipos de territorios. Esto es particularmente importante ya que las interdependencias funcionales entre zonas urbanas y zonas rurales, por ejemplo en función de los desplazamientos domicilio-trabajo y de la oferta de actividades de ocio, hacen que en determinados casos sea casi imposible delimitar con precisión las zonas;

22. señala que, al igual que se espera que la tecnología se desarrolle rápidamente en las próximas décadas, también lo harán los instrumentos para evaluar estos efectos de una manera rápida, eficiente y objetiva. Ya se han creado modelos como estos, que se están desarrollando a gran velocidad, y un buen ejemplo de este tipo de instrumento es el *Quick Scan* de ESPON. En la actualidad, el principal obstáculo para utilizar este tipo de instrumentos es la falta de una base de datos estadísticos con datos suficientes y completos, sobre todo a nivel local;

23. considera que también es importante evaluar los impactos territoriales de determinadas políticas de la UE en las zonas a las que hace referencia el artículo 174 del TFUE afectadas por desventajas estructurales, de tipo natural o demográfico, como las regiones más septentrionales con escasa densidad de población, las islas, las regiones transfronterizas o las regiones de montaña;

24. solicita que los Estados miembros y la Unión Europea inviertan considerablemente más recursos para recabar los datos estadísticos que faltan, que reflejen distintos desafíos territoriales, y desarrollar activamente la recogida de datos en el nivel administrativo más básico. Esto es especialmente importante en aquellos países en los que las unidades territoriales de Eurostat no reflejan realmente las áreas geográficas de nivel local o regional. Sin una visión completa y evolutiva de las regiones de la Unión Europea no es posible formular políticas eficaces que aborden los retos a los que tienen que hacer frente. El CDR recuerda que en los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales hay un objetivo temático 11 de los Fondos Estructurales que puede utilizarse precisamente para financiar inversiones destinadas a desarrollar mejores datos a nivel local y regional pero que, lamentablemente, hasta ahora se ha usado poco para este fin. Al mismo tiempo, el CDR reitera la necesidad de disminuir la carga administrativa de los diferentes responsables, incluidos los entes locales y regionales, a través de la creación de instrumentos adecuados que permitan sistematizar, de forma rigurosa y selectiva, la recogida de datos estadísticos y la presentación de informes, a fin de agilizar su tratamiento. Es importante garantizar que los recursos disponibles dentro del objetivo temático 11 sean ampliamente conocidos;

25. destaca la útil labor del programa ESPON⁽⁹⁾, que recopila datos territoriales en toda Europa. En particular, las previsiones de su informe titulado *Making Europe Open and Polycentric* [Una Europa abierta y policéntrica] son pertinentes para tomar decisiones fundadas sobre la forma de invertir para fomentar el desarrollo regional. Teniendo presentes diferentes supuestos, el CDR considera que el desarrollo policéntrico debe ser el objetivo y un elemento esencial de la visión territorial para 2050, que incluye a los entes locales de todos los tamaños de todos los Estados miembros de la UE. Con el crecimiento de las zonas metropolitanas es necesario promover un desarrollo equilibrado y, a la vez, prestar atención a los pueblos pequeños y a las regiones menos desarrolladas, así como a la interconexión de los territorios adyacentes;

Visión territorial y gobernanza europeas

26. dado que las tendencias y los retos mundiales tienen un impacto diferente en los territorios europeos y que todas las políticas públicas implican una dimensión territorial, la visión territorial europea debe centrarse principalmente en la aplicación de una dimensión territorial a la gobernanza europea;

⁽⁹⁾ <http://www.espon.eu/main/>

27. recuerda que el CDR ha adoptado una Carta de la Gobernanza Multinivel ⁽¹⁰⁾ en Europa que describe los principios clave de la gobernanza europea que deben contribuir a reforzar la dimensión territorial en la elaboración de las políticas y lograr una mayor cohesión económica, social y territorial en Europa, tal como el CDR reitera en todos sus dictámenes sobre las políticas territoriales;
28. considera que en este contexto debe hacerse hincapié en las diversas formas de cooperación entre los entes locales y regionales y otros organismos descentralizados, y debe prestársele un apoyo especial en tanto que instrumento eficaz, eficiente y legítimo de prestación de servicios públicos;
29. hace hincapié en que la cooperación transfronteriza de los entes locales y regionales ha demostrado ser un instrumento clave para el desarrollo de las regiones fronterizas. Así pues, esta cooperación deberá contar con un mayor apoyo de la UE y los Estados miembros;
30. destaca que los instrumentos financieros innovadores y las asociaciones entre el sector público y el privado con normas claras pueden ser herramientas importantes para el desarrollo territorial en el enfoque de base local en determinados ámbitos donde la financiación privada puede complementar la financiación pública y los rendimientos son lo suficientemente atractivos. No obstante, debe prestarse atención a garantizar que los entes locales y regionales disponen de orientaciones sobre el uso de los instrumentos financieros ⁽¹¹⁾;
31. hace hincapié en el papel crucial del liderazgo político local y de los gobiernos locales democráticamente elegidos a la hora de desarrollar un enfoque de base local, y señala que este tipo de enfoque requiere la participación de las partes interesadas y la transparencia en todos los niveles de gobernanza. Es importante que todos los participantes en el proceso conozcan bien el proceso, su valor y sus beneficios;
32. subraya que el enfoque de base local implica que los interlocutores desempeñen una función específica en los distintos niveles de gobernanza. La ordenación del territorio y las estrategias de desarrollo deben tener siempre en cuenta el nivel más próximo a los ciudadanos, que en la mayoría de los casos es el nivel local o regional;
33. en ámbitos políticos en los que las competencias se sitúan en el nivel europeo, es preciso considerar sistemáticamente una dimensión territorial. A este respecto, el CDR acoge con satisfacción la iniciativa de mejora de la legislación de la CE y está de acuerdo en que «la aplicación de los principios de mejora de la legislación asegurará que las medidas estén basadas en datos empíricos, que estén bien diseñadas y que reporten beneficios tangibles y sostenibles a los ciudadanos, las empresas y la sociedad en su conjunto ⁽¹²⁾». El CDR se congratula, en particular, de que la iniciativa de mejora de la legislación recoja principios clave expuestos en su Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa;
34. recuerda que el CDR ha creado una Plataforma de Seguimiento de la Estrategia Europa 2020 con el fin de controlar la dimensión regional de la Estrategia Europa 2020, que ha llegado a la conclusión de que una nueva Estrategia Europa 2020 debería basarse en una asociación más estrecha y una mayor implicación de todos los niveles de gobierno, introduciendo una dimensión territorial, mayor transparencia, rendición de cuentas y gobernanza multinivel ⁽¹³⁾;
35. considera que, de conformidad con el Código de Conducta Europeo para la Asociación, debe darse a los entes locales y regionales la responsabilidad de la elaboración de planes de desarrollo con sus especificidades territoriales como elementos distintivos, y teniendo en cuenta los objetivos acordados a nivel europeo y la necesaria participación de los intereses organizados. El CDR subraya que la política de cohesión es esencial para la ayuda financiera a los entes locales y regionales y para proporcionarles orientaciones metodológicas en la aplicación de sus planes de desarrollo. Para una mejor ejecución de los programas, es fundamental una gobernanza eficiente, así como proyectos de calidad;
36. señala que, según el 6º Informe de seguimiento sobre la Estrategia Europa 2020 y sobre el Semestre Europeo recientemente publicado (octubre de 2015) por la Plataforma de Seguimiento de la Estrategia Europa 2020 del CDR, en la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma hubo una estrecha participación de los entes locales y regionales de quince Estados miembros de la UE. Asimismo, con respecto a la ejecución de los programas, veintitrés de los veintiocho gobiernos hicieron referencia específica al papel de los entes locales y regionales en ámbitos tales como las políticas del mercado de trabajo, la inclusión social y la asistencia sanitaria. Por lo que respecta a la Estrategia Europa 2020, veinte Estados miembros pusieron de relieve el papel de los entes locales y regionales en los Programas Nacionales de Reforma en los ámbitos de la inclusión social, las energías renovables y el cambio climático. Por ello, aboga por la revisión de la Estrategia Europa 2020 para reforzar la dimensión territorial de las políticas de la UE con el fin de que todos los Estados miembros respeten los principios de subsidiariedad y gobernanza multinivel en la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma;

⁽¹⁰⁾ <http://cor.europa.eu/es/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx>

⁽¹¹⁾ Dictamen del CDR sobre los «Instrumentos financieros en favor del desarrollo territorial» (COTER-VI/005), aprobado el 13 de octubre de 2015.

⁽¹²⁾ COM(2015) 215 final, p. 3.

⁽¹³⁾ <http://cor.europa.eu/es/news/Pages/regions-cities-athens-declaration.aspx>

37. la política de cohesión debe garantizar que los planes locales y regionales sean coherentes con los objetivos europeos. A este respecto, los principales instrumentos son los acuerdos de asociación y los programas operativos. El CDR subraya que la financiación de la política de cohesión a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos puede contribuir a la asistencia financiera necesaria para ejecutar los planes. Destaca asimismo que la aplicación de los planes de desarrollo locales y regionales también puede facilitarse a través de instrumentos específicos de la política de cohesión como son las inversiones territoriales integradas (ITI) y el desarrollo local participativo (DLP), que deberían utilizarse en mayor medida;

38. otras muchas políticas de la UE, como la agricultura y el desarrollo rural, el transporte y la energía o la protección del medio ambiente, entre otras, tienen una dimensión territorial que es tan importante como la propia política de cohesión. Por ello, también es preciso adaptar otras políticas sectoriales para ayudar a ejecutar los planes de desarrollo regional y local. De hecho la visión territorial para 2050 deberá incluir todas las políticas de la UE con una dimensión territorial importante, de modo que el enfoque de base local para la elaboración de políticas se integre en todas las políticas pertinentes de la UE;

39. es necesario adoptar un enfoque que refuerce la cohesión y la coordinación de la estrategia/visión territorial a nivel europeo; debería establecerse una cooperación permanente con las asociaciones nacionales y europeas que representan a los entes regionales y locales. Este enfoque también debe incluir un intercambio estructurado y sistemático de experiencias y conocimientos a la hora de formular las distintas políticas sectoriales;

40. por último, considera que la estrategia/visión europea deberá evolucionar constantemente, en especial haciendo uso de la información de carácter ascendente que permite recabar una cooperación continua con aquellas asociaciones europeas y nacionales que representan a los entes locales y regionales, y teniendo en cuenta la evolución de la situación a nivel mundial, como los desafíos de la migración y el cambio climático, en los que los entes locales y regionales de la UE desempeñan un papel esencial sobre la base del principio de solidaridad.

Bruselas, 3 de diciembre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*
Markku MARKKULA

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Agenda Europea de Migración

(2016/C 051/03)

Ponente: François DECOSTER (FR/ALDE), miembro del Consejo Regional de Norte-Paso de Calais

Documento de referencia: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Agenda Europea de Migración

COM(2015) 240 final

RECOMENDACIONES POLÍTICAS**EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO**

1. Acoge con satisfacción los debates en curso en las diferentes reuniones del Consejo Europeo y del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, así como los esfuerzos realizados para adoptar un enfoque común y soluciones concretas para la crisis migratoria y encontrar la mejor manera de aliviar la situación; expresa, no obstante, su profunda preocupación por la dramática evolución de la situación y la lentitud de los avances hacia una respuesta común y global de la UE y sus Estados miembros; hace un llamamiento a los Estados miembros, las instituciones de la UE y demás instancias internacionales a cooperar, buscar soluciones comunes realistas y ejercitar sus competencias actuales;
2. Constata que el flujo de solicitantes de asilo y de migrantes económicos irregulares que llegan a la UE ha alcanzado volúmenes sin precedentes; el número de migrantes pone claramente de manifiesto que la capacidad de cualquier Estado miembro por separado se ve rápidamente desbordada a corto o medio plazo; lo que se necesita es más unión y solidaridad entre los Estados miembros de la UE, así como un sentido reforzado de asociación, pertenencia y responsabilidad compartida; insiste en que en la UE todos los niveles de gobernanza —europeo, nacional, regional y local— requieren urgentemente un enfoque común para afrontar todos los retos sociales, económicos y de seguridad. Solo un enfoque político global e integrado que aborde las causas de la migración podrá resolver con éxito este problema. Ello debe incluir la consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, junto con una mayor coherencia de las políticas interiores y exteriores de la UE, así como de sus políticas en materia de asuntos exteriores, seguridad, comercio, desarrollo, ayuda humanitaria y migración;
3. Se congratula de que las reuniones de los jefes de Estado o de Gobierno consagradas a la cuestión de los refugiados hayan dado lugar a la adopción de un enfoque complejo, que establece una distinción entre la cuestión de los refugiados que buscan salvar la vida y la de la inmigración irregular. Este enfoque ha permitido abordar la cuestión en su conjunto y examinar de manera específica aspectos distintos del humanitario, tales como la protección de las fronteras, las cuestiones de seguridad y defensa, el tráfico de migrantes, el retorno y la reintegración de los migrantes que se encuentren en situación irregular y la cooperación con los países de origen y de tránsito;
4. En este contexto, lamenta que en las cumbres de Jefes de Estado hasta la fecha apenas se haya tratado la dimensión humanitaria de la situación; insiste en que, si bien es esencial reforzar los controles fronterizos y las medidas de lucha contra la migración irregular, incluido un procedimiento estricto de inscripción en un registro de todos los migrantes con arreglo al acervo relevante de la UE, ello no puede prevalecer en ningún caso sobre las obligaciones internacionales de salvar vidas y respetar los derechos humanos, ni tampoco sobre el derecho a solicitar asilo en la UE, que debe seguir siendo un refugio para las personas que requieren protección internacional; por consiguiente, insta a que se convoquen reuniones periódicas de alto nivel en las que participen los Estados miembros de la UE, las instituciones europeas, las agencias de la UE, las organizaciones regionales y los terceros países más afectados;

5. Señala asimismo que uno de los aspectos clave de la actual situación migratoria es el desarrollo que registran las actividades de los traficantes y grupos organizados que explotan la angustia humana y la difícil situación social de los migrantes; el CDR apoya las medidas destinadas a impulsar la lucha contra los traficantes de seres humanos y la delincuencia organizada propuestas por los Jefes de Estado o de Gobierno europeos y africanos en la Cumbre de La Valeta, celebrada los días 11 y 12 de noviembre de 2015; insiste en la necesidad de emprender una acción rápida y de establecer planes de acción globales y concretos a largo plazo, en estrecha colaboración con terceros países. Recuerda que la cooperación al respecto debe ser mutua, y que los países de origen y tránsito deben comprometerse a facilitar y a ejecutar todas las medidas acordadas en el Plan de Actuación de La Valeta; por lo tanto, es indispensable que intervengan rápidamente las fuerzas de seguridad de los Estados miembros de la UE, que se vigile de manera estricta a los grupos delictivos y que se publiquen periódicamente informes sobre la situación y los resultados de la lucha contra esta forma de delincuencia organizada, que pone en peligro la seguridad y la cohesión social de la población de los Estados miembros de la UE; insiste también en la importancia de proceder a una inscripción exhaustiva en un registro en las fronteras Schengen y a un control efectivo de las fronteras exteriores de la UE. Se debería respetar plenamente el nivel adecuado de control fronterizo, así como las medidas para salvaguardar la seguridad interna del Espacio Schengen; buen ejemplo de ello es la cooperación demostrada por los países de Visegrad al ofrecer fuerzas de seguridad para proteger la frontera exterior del Espacio Schengen (Hungria, Grecia);

6. Hace hincapié en la necesidad de poner mayor énfasis en el compromiso de la UE y de sus Estados miembros de respetar el principio de solidaridad, a fin de instaurar una política de migración más eficaz que aborde todas las cuestiones que afrontan los entes locales y regionales. A este respecto, el CDR toma nota de la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el pasado 29 de abril. Al mismo tiempo, el CDR considera que la solidaridad debe basarse más en la confianza mutua que en una obligación, pero sin olvidar que también se trata de una obligación y que es arriesgado hacer pasar por migración lo que es movilidad por causa de persecución;

7. Valora positivamente, a este respecto, la Agenda Europea de Migración, publicada el 13 de mayo por la Comisión Europea; considera que se trata de un paso importante para perfilar un enfoque global sobre las ventajas y los retos de la migración; subraya, no obstante, que la Agenda debe mantenerse también a largo plazo;

8. Se congratula de la importancia que otorga la Comunicación de la Comisión a la necesidad de dar prioridad a una política de retorno efectiva y sostenible, que respete los derechos de los migrantes y tenga en cuenta las especificidades de sus países de origen. No obstante, lamenta la actual falta de aplicación efectiva de las decisiones de retorno y pide a los Estados miembros que apliquen prácticas de retorno estrictas para los solicitantes de asilo cuya petición haya sido desestimada y los migrantes irregulares mediante procedimientos rápidos y equitativos. Destaca a este respecto la importancia de reforzar el papel y el mandato de Frontex en las operaciones de retorno y de distinguir entre solicitantes de asilo y migrantes económicos, dado que ambas categorías son jurídicamente diferentes y, por tanto, exigen enfoques diferentes. Para ello, es necesario mejorar la cooperación práctica con los terceros países pertinentes, con el fin de impulsar y crear los más eficientes y rápidos sistemas de retorno voluntario y reforzar la capacidad de las autoridades de los países de origen para responder a las solicitudes de readmisión;

9. Celebra que la Comunicación de la Comisión destaque la importancia de salvar vidas en el mar como una prioridad para «acción inmediata» y reitera que la solidaridad, la confianza mutua y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros y los entes locales y regionales es la orientación política que debe seguirse para alcanzar este objetivo;

10. Reitera su convicción de que el enfoque de la UE en materia de migración debe ser solidario, sostenible a largo plazo y respetar los derechos humanos. Debe abordar todos los aspectos de la migración; entre otros, las obligaciones humanitarias, los solicitantes de asilo y los migrantes económicos; destaca la importancia de combatir el tráfico y la trata de seres humanos, fomentar el desarrollo y la estabilidad en los terceros países, establecer políticas de retorno eficaces y afrontar los retos demográficos que tiene ante sí Europa. Subraya que la migración regular puede ser un factor esencial del desarrollo. Una integración satisfactoria no solo redundará en beneficio de los migrantes, sino también, de forma significativa, de la sociedad y la economía, al responder a las necesidades de mano de obra y al contribuir a la financiación del Estado de bienestar. Por consiguiente, pide a todas las partes interesadas, a saber, las instituciones de la UE, las autoridades nacionales, los entes locales y regionales, los medios de comunicación y la sociedad civil, que no estigmaticen a los migrantes o la migración y faciliten a los ciudadanos información objetiva sobre la migración, sus causas y su contribución a la sociedad de acogida; condena toda forma de discriminación y de comportamiento racista contra los migrantes, de acuerdo con los principios sobre los que se funda la Unión Europea;

11. En relación con la información objetiva mencionada en el punto 10, pide a la Comisión Europea que ponga en marcha una campaña informativa dirigida a los entes locales y regionales y los ciudadanos de Europa en la que:

- se proporcionen datos actualizados y comprensibles sobre la magnitud real del fenómeno migratorio,
- se ponga a disposición la información que se recabe sobre el seguimiento de los flujos migratorios, una vez que los migrantes hayan traspasado las fronteras europeas, y
- se informe sobre las mejores prácticas en materia de integración, en particular en cuanto a las consecuencias económicas y demográficas;

12. Considera vital conceder la relevancia suficiente a la cuestión de los menores no acompañados, cuyos casos se tramitan por lo general al margen de las iniciativas políticas en materia de inmigración. De hecho, se deben asignar a los entes locales y regionales recursos dedicados expresamente al objetivo específico de apoyar y supervisar a los menores no acompañados, a fin de evitar su desaparición y garantizar que estos menores, los más débiles junto con las mujeres, no son víctimas de abusos por parte de organizaciones de prostitución, redes de pederastia o traficantes de órganos;

13. Considera necesario, dada la rápida evolución de la situación migratoria, incluir entre las prioridades de «acción inmediata» —más allá de las medidas destinadas a salvar vidas en el mar— un plan para afrontar y erradicar el tráfico ilícito de migrantes en las rutas tanto terrestres como marítimas. A este respecto, resulta indispensable una cooperación entre todas las partes interesadas e implicadas en todos los niveles de gobernanza: los Estados miembros, los entes territoriales y los organismos oficiales, así como la sociedad civil;

14. Resulta también esencial reforzar los controles y la cooperación de los servicios de seguridad para garantizar que los terroristas y extremistas no aprovechan para encubrirse la desesperada situación de los refugiados y su llegada al territorio de la UE, así como tranquilizar a los ciudadanos al respecto; además, hay que apoyar el papel de los entes locales y regionales en la detección, prevención y lucha contra la radicalización y el extremismo;

La Comunicación ofrece soluciones pragmáticas basadas en la solidaridad

15. Acoge favorablemente las medidas que se proponen en la Comunicación para gestionar las llegadas masivas en el seno de la UE. El reasentamiento y la reubicación pueden ser un medio eficaz para afrontar el problema de la distribución desigual de los refugiados y solicitantes de asilo entre los Estados miembros y entre las distintas regiones y dentro de ellas; pide, por tanto, que a nivel europeo se redoblen los esfuerzos para llegar a un acuerdo sobre los criterios y la aplicación de un sistema sostenible y equitativo de distribución de los solicitantes de asilo y los refugiados en los Estados miembros;

16. Subraya, no obstante, que se requiere un nuevo enfoque para la inmigración irregular, que ha aumentado de manera espectacular. Este enfoque debe tener en cuenta que la forma de gestionar la presencia de migrantes económicos (información, acogida o retorno) difiere de la ayuda humanitaria que se ha de prestar a los refugiados; insiste, asimismo, en la importancia de entablar conversaciones sistemáticas entre los gobiernos y los ciudadanos sobre estas fases previstas, presentando al mismo tiempo sus consecuencias a la sociedad;

17. Reitera que ha llegado el momento de determinar de manera más clara qué implicaría la responsabilidad compartida y la solidaridad en el ámbito del asilo y la migración. Obviamente, los diferentes países, regiones y municipios defienden con argumentos diversos qué debe considerarse un reparto de responsabilidades o una solidaridad equitativa, partiendo de sus características, tales como sus posibilidades económicas; lamenta, no obstante, que en la Comunicación de la Comisión no se proponga ninguna solución a largo plazo en lo que respecta a las previsiones y recursos para planificar la acogida con suficiente antelación;

18. Acoge con satisfacción el incremento del presupuesto de las operaciones Tritón y Poseidón de la UE, así como el compromiso contraído por quince Estados miembros para proporcionar recursos adicionales y la decisión consiguiente de la UE de poner en marcha una operación militar en el sur del Mediterráneo (EUNAVFOR MED) para dismantlar las redes de trata de seres humanos; lamenta, no obstante, que la Comunicación no aborde suficientemente la cuestión de los recursos financieros de que disponen los entes locales y regionales para cumplir sus obligaciones en materia de migración e integración, garantizándoles el acceso a los fondos nacionales y a las líneas de financiación de la UE (como el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y el Fondo Social Europeo);

19. Acoge favorablemente las decisiones del Consejo Europeo, de 26 de junio y de 22 de septiembre de 2015, relativas a la reubicación de 160 000 personas claramente necesitadas de protección internacional, puesto que demuestran cómo podrían aplicarse en la práctica los principios de solidaridad y responsabilidad compartida. Lamenta, no obstante, la aplicación vacilante y el alcance muy limitado de las medidas decididas, y urge a los Estados miembros a cumplir con los compromisos contraídos en este contexto y a todas las esferas institucionales a que instauren sin demora las estructuras y los mecanismos necesarios; subraya que el papel clave de los entes locales y regionales debe ocupar un lugar más destacado en el debate, ya que disponen de información de primera mano sobre su capacidad para acoger a los refugiados y migrantes con un trato humanitario;

20. Acoge favorablemente las conclusiones adoptadas hasta la fecha por el Consejo Europeo y la declaración publicada el 25 de octubre de 2015 por los dirigentes de los países situados a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales. En este contexto, pide que se apliquen todas las medidas acordadas hasta ahora, e insta a los países a incrementar su capacidad de acogida adecuada;

Las soluciones deben aplicarse rápidamente

21. Se congratula de los esfuerzos realizados por la Comisión Europea, en cooperación con terceros países y sobre la base de la información fiable facilitada, para prevenir la migración irregular hacia la UE, pero hace también un llamamiento a los Estados miembros para que mejoren el intercambio de información tanto bilateralmente como en el contexto de la UE;

22. Señala la importancia de la actuación de las organizaciones de voluntarios y de la sociedad civil para salvar vidas en el Mediterráneo. A pesar de las soluciones financieras propuestas en la Comunicación y de los esfuerzos redoblados en el marco de las operaciones denominadas Poseidón y Tritón, la situación sigue siendo de grave emergencia y solo podrá resolverse mediante una acción común de la UE y de sus Estados miembros en conjunto, basada en el día a día y en nuestros valores en materia de derechos humano. Sin embargo, también reconoce que la crisis de refugiados no puede solucionarse exclusivamente mediante el salvamento marítimo y pide a la Comisión que tome medidas complementarias apropiadas para prevenir el contrabando de personas; un paso importante es la aprobación de la Resolución 2240 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 9 de octubre de 2015, que permite a los Estados miembros detener buques en la costa libia por sospecha de contrabando de personas;

23. Reitera que la solidaridad mutua es un principio rector de la Unión Europea que debe respetarse, no solo entre Estados miembros, sino también respecto de los inmigrantes y los entes locales, así como entre estos últimos, sobre los cuales recae la tarea de ayudar a los migrantes a diario;

24. Destaca que durante los últimos meses el problema se ha agravado no solo con la llegada masiva de flujos de migración mixtos en el Mediterráneo, los Balcanes, Calais y otras zonas fronterizas de la Unión Europea, sino también porque el número de migrantes ha aumentado a nivel local y regional. Los problemas que afectan desde hace años a puntos nodales como Calais y Lampedusa se están extendiendo a otras ciudades y regiones. Aunque resulte alarmante y sea necesario adoptar medidas cuanto antes, este hecho también debe considerarse una oportunidad para convencer a la opinión pública de que la reubicación representa la única solución para evitar que las localidades situadas en las rutas migratorias se vean desbordadas por el gran número de migrantes; por tanto, las migraciones no solo representan un desafío temporal para unos pocos entes territoriales, sino que son un verdadero reto para el conjunto de la Unión Europea, a corto, medio y largo plazo;

25. Desea alertar a la Comisión de que la situación migratoria está provocando una verdadera tragedia humana en Europa: hasta finales de agosto se registraron más de 3 400 víctimas mortales en el Mediterráneo según la OIM, 700 víctimas mortales únicamente en varios días en abril de 2015 y al menos 13 migrantes fallecidos al intentar cruzar el Canal de la Mancha; los migrantes son a menudo víctimas del tráfico de seres humanos, como sucedió a finales de agosto, cuando 71 migrantes fueron hallados muertos en el interior de un camión en Austria, abandonados por los traficantes;

Las soluciones pueden ir más lejos

26. Aboga por soluciones prácticas que impliquen a los entes locales y regionales y no únicamente a los gobiernos centrales de los Estados miembros. A raíz de los acontecimientos relacionados con los migrantes, por ejemplo en el túnel del Canal de la Mancha, el debate se centra más que nunca en el papel de los entes locales y regionales y demuestra que no se trata únicamente de un problema de disponibilidad de recursos financieros, sino de su utilización concreta. Por tanto, la Comisión debe impulsar soluciones pragmáticas para reforzar las capacidades físicas de los municipios. La gestión uniforme de los campos de refugiados es otra forma de facilitar la tarea de los entes locales. Las fuerzas policiales y el personal administrativo podrían enviarse de una región a otra para fomentar la cooperación entre regiones vecinas y aportar efectivos suficientes con el fin de gestionar el creciente número de personas en apuros;

27. Pide que se incremente nuevamente este presupuesto en proporción a la evolución de las necesidades de operaciones de salvamento eficaces y espera que todos los Estados miembros se comprometan a asignar los recursos adicionales necesarios; subraya al respecto que el ejercicio de revisión obligatorio del marco financiero plurianual, que deberá realizarse antes de que concluya 2016, brinda la oportunidad de incrementar los recursos relacionados con la aplicación de las prioridades de la Agenda Europea de Migración; hace hincapié en que, en la medida de lo posible, debería agilizarse la asignación de los fondos y recursos, sin sufrir retrasos por procedimientos burocráticos innecesarios; estos recursos adicionales deberían incluir asignaciones destinadas a la infraestructura, a instalaciones educativas y a la ayuda de emergencia en los Estados miembros de la UE que se encuentren en primera línea; recomienda que se ponga a disposición de los Estados miembros una guía práctica sobre las posibilidades de utilización de las fuentes de financiación, en particular, recursos del Fondo de Asilo, Migración e Integración, del Fondo Europeo de Desarrollo regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE);

28. Insta a que se preste especial atención a la necesidad de reforzar las sinergias entre los distintos organismos y sistemas establecidos hasta la fecha, teniendo en cuenta sus competencias y ámbitos de actuación específicos: por ejemplo, Frontex, SIS II y Eurosur, que actúan en el ámbito de la migración y la circulación de personas, y Europol y Eurojust, ambas agencias de seguridad cuya labor consiste en prevenir y erradicar la delincuencia (el tráfico ilícito y la trata de personas) relacionada con el tránsito irregular;

29. Subraya la importancia de abordar las causas profundas que empujan a los migrantes que no tienen motivo para solicitar asilo a venir a la UE; pide a la UE y a los Estados miembros que incrementen la cooperación con los terceros países de Oriente Próximo y África, en los que la democracia y el Estado de Derecho deben reforzarse, y que coordinen mejor su política exterior; A este respecto, acoge favorablemente la celebración de la Cumbre UE-África (países del Proceso de Rabat y Jartum) en La Valeta (Malta), los días 11 y 12 de noviembre de 2015; considera, asimismo, que hay que brindar protección a los refugiados que viven en Estados no pertenecientes a la UE situados cerca de sus países de origen junto con servicios básicos, incluida la seguridad dentro y fuera de los campamentos y formación para sus hijos, lo cual requiere una visión a largo plazo y una planificación integrada, coordinación entre las partes y desarrollo económico local;

30. Toma nota de los debates respecto de establecer a escala de la UE listas de «terceros países seguros» a fin de garantizar unas normas comunes a nivel europeo en el tratamiento de las solicitudes de asilo procedentes de los países en cuestión y facilitar el retorno efectivo, que es un requisito previo para concentrar mejor las capacidades de la UE en materia de asilo y acogida en aquellas personas legítimamente necesitadas de protección internacional; hace hincapié en que en particular los países candidatos o precandidatos a la adhesión a la Unión están obligados a cumplir las normas de la UE relativas a la protección de los derechos humanos para poder ser calificados de «países de origen seguros»; advierte, sin embargo, de que la situación en dichos países, especialmente respecto de colectivos vulnerables como los menores no acompañados, las mujeres solas, las minorías étnicas o las personas LGBT, requieren un seguimiento cuidadoso y mecanismos mejorados para identificar y acoger a personas de dichos países que solicitan asilo legítimamente, así como para abordar de manera adecuada motivos específicos de persecución como, por ejemplo, el género, la orientación sexual, la identidad sexual o la etnia durante la recepción, el análisis de la solicitud y las fases subsiguientes, incluidas las de reasentamiento y reubicación; el CDR se compromete a intercambiar mejores prácticas a nivel regional y local a través de sus comités consultivos mixtos y grupos de trabajo, con la participación de los siete países que figuran en la propuesta de la Comisión Europea;

31. Acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de presentar propuestas a principios de 2016 para la revisión del llamado reglamento de Dublín con arreglo a las cuales podrían presentarse y tramitarse solicitudes de asilo fuera de la UE; pide a la Comisión que se asegure de que la distribución de la responsabilidad entre los Estados miembros se basa en criterios sostenibles y que se respetan los derechos fundamentales de los migrantes. Para ello, es necesario establecer, a escala de la UE, una cuota vinculante de reparto de los solicitantes de asilo entre los Estados miembros;

32. Recomendando a la Comisión que integre en su propuesta el reconocimiento mutuo de las solicitudes de asilo que han tenido un resultado positivo, de modo que las personas objeto de protección se beneficien de la libre circulación dentro de la Unión Europea de la que ya disfrutaban los ciudadanos de la UE. Además, pide a la Comisión que presente una propuesta destinada a establecer un código general europeo en materia de inmigración, de modo que las personas que deseen trabajar en Europa puedan hacerlo por vías regulares. Además, la Comisión debería abrir un corredor para la migración de la mano de obra destinado a los ciudadanos de los países candidatos, a fin de facilitarles el acceso al mercado laboral europeo;

33. Pide a la Comisión y a los Estados miembros de la UE que aceleren lo más posible la instalación ya decidida de los llamados «puntos calientes» —de apoyo a las regiones fronterizas más afectadas por parte de agencias de la UE para el registro de los refugiados que llegan a ellas— y que desarrollen más medidas a este respecto;

34. Lamenta, en lo que respecta a los solicitantes de asilo, que la Comisión no haya propuesto ninguna medida específica para crear rutas seguras y legales hacia Europa, con el fin de evitar nuevas pérdidas de vidas humanas durante viajes peligrosos. Estas medidas podrían incluir la creación de un «corredor humanitario», la expedición de más visados por razones humanitarias y el establecimiento de centros de acogida en países de tránsito para tramitar las solicitudes de asilo o determinar la posibilidad de entrar legalmente en los Estados miembros de la UE. La idea de un «corredor humanitario» está en consonancia con la idea de reubicación y solidaridad, ya que se trata del medio más eficaz para hacer frente a la delincuencia organizada. Cuanto antes se encuentren los migrantes bajo la tutela de las autoridades públicas europeas, más fácil será la tarea de reubicación. Es también la mejor manera de lograr un reparto más equitativo de la acogida entre los Estados miembros. Los entes locales y regionales podrían desempeñar un papel muy útil en este sentido;

35. Aboga por una auténtica política europea de migración y acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión Europea de proponer nuevas medidas y de revisar el sistema de tarjeta azul para sustituir los 28 regímenes nacionales y facilitar la migración legal; urge a la Comisión a aprovechar la experiencia de los entes locales y regionales y su conocimiento de la situación local a la hora de desarrollar estas propuestas;

36. Lamenta que la Comisión no haya hecho suya la sugerencia del Comité de las Regiones de desarrollar sistemas para intercambiar conocimientos técnicos y compartir experiencias y buenas prácticas; insiste, por tanto, en que debe implementarse un sistema completo de intercambio de datos sobre migración y entes locales, basado en el sistema VIS. Este sistema podría arrojar excelentes resultados en términos de gestión de alojamientos, tramitación de los expedientes de solicitantes de asilo y refugiados, políticas de integración y lucha contra la migración irregular, así como ofrecer soluciones prácticas para impulsar el principio de solidaridad entre los entes locales; pide a la Comisión que cree una plataforma de cooperación (de diálogo) en materia de migración;

37. Aboga por un auténtico sistema europeo de gestión de las fronteras que instaure una vigilancia a la vez profesional y eficaz, y que desarrolle la capacidad para detectar e impedir los planes de las bandas de delincuentes para transportar migrantes a través de vías ilegales y peligrosas, así como la capacidad de acoger, efectuar comprobaciones e inscribir en un registro a las personas que llegan por tierra o por mar de manera bien organizada;

38. Conviene en que la prioridad debe ser garantizar una aplicación plena y coherente de un Sistema Europeo Común de Asilo, adaptado a la situación actual, ampliado y modernizado; propone que se aproveche la experiencia y fomente la participación activa de los entes locales y regionales en el anunciado proceso de mejora de las normas relativas a las condiciones de acogida y los procedimientos de asilo, y de formación y creación de redes de autoridades de acogida, así como en la reflexión que se emprenderá en torno al desarrollo y la realización del Sistema Europeo Común de Asilo;

39. Reitera su convicción de que existe una relación intrínseca entre el nivel y la calidad de las políticas de desarrollo y el número creciente de personas migrantes. Es imperativo que la ayuda al desarrollo por parte de la Unión Europea y de los Estados miembros alcance rápidamente el nivel del 0,7 % del PIB. En este contexto, también es preciso reforzar la participación financiera de los entes locales y regionales en la lucha contra la pobreza en el mundo; de hecho, algunos se han fijado ya como objetivo dedicar cada año un EUR por residente a medidas de cooperación en favor de los países en desarrollo;

40. Pide a la Comisión Europea que instaure un sistema europeo de asilo único, que aplique de manera uniforme criterios acordados y otorgue un trato humano y equitativo a las personas que buscan refugio en la Unión, y que emprenda una revisión radical del Reglamento de Dublín de tal manera que las divergencias entre los 28 sistemas nacionales, que ponen en peligro la existencia de Schengen, desaparezcan tanto de la esfera normativa como sobre el terreno;

Elección del fundamento jurídico

41. Lamenta que, una vez más, no se haya recurrido al artículo 80 del TFUE para adoptar medidas que hagan efectivos la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidad entre los Estados miembros en materia de movilidad, también en el aspecto financiero. Los compromisos adoptados en materia de instalación y retorno se han hecho sobre una base voluntaria y en algunos casos las ciudades han sido las primeras en ponerlos en práctica;

42. Toma nota de que se ha decidido basar la propuesta del sistema para la redistribución en la cláusula de urgencia definida en el artículo 78, apartado 3, del TFUE, lo cual parece plenamente justificado en las circunstancias actuales; subraya, sin embargo, que a medio y a largo plazo deberán adoptarse otras medidas que requieren la solidaridad europea y la plena participación del Parlamento Europeo, a fin de garantizar su transparencia y legitimidad;

El papel de los entes locales y regionales

43. Reitera que el método de la gobernanza multinivel es el más idóneo para generar la combinación de medidas e iniciativas que se requiere para alcanzar los mejores resultados en materia de integración de las personas reconocidas como refugiados y los migrantes acogidos por otros motivos. Todos los niveles de gobierno en toda la Unión deberían compartir la responsabilidad de acoger e integrar a los refugiados y migrantes, así como de mejorar la cooperación, coordinación y solidaridad interregionales mediante el desarrollo de un mecanismo permanente que permita redistribuir a estas personas entre los Estados miembros, las regiones y los municipios, teniendo en cuenta las limitaciones estructurales, los recursos, las necesidades del mercado laboral, las especificidades demográficas y demás factores relevantes; pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que faciliten a todos los entes locales y regionales afectados por la afluencia de refugiados y migrantes suficiente ayuda financiera, técnica, administrativa y de seguridad, valorando la posibilidad de excepciones respecto a las limitaciones estructurales y financieras existentes;

44. Reitera que los entes locales y regionales poseen experiencia de primera mano en este ámbito, por lo que es necesario consultarlos y asociarlos más activamente al proceso de reubicación. Los entes locales y regionales constituyen un nivel de gobierno capaz de facilitar eficazmente información clara sobre el número de migrantes presentes en sus territorios; por tanto, es necesaria su participación si se quiere aplicar un mecanismo justo basado en la solidaridad;

45. Insta a todos los Estados miembros a que cooperen con los entes locales y regionales tanto en la aplicación y puesta en marcha del mecanismo de redistribución de emergencia propuesto por la Comisión Europea, si se estableciera en breve, como en el eventual futuro régimen de reubicación obligatorio y de activación automática; estima que la creación de canales y oportunidades que permitan a los nacionales de terceros países venir a trabajar o estudiar en Europa debería desempeñar un papel esencial en la elaboración de las futuras políticas sobre migración. A fin de poder determinar un número de nacionales de terceros países que cada Estado miembro permita acoger, es indispensable tener en cuenta la capacidad libre que existe en el mercado laboral (en particular, desde el punto de vista de su estructura) y en el sistema educativo de las distintas regiones y los Estados miembros. Defiende, por lo tanto, que también es necesario acelerar el proceso de establecimiento de sistemas de concesión de visados simplificados para los nacionales de terceros países que participen en los programas educativos, científicos y de cooperación económica, así como profundizar la cooperación con los demás países interesados e informar sobre las posibilidades que ofrecen estos programas y las de una migración legal hacia Europa, además de los graves peligros que supone la migración irregular;

46. Insiste en que la política migratoria europea solo tendrá éxito si se consigue una clara comprensión y se contrae un compromiso a largo plazo para lograr políticas de integración eficaces, y pone de relieve que precisamente en la esfera local es donde la integración fracasa o resulta un éxito; llama la atención sobre el hecho de que muchos entes locales disponen de escasos recursos y experiencia en materia de integración, razón por la cual solicita a la Comisión Europea que organice un diálogo anual estructurado sobre integración junto con el Comité de las Regiones Europeo para elaborar, revisar y actualizar orientaciones destinadas a los entes locales y regionales de todo el continente con el fin de garantizar una integración fluida;

47. Valora positivamente la propuesta de conceder, en el contexto del programa de reubicación de urgencia, un importe de 6 000 EUR a modo de incentivo garantizado para cada persona reubicada, a cargo del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI); insta, no obstante, a que estos fondos se pongan a disposición del nivel de gobierno encargado de acoger a los migrantes; en el futuro inmediato pide que se modifiquen los reglamentos pertinentes para que las regiones y los municipios puedan acceder directamente al FAMI; considera además que a más largo plazo conviene desarrollar instrumentos que sirvan de incentivo duradero para la acogida de refugiados mediante ayudas financieras concedidas directamente a los entes regionales y locales afectados;

48. Espera que la Agenda Europea de Migración, así como las conclusiones del Consejo Europeo y los debates del Consejo de Justicia e Interior, se conviertan en una referencia para la adopción y aplicación de políticas de migración y asilo eficaces, basadas en el respeto de los derechos fundamentales y la solidaridad entre la UE, los Estados miembros, los entes locales y regionales y los migrantes;

49. Insiste en que la cooperación y la solidaridad se verían facilitadas considerablemente si se hiciera mayor hincapié en soluciones prácticas y pragmáticas. Deben aprovecharse los conocimientos especializados de los entes locales y regionales en materia de integración;

50. Insiste en que el Comité de las Regiones se halla en una situación óptima para llegar a las ciudades y regiones de toda Europa, facilitar y fomentar el intercambio de ideas y prácticas innovadoras y llevar adelante el debate sobre la manera de lograr una participación más eficiente de los entes locales y regionales en la elaboración y la aplicación de las políticas de inmigración e integración, en consonancia con la gobernanza multinivel y el principio de subsidiariedad;

51. Reitera que es necesario adoptar un enfoque ascendente para abordar las disparidades entre Estados miembros en lo que respecta a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo, refugiados o inmigrantes irregulares tras su llegada, así como a la eficiencia y rapidez con que se tramitan las solicitudes y los expedientes;
52. Insta a que la UE y las autoridades nacionales y subnacionales trabajen en estrecha cooperación con la sociedad civil, las asociaciones de inmigrantes y las comunidades locales y sean receptivas a sus aportaciones, y
53. Reitera que la UE debería aprovechar todas las oportunidades posibles para cooperar con los socios institucionales y fomentar el debate en todos los foros relevantes. A este respecto, el papel de las organizaciones internacionales no gubernamentales como la OIM, las redes de cooperación existentes con terceros países y con la sociedad civil, así como los intercambios a nivel de los entes territoriales, por ejemplo a través de la ARLEM o la Corleap, constituyen importantes elementos de cooperación.

Bruselas, 3 de diciembre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Normas mínimas de remuneración del empleo en la UE

(2016/C 051/04)

Ponente: Mick ANTONIW (UK/PSE), miembro de la Asamblea de Pontypridd**RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

Un debate legítimo

1. Señala que la responsabilidad en materia de política social y de empleo incumbe principalmente a los gobiernos nacionales o regionales, que la UE asume una competencia de coordinación en este ámbito y que cualquier iniciativa de la UE en materia de normas salariales europeas debe respetar el principio de subsidiariedad;
2. Recuerda que, según un estudio del Eurobarómetro sobre las actitudes de los ciudadanos ante la pobreza, la inmensa mayoría (73 %) considera que la pobreza es un problema generalizado en su país y quiere medidas urgentes a nivel nacional (89 %) y a nivel de la UE (74 %) para afrontarlo ⁽¹⁾;
3. Afirma que el derecho de todos los trabajadores a una remuneración equitativa y suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso figura en la Carta Social Europea, que ha sido aceptada por casi todos los Estados miembros de la UE;
4. Considera que la legitimidad democrática de la Unión Europea se verá reforzada si los ciudadanos europeos reconocen que también se vela por el progreso social cuando la dimensión social y el empleo se integren plenamente en el ciclo anual de coordinación de las políticas económicas (el Semestre Europeo), junto con el impulso del crecimiento;
5. Recuerda que la Unión Europea se comprometió a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y a cumplir la Resolución por la que se proclama el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza (2008-2017);
6. Toma nota de que el Convenio C94 de la OIT sobre las cláusulas de trabajo es vinculante en la actualidad en nueve Estados miembros de la UE, y se aplica de forma voluntaria en otros. Sin embargo, deben clarificarse las eventuales incoherencias jurídicas que puedan plantearse entre el Convenio C94 y los Tratados de la UE;
7. Toma nota de los llamamientos del Parlamento Europeo en relación con la cuestión del salario mínimo ⁽²⁾, y también de su última exhortación a la Comisión Europea para que «estudie todas las opciones para consolidar la UEM y hacerla más resiliente y conducente al crecimiento, el empleo y la estabilidad, con una dimensión social orientada a preservar la economía social de mercado europea respetando el derecho de negociación colectiva, lo cual permitiría la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros, incluido un salario mínimo o un mecanismo de renta propio de cada Estado miembro y decidido por cada Estado miembro ⁽³⁾»;

Salarios mínimos y salarios dignos

8. Afirma que la pobreza y la exclusión social impiden una existencia digna, por lo que minan los derechos humanos fundamentales, y propone que todos los Estados miembros garanticen una existencia digna, eventualmente mediante unas prestaciones de subsistencia, y persigan políticas, en especial en materia social y laboral, que aseguren un salario justo a lo largo del ciclo de vida laboral;

⁽¹⁾ Informe especial del Eurobarómetro sobre pobreza y exclusión social (2010).

⁽²⁾ Resoluciones del Parlamento Europeo sobre: 1) «El papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa», aprobada el 20 de octubre de 2010 [2010/2039 (INI)], y 2) «La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social», aprobada el 15 de noviembre de 2011 [2011/2052 (INI)].

⁽³⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Programa de trabajo de la Comisión para 2016 [2015/2729 (RSP)], punto 16.

9. Hace hincapié en la urgencia que reviste esta cuestión habida cuenta de que la pobreza y las desigualdades sociales se han agravado con la crisis económica en la UE y que las consiguientes políticas restringidas a la austeridad han exacerbado el problema. Asimismo, ha aumentado el número de personas en riesgo de pobreza, siendo las mujeres y los niños los más afectados de un modo particular;

10. Subraya que el objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020 parece en peligro y se deberá volver a evaluar en la próxima revisión del proceso Europa 2020 si tenemos en cuenta que el número de personas en riesgo de pobreza se incrementó de 114 millones en 2009 a 124 millones en 2012 ⁽⁴⁾;

11. Valora positivamente el hecho de que la mayoría de los Estados miembros de la UE disponga de sistemas de salario mínimo acordados por ley o a través de la negociación colectiva. Las cuestiones relacionadas con la fijación de salarios son competencia y responsabilidad de los Estados miembros y de los interlocutores sociales nacionales. Es preciso garantizar que se respetan plenamente la autonomía de los interlocutores sociales y su derecho a firmar convenios colectivos;

12. Subraya que los sistemas de salario mínimo varían notablemente y señala que el nivel establecido en algunos países es inferior al 50 % de la mediana salarial ⁽⁵⁾, y que la «pobreza en situación de empleo» representa también un problema cada vez más acuciante;

13. Reconoce el papel fundamental de la negociación colectiva para establecer un salario mínimo, si bien pone de relieve que la inexistencia de acuerdos sectoriales en muchos sectores y pymes excluye a algunos trabajadores; el CDR insta a los interlocutores sociales a nivel nacional a que refuercen el diálogo social a escala nacional, regional y local;

14. Sostiene, por lo tanto, que se debe alentar a los Estados miembros a que fijen un salario justo indicativo orientado a la adopción de una mediana salarial del 60 % como indicador comparativo y a que se basen en presupuestos de referencia ⁽⁶⁾, entendidos estos como el conjunto de bienes y servicios que necesita una persona para vivir con un nivel digno, además de una serie de condiciones de empleo justas; Según un reciente estudio de Eurofound ⁽⁷⁾, y basándose en los datos de 2010, un hipotético salario mínimo fijado en el 60 % de la mediana del salario nacional habría beneficiado al 16 % de todos los trabajadores de la UE;

15. Destaca la labor emprendida por la red europea de presupuestos de referencia a la hora de instaurar una metodología común para estos presupuestos en Europa, de manera que sus contenidos —por ejemplo, la cesta de la compra—, sean comparables en todos los Estados miembros;

16. Pone de relieve que el endeudamiento privado, que en la zona del euro alcanzó en 2014 un 126 % del PIB frente a un 92 % de la deuda pública, es un factor que agrava una situación de reducción del consumo y caída de las inversiones; en este contexto, sugiere que unas estructuras salariales equitativas constituyen un importante estabilizador de la economía y una herramienta clave para potenciar una competitividad no relacionada con los precios, por lo que actúa también como un gran impulsor del crecimiento económico y contribuye a evitar el estancamiento; por otra parte, con vistas a proteger los ingresos de los hogares, hay que examinar la posibilidad de aplicar a nivel europeo un procedimiento de gestión en caso de sobreendeudamiento que en particular aborde las condiciones de expropiación de los bienes inmuebles de los hogares;

17. Sostiene que, a efectos del sector público, un salario equitativo implica que puede ser necesario apoyar de modo limitado —o no hacerlo en absoluto— con carácter individual a los trabajadores que ejercen su actividad a tiempo completo mediante pagos compensatorios o créditos fiscales, todo lo cual podría ayudar a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones fiscales;

18. Propone tener en cuenta las disposiciones sobre salario mínimo de manera conjunta con las condiciones de empleo, sobre todo en el caso de acuerdos específicos flexibles;

19. Sostiene que, junto con unas condiciones de empleo equitativas y un sistema de protección social adecuado, es indispensable un salario equitativo, entre otros aspectos, para crear competencia leal entre los Estados miembros de la UE, y evitar así que los países compitan a la baja entre sí en una «carrera de mínimos» y recurran al «dumping social»;

⁽⁴⁾ Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador — COM(2014) 130.

⁽⁵⁾ «Contours of a European Minimum Wage Policy», estudio de Thorsten Schulten, Fundación Friedrich Ebert, octubre de 2014 http://epsu.org/IMG/pdf/Contours_of_a_Minimum_Wage_Policy_Schulten.pdf

⁽⁶⁾ Paquete sobre inversión social, COM(2013) 83.

⁽⁷⁾ «Pay in Europe in the 21st Century»: Informe de Christine Aumayr-Pintar y otros, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), abril de 2014.

20. Subraya que esta cuestión reviste especial importancia atendiendo a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y las posteriores sentencias del Tribunal de Justicia Europeo, que han dictaminado que las empresas no están obligadas a respetar los acuerdos sectoriales sobre el salario mínimo que no hayan sido declarados de aplicación general ⁽⁸⁾;

21. Insta a las autoridades nacionales y regionales a ejecutar plenamente la Directiva de aplicación sobre el desplazamiento de trabajadores; en este contexto, espera con impaciencia la revisión anunciada por la Comisión Europea de la legislación en vigor aplicable a los trabajadores desplazados con el objetivo de luchar contra el dumping social y de retribuir del mismo modo en toda la UE una misma labor en un mismo puesto de trabajo;

22. Cree que debería entablarse un debate en mayor profundidad al respecto, basado en especial en los artículos 9 y 156 del TFUE y, para asegurar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, recurriendo a procedimientos flexibles como el método abierto de coordinación y como parte del Semestre Europeo, que ya ha abordado diversas cuestiones relacionadas con el ámbito salarial;

23. Alega, además, que, como factor económico, los salarios equitativos podrían abordarse en las recomendaciones específicas por país — donde ya se incluye la fijación de salarios en el ámbito del mercado laboral—, al igual que se debe abordar también la moderación salarial;

24. Reconoce que los salarios mínimos varían considerablemente en aquellos países de la UE donde se aplican. Subraya que unas normas de remuneración equitativas propias y decididas por cada Estado miembro, ya sea por vía legislativa o a través de la negociación colectiva, podrían ayudar a alcanzar el objetivo de la UE de sacar a veinte millones de personas de la pobreza y la exclusión social;

25. Sugiere que los salarios equitativos podrían contribuir a hacer frente a los niveles inaceptables de desigualdad que se registran en Europa, unos niveles que constituyen un motivo de preocupación para la cohesión social, una cuestión de orden político y un riesgo para el potencial de crecimiento futuro de la UE;

26. Subraya que varios Estados miembros ofrecen ejemplos de situaciones en las que los trabajadores con salarios bajos se limitan a una pequeña parte del conjunto de los empleados. En tres de ellos, a saber, Suecia, Dinamarca e Italia, no hay salarios mínimos legalmente establecidos ni declaraciones sobre la obligatoriedad de los convenios colectivos, pero la fijación de salarios, asentada en la tradición y en la práctica, funciona correctamente ⁽⁹⁾;

Dimensión regional

27. Anima a los entes territoriales de la UE, en su calidad de empleadores, a asumir el liderazgo y trabajar para garantizar un salario equitativo a sus trabajadores, y pide que se pongan en común las buenas prácticas a escala de la UE;

28. Acoge también con satisfacción que algunas autoridades públicas del ámbito local y regional hayan hecho uso de sus políticas de contratación pública para animar y pedir a los contratistas que remuneren a sus trabajadores con salarios justos. En este sentido, constata con satisfacción que la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que entrará en vigor en abril de 2016, menciona explícitamente que no se debe impedir en modo alguno la aplicación de condiciones de empleo y trabajo más favorables para los trabajadores (considerando 37), a la vez que establece que los poderes adjudicadores no tienen la facultad de utilizar solamente el precio o el coste como único criterio de adjudicación (artículo 67). Por otra parte, acoge con satisfacción la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en el asunto C-115/14 de 17 de noviembre de 2015, donde se establece que la legislación de la UE no se opone a la exclusión de un licitador de un procedimiento de adjudicación de un contrato por haberse negado a retribuir a su personal con el salario mínimo ⁽¹⁰⁾.

Bruselas, 3 de diciembre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

⁽⁸⁾ Asunto C-346/06, Dirk Rüffert contra el Estado de Baja Sajonia.

⁽⁹⁾ Fuente: Eurostat, «Structure of Earnings Survey 2010», exceptuando las empresas con menos de diez empleados; véase en particular el diagrama 5.34.

⁽¹⁰⁾ Considera compatible con el Derecho de la UE la legislación de un ente regional de un Estado miembro que exige a los licitadores y a sus subcontratistas que se comprometan a retribuir con el salario mínimo al personal que lleve a cabo los servicios incluidos en un contrato público.

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — El papel de la economía social en la reactivación del crecimiento económico y la lucha contra el desempleo

(2016/C 051/05)

Ponente: Luís GOMES (PT/PPE), alcalde de Vila Real de Santo António, Portugal

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

1. Considera que la economía social es un agente clave en el desarrollo social y económico de la Unión Europea y que cuenta con dos millones de empresas, incluidas asociaciones, cooperativas y entidades de carácter mutualista. Genera once millones de puestos de trabajo, lo que equivale al 6 % de la población activa y al 10 % del total de empresas del tejido empresarial europeo;
2. Subraya que las instituciones y los agentes de la economía social han demostrado ser resistentes durante la crisis, ayudando a mejorar el bienestar de los ciudadanos y asegurando su permanencia en el mercado de trabajo, no sin severas dificultades, aun cuando otras organizaciones y empresas no lo consiguieron. Esta característica ha sido especialmente notable en cuanto a la inclusión de las personas con más dificultades para acceder o reincorporarse al mercado laboral;
3. Estima que, en el seguimiento de la Comunicación sobre el refuerzo de la dimensión social de la UEM, adoptada por la Comisión en 2012, y del paquete de medidas sobre inversión social adoptado en 2013, debe ser prioritario considerar en mayor medida la contribución que la economía social aporta al logro de los objetivos sociales de la Estrategia Europa 2020; asimismo, considera que las inversiones en la economía social no solo deberían desempeñar un papel en el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, sino también en el Fondo Social Europeo y otras fuentes de financiación, ya que suelen contribuir a la creación de empleo de calidad para los ciudadanos de la UE;
4. Subraya que, al basarse en la colaboración y el compromiso cívico entre las personas que integran las comunidades, las iniciativas de la economía social contribuyen a aumentar la cohesión social, económica y territorial, así como el nivel de confianza en el conjunto de la UE, debido al compromiso y nivel de integración en el territorio en el que se integran, haciéndolo menos vulnerable a la deslocalización y aportando, por tanto, una mayor seguridad a sus trabajadores, aspecto que forma parte de su Responsabilidad Social Corporativa;
5. Celebra la importancia concedida a la economía social en la legislación de la UE, como en el Reglamento (UE) n° 1304/2013 relativo al Fondo Social Europeo, en el Reglamento (UE) n° 1301/2013 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional o en el Reglamento (UE) n° 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social («EaSI») y por el que se modifica la Decisión n° 283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social; acoge asimismo con satisfacción los nuevos reglamentos de los Fondos ESI para el período de programación 2014-2020, que sitúan la empresa social entre las posibles prioridades de inversión del FSE y el FEDER, refuerzan el enfoque colaborativo y brindan oportunidades para promover las iniciativas basadas en una asociación entre la economía social y los entes locales y regionales recurriendo al uso de instrumentos como el desarrollo local participativo;
6. Recuerda que las organizaciones de la economía social promueven la participación y el espíritu solidario y emprendedor de todos los ciudadanos —incluidos aquellos que el sistema productivo margina— y que contribuye a generar actividad económica que crea valor y rentabilidad, en el caso de las empresas sociales, incluso en sectores económicamente más débiles;
7. Subraya la importancia de promover la participación de los ciudadanos y de los procesos de creación conjunta en el ámbito social a través de una cooperación dinámica entre el sector público, las múltiples instituciones de la economía social y el sector privado, especialmente el constituido por «empresas sociales», adoptando a la vez un enfoque orientado hacia medidas y políticas socialmente innovadoras;

8. Destaca el relativamente escaso reconocimiento público que recibe el emprendimiento en el ámbito de la economía social, debido, entre otras cosas, a la falta de capacidad de interconexión de agentes procedentes de diferentes regiones y países. Por ello, es fundamental el intercambio de las mejores prácticas, el desarrollo de asociaciones y la creación de incentivos y financiación para promover la capacidad emprendedora, la innovación social y las inversiones sociales. Se trata de condiciones indispensables para potenciar el atractivo de la economía social y mejorar su reconocimiento;

9. Propone que se conceda mayor relieve a la investigación sobre economía social en Europa, apostando también por la construcción y difusión de programas genéricos de formación en materia de economía social para el público en general y para los estudiantes en particular, así como de programas especializados para quienes operan en la economía social y los desempleados, desarrollando asociaciones entre organizaciones de la economía social, instituciones docentes, instituciones de formación y entes regionales y locales;

10. Recuerda que los entes regionales y locales, los Estados miembros y la UE deben fomentar la colaboración y el apoyo para desarrollar nuevos instrumentos y nuevas posibilidades de apoyo social que continúan abriéndose por la evolución de las TIC, promoviendo la calidad y accesibilidad de los servicios prestados, racionalizando los costes y contribuyendo, ante la ciudadanía en general, a generar una imagen atractiva de la economía social;

11. Anima a los Estados miembros a que adopten medidas para facilitar la actividad de las empresas de la economía social, ya que desempeñan un importante papel, gracias al empleo de colectivos a los que se considera marginados, en la resolución de problemas como el desempleo y la exclusión social;

12. Insta a la Comisión Europea a que presente un marco jurídico que incluya un conjunto de definiciones comunes aplicables a las diversas formas de la economía social existentes en Europa, como las cooperativas, fundaciones, mutuas y asociaciones, para que las empresas de la economía social puedan operar en una base jurídica segura y sacar así partido de las ventajas del mercado interior y de la libre circulación. Este documento debería incluir, entre otras cosas, un corpus de definiciones comunes. Dichas definiciones podrían situarse en la base del diseño de los programas comunitarios de asociación con estas organizaciones, permitiendo adaptar las ayudas a las necesidades de cada tipo de organización y reforzando su papel en la promoción del empleo y el fomento de las capacidades empresariales de los territorios;

13. Señala que el papel positivo de las instituciones y los agentes de la economía social en la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento integrador y sostenible es especialmente importante en los territorios caracterizados por la emigración, el rápido envejecimiento de la población, la falta de una dinámica productiva y un débil espíritu emprendedor, con especial atención a los entornos rurales. En estos territorios, la importancia de la economía social va más allá de la demanda local de bienes y servicios de carácter social, ya que las organizaciones de la economía social son una de las pocas bases que suman voluntades capaces de promover el espíritu emprendedor o de mantener o atraer a operadores económicos que puedan valorizar los recursos endógenos de dichos territorios;

14. Recomendamos promover la cooperación entre la economía social y la formación profesional en todos los ámbitos, y apoyar el desarrollo de cooperativas escolares y de estudiantes a fin de ampliar las oportunidades profesionales de los jóvenes, contribuyendo así a prevenir el desempleo juvenil. En este sentido, el Comité también apoya la integración de las cooperativas escolares y de estudiantes entre los agentes de la economía social y sugiere que la Comisión Europea y los diferentes Estados miembros trabajen juntos para incluir el cooperativismo y la economía social en la educación empresarial como parte de los currículos y programas estatales en los colegios y en la educación superior;

15. Considera que, en la medida de lo posible y con cualesquiera medios, la ayuda nacional y de la UE a las asociaciones en que participen organizaciones de la economía social debería incrementarse en los territorios de baja densidad de población, en los territorios con indicadores de desempleo particularmente altos y bajas tasas de empleo de grupos sociales vulnerables, en las zonas geográficas afectadas por la pobreza y la exclusión social, así como en las zonas de interés medioambiental específico, a fin de promover su papel especial en la creación y el mantenimiento de valor en estos territorios;

16. Insta a la Comisión Europea a que se muestre flexible en la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a las empresas de la economía social, respalde a los entes locales y regionales en la comprensión y aplicación proporcionada de dichas normas y, cuando sea posible, incremente las ayudas de los Estados miembros o de sus entes territoriales y de la UE a las asociaciones, incluidas las organizaciones de la economía social;

17. Se congratula de la reciente adopción de las directivas sobre contratación pública y concesiones (Directivas 2014/24/UE, 2014/25/UE y 2014/23/UE), que incluyen cláusulas y criterios sociales para favorecer, entre otras cosas, la inclusión y la innovación sociales; invita a los Estados miembros a que garanticen, en la fase actual de transposición de esas directivas al Derecho nacional, que las autoridades responsables de la contratación pública puedan hacer pleno uso de las disposiciones específicas sobre los contratos reservados y los procedimientos simplificados previstos para fortalecer el papel de los actores de la economía social tanto a nivel nacional, como regional y local. Por otra parte, pide a las instituciones de la UE que supervisen la aplicación de estas normas en los ámbitos nacional, regional y local, y que prosigan los debates con vistas a su mejora;
18. Sostiene que la economía social puede ser un instrumento adecuado y muy eficaz para combatir la economía sumergida y la creación de valor añadido económico y social;
19. Considera fundamental liberar el potencial de la economía social mejorando el acceso de la economía social a diferentes modos de financiación, como los fondos europeos, los fondos de capital riesgo, los microcréditos y la microfinanciación colectiva (*crowdfunding*), movilizandolos medios financieros suficientes a escala local, regional, nacional y de la Unión, y compatibilizando los necesarios niveles de exigencia económica y financiera con el reconocido interés público del trabajo que estas organizaciones llevan a cabo sobre el terreno;
20. Lamenta que la estrategia de la Comisión en favor de un mercado único digital no mencione la economía social y se limite a aludir a la economía colaborativa no comercial cuyas posibilidades sociales son muy importantes;
21. Subraya la necesidad de fomentar una cultura del seguimiento en las organizaciones de la economía social, mejorando su capacidad para medir la magnitud económica y social de sus actividades e informar de ella, y desarrollando metodologías e indicadores que sean coherentes con su naturaleza y especificidades. La experiencia extraída de este seguimiento debe difundirse y hacerse accesible de diferentes maneras;
22. Valora positivamente la creación por parte de la Comisión Europea de una plataforma digital multilingüe —la plataforma Social Innovation Europe—, para fomentar el intercambio de datos en el ámbito de la innovación social, aun cuando considera también necesario que esta plataforma incluya una sección dedicada específicamente a la economía social;
23. Propone a la Comisión Europea que cree una unidad dedicada específicamente a la economía social, puesto que en la situación actual la decisión de fusionar unidades de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes para constituir una unidad «Clusters, Social Economy and Entrepreneurship» no parece estar en consonancia con el alcance y la realidad de la economía social;
24. Anima a las instituciones de la UE, los Estados miembros y los entes locales y regionales a que hagan balance y fomenten la divulgación de los ejemplos ya existentes de nuevas formas de diálogo, así como la construcción conjunta de políticas y su ejecución en común por parte de asociaciones compuestas por entes locales y regionales, la economía social y otros agentes;
25. Sostiene que el ámbito fuertemente localizado (o territorializado) de intervención de la mayoría de las organizaciones de la economía social requiere que la UE y los Estados miembros promuevan e incentiven un papel más extenso de los entes locales y regionales en la definición de los programas y las políticas de la economía social, así como en su articulación con las diferentes políticas públicas, mejorando la consecución de sus objetivos;
26. Recomend a la Comisión Europea que proponga a los Estados miembros que todavía no lo han hecho la creación y adopción, lo antes posible, del marco jurídico necesario para que la economía social pueda funcionar y desarrollarse, tras definir una estrategia clara para el sector.

Bruselas, 3 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo
Markku MARKKULA

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — La dimensión local y regional de la economía colaborativa

(2016/C 051/06)

Ponente: Benedetta BRIGHENTI (IT/PSE), teniente de alcalde de Castelnuovo Rangone, provincia de Módena

RECOMENDACIONES POLÍTICAS**EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO**

1. Considera que la economía colaborativa se basa en modelos sociales, nuevos o recuperados, que tienen implicaciones comerciales, jurídicas e institucionales importantes: las prácticas sociales de compartir, colaborar y cooperar. Por su naturaleza innovadora y dinámica, el concepto no puede definirse de forma terminante. No obstante, abarca fenómenos que presentan las características siguientes:

- i. sus agentes principales no actúan de la manera que suele suponerse en los modelos económicos clásicos (el denominado «*Homo oeconomicus*»), lo que no significa que no puedan ser racionales y centrarse en objetivos claros,
- ii. la economía colaborativa adopta el enfoque propio de las plataformas, según el cual uno de los principales motores de la comunidad reside en las relaciones, la reputación, la confianza social y otros motivos no económicos,
- iii. la economía colaborativa hace un uso intensivo y amplio de las tecnologías digitales y la recogida de datos. Estos constituyen su materia prima. En su mayor parte, los costes fijos se externalizan,
- iv. algunas iniciativas locales de economía colaborativa de menor tamaño pueden limitarse al uso o la gestión comunes de activos físicos (por ejemplo, espacios de trabajo compartidos, bienes urbanos de utilidad pública, etc.) o a nuevas modalidades de sistemas de bienestar *inter pares*, algunas veces simplemente en una calle o un edificio,
- v. la economía colaborativa puede organizarse con arreglo a modelos centrados tanto en lógicas del mercado como en lógicas sociales;

2. Observa en este contexto que la Comisión Europea utiliza el término «economía colaborativa» en lugar de «economía participativa» y ha hecho un primer esfuerzo en su reciente Comunicación sobre «Mejorar el mercado único»⁽¹⁾ para definir el concepto de la siguiente manera: «la economía colaborativa, un complejo ecosistema de servicios a la carta y utilización temporal de activos basado en el intercambio a través de plataformas en línea, se está desarrollando a un ritmo elevado. La economía colaborativa da lugar a una mayor variedad donde elegir y a precios más bajos para los consumidores y brinda oportunidades de crecimiento a las empresas emergentes innovadoras y las empresas europeas existentes, tanto en sus países de origen como más allá de las fronteras. Aumenta, además, el empleo y beneficia a los empleados, al permitir horarios más flexibles, que van desde microempleos no profesionales hasta el emprendimiento a tiempo parcial. Los recursos pueden utilizarse de manera más eficiente, con lo que aumentan la productividad y la sostenibilidad». Sin embargo, a juicio del CDR, esta definición se centra en los aspectos comerciales y de los consumidores de la economía colaborativa, mientras que deja de lado los planteamientos no comerciales y basados en los bienes de utilidad pública. Por ello pide a la Comisión Europea que siga analizando y posteriormente defina las diferentes formas de la economía colaborativa (una parte de la cual pertenece a la economía social);

La economía colaborativa como impulsora de un cambio de paradigma

3. Se hace eco de la opinión bastante extendida de que el principal agente de la economía colaborativa ya no es el «consumidor», que desea poseer algo o comprar un servicio, sino un ciudadano, miembro de una comunidad, usuario, realizador, productor, creador, diseñador, colaborador, artesano digital o agricultor urbano que desea acceder a un servicio o activo que le resulta necesario para satisfacer determinadas necesidades;

⁽¹⁾ COM(2015) 550, p. 3.

4. Señala, no obstante, que hay quienes defienden que el agente de la economía colaborativa es asimismo, en muchas ocasiones, una persona que desea actuar y cuidar, gestionar, generar o regenerar un recurso común, material o inmaterial, de acceso libre, sin recurrir a intermediarios públicos o privados, a pequeña escala y entre personas, *inter pares*. Así, el agente de la economía colaborativa no es un mero «agente económico». Es más bien un agente social, personal o cívico para quien las motivaciones económicas tradicionales son secundarias o no tienen importancia alguna. Algunos de los ámbitos de la economía colaborativa no pertenecen necesariamente a la «economía» en sentido estricto, sino que son comunidades y redes sociales de colaboración que dan lugar a nuevas empresas económicas o cumplen una función respecto de las actividades económicas existentes;

5. Subraya que la economía colaborativa también parece poner en entredicho los modelos macroeconómicos tradicionales, que distinguen claramente entre productores y consumidores;

6. Considera que la economía colaborativa podría dar lugar a una nueva identidad económica, la de la persona que no desea actuar sola y que, en vez de guiarse por el ansia de maximizar sus propios intereses materiales, acompaña su comportamiento económico de un compromiso con la comunidad, actúa en la escena pública —política, económica y social— y entabla una relación con sus conciudadanos para velar por el interés común y general (es decir, la denominada «*mulier activa*») ⁽²⁾;

7. Subraya la necesidad de distinguir entre las diferentes modalidades de la economía colaborativa. Todas utilizan el mismo paradigma social: el acto de compartir, colaborar y cooperar. Sin embargo, son muy diferentes. Es preciso determinar claramente cuáles son las modalidades de economía colaborativa que de alguna manera perpetúan la dinámica social y económica del anterior modelo económico y aplicarles un régimen jurídico diferente. Distinguir entre actividades con o sin ánimo de lucro y el tipo de empresa o asociación que emprende el proyecto de economía colaborativa, así como, respecto del Derecho de la Unión, la incidencia en los intercambios transfronterizos pueden constituir parámetros importantes para delimitar las diferentes modalidades de esta economía y proponer enfoques reguladores diferenciados;

8. Apunta que podría establecerse una primera distinción entre la economía colaborativa en sentido estricto y sus diferentes modalidades definiendo estas variantes de participación o cooperación como niveles adicionales. De hecho, se podría distinguir entre las iniciativas de economía colaborativa que crean y perpetúan una distinción entre diferentes tipos de usuarios (consumidores-usuarios frente a proveedores-usuarios) y aquellas que fomentan un enfoque *inter pares* en el que cada usuario puede ser proveedor y consumidor al mismo tiempo o incluso implicarse en la gobernanza de la plataforma. También se podría tener en cuenta el modelo de gobierno y control de la transacción económica, distinguiendo los casos en los que la plataforma actúa exclusivamente como instrumento para poner en contacto a los particulares (que celebran el acuerdo de manera autónoma) de aquellos en que el intermediario mantiene el control de la transacción ⁽³⁾. Una mayor cooperación podría ser signo de que se aplica a la economía colaborativa un enfoque basado en los bienes de utilidad pública ⁽⁴⁾. Si los agentes no solo comparten un recurso, sino que colaboran para crear, producir o regenerar un bien común en beneficio de un grupo más amplio, la comunidad, están cooperando y enriqueciendo los bienes de utilidad pública;

9. Señala que parecen estar surgiendo dos importantes categorías y cuatro modalidades diferentes de economía colaborativa:

— la economía colaborativa en sentido estricto o economía a la carta:

— la «economía de acceso» (*access economy*), para aquellas iniciativas cuyo modelo de negocio implica la comercialización del acceso a bienes y servicios, no su tenencia. Se trata de un alquiler temporal en vez de una venta definitiva,

— la «economía de los trabajos ocasionales» (*gig economy*), para iniciativas basadas en trabajos esporádicos cuya transacción se hace a través del mercado digital,

⁽²⁾ Véanse C. Iaione, *Economics and law of the commons*, 2011, y *Poolism*, disponible en: www.labgov.it, 28.8.2015.

⁽³⁾ G. Smorto, «I contratti della sharing economy», en *Il Foro Italiano*, 2015, núm. 4, pp. 222-228.

⁽⁴⁾ D. Bollier, *Think like a commoner: a short introduction to the life of the commons*, 2014. S. Foster, *Collective action and the URBAN Commons*, 2011. C. Iaione, *The Tragedy of URBAN Roads*, 2009.

— economía de puesta en común:

- la «economía *inter pares*» (*collaborative economy*), es decir, iniciativas que fomentan un enfoque *inter pares*, implican a los usuarios en el diseño del proceso de producción o convierten a los clientes en una comunidad,
- la «economía de puesta en común de los bienes de utilidad pública» (*commoning economy*) para aquellas iniciativas de propiedad o gestión colectiva;

10. Señala que la Comisión Europea cita un estudio reciente ⁽⁵⁾ para evaluar el potencial de la economía colaborativa para aumentar los ingresos totales, pasando de alrededor de 13 000 millones EUR ahora a 300 000 millones EUR de aquí a 2025. Sin embargo, en opinión del CDR, el crecimiento de la economía colaborativa debería considerarse solo en parte una revolución o consecuencia de la crisis. En algunos aspectos también podría representar una vuelta atrás ⁽⁶⁾ o transición ⁽⁷⁾ de algunos sectores que pasarían del actual modelo económico a tradiciones y modelos económicos antiguos (por ejemplo, economía cooperativa, economía social, economía solidaria, producción artesanal, economía basada en bienes comunes, etc.) e incluso a antiguas formas de intercambio económico (por ejemplo, la economía de trueque), que constituyen alternativas a las modalidades de la economía de mercado, con su uso intensivo de capital;

11. Subraya que la innovación tecnológica desempeña un papel de gran importancia en el desarrollo de la economía colaborativa, ya que la mayor parte de las iniciativas se basa en el uso de plataformas de colaboración a través de las cuales se producen las transacciones e intercambios de bienes o servicios. Por esta razón, es necesario reforzar las iniciativas para luchar contra la brecha digital, más aún cuando se quiere adoptar un mercado único digital;

12. Subraya que, en las situaciones en las que los servicios basados en la economía colaborativa ejercen un efecto excluyente en los servicios tradicionales, las autoridades públicas a escala nacional, regional o local suelen asumir una importante responsabilidad en la medida en que:

- los requisitos de acceso al mercado establecidos por las autoridades públicas tanto en materia de política presupuestaria como de requisitos profesionales han creado monopolios u oligopolios, sin que se reúnan las condiciones de un fallo del mercado,
- puede que no se hayan establecido los sistemas de seguimiento de la calidad de los servicios prestados;

Principios para la elaboración de una iniciativa de la UE sobre la economía colaborativa

13. La economía colaborativa puede mejorar la calidad de vida, impulsar el crecimiento (en particular en las economías locales) y reducir el impacto en el medio ambiente. También puede generar nuevo empleo de calidad, reducir el coste e incrementar la disponibilidad y eficacia de algunos bienes y servicios o infraestructuras. Sin embargo, es importante que los servicios ofrecidos a través de la economía colaborativa no lleven a la evasión fiscal ni a la competencia desleal o constituyan una violación de las normas locales y regionales o de la legislación nacional y europea. La evaluación de todas las posibles repercusiones positivas y negativas y la definición de los objetivos de interés público también deberían ser elementos clave en cualquier iniciativa reguladora de la economía colaborativa;

14. Considera que es preciso garantizar el acceso libre al mercado para los nuevos participantes en él. La recogida de datos por parte de las plataformas e iniciativas de la economía colaborativa puede ocasionar «desequilibrios en el poder económico». Los datos constituyen la materia prima de la economía colaborativa, y, en la medida de lo posible, en algunos casos, deben ofrecerse en código abierto. Esto es a veces necesario para reducir los obstáculos que frenan el acceso a la economía colaborativa y permitir la evaluación de los efectos de estas iniciativas o empresas, así como para favorecer una reglamentación basada en los datos en todos los niveles de gobierno. Se debería pedir a las plataformas de la economía colaborativa que incluyan mecanismos técnicos para facilitar datos públicos y relevantes, siempre que no sean confidenciales ni estratégicos, a los entes locales y regionales. En cualquier caso, los gobiernos nacionales y de la UE deberían respaldar a los entes locales y regionales en el desarrollo de operaciones de recogida de datos. Asimismo, la protección de datos debería ser un elemento clave y la «mulier activa» debería poder ser propietaria de sus propios datos;

⁽⁵⁾ Consumer Intelligence Series: *The sharing economy*. PwC, 2015, disponible en: <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>

⁽⁶⁾ K. Polanyi, *The great transformation: The political and economic origins of our time*, 1944.

⁽⁷⁾ M. Bauwens, *A commons transition plan*, disponible en: <http://commonstransition.org>

15. Señala que una condición previa importante de la economía colaborativa es la gestión de la reputación y la confianza ⁽⁸⁾. Por este motivo, tanto una como otra deben gestionarse de forma precisa e independiente (por ejemplo, reglamentación, certificación, arbitraje de terceros). Debería profundizarse en la cuestión de si los agentes de la economía colaborativa pueden autorregularse de forma eficaz ⁽⁹⁾. Las evaluaciones *inter pares* podrían asegurar la confianza, y la creación de órganos independientes de calificación, preferentemente *inter pares*, es una opción política a la que debería prestarse atención. Asimismo, es preciso evaluar la cobertura de seguro. En cualquier caso, uno de los principales objetivos de esta política debería ser la «portabilidad» de los datos y de la reputación;

16. Subraya que los resultados de la evaluación de impacto de la economía colaborativa no son siempre positivos en términos de protección medioambiental, cohesión social, igualdad y justicia social, uso adecuado del suelo o gobernanza urbana ⁽¹⁰⁾. Asimismo, debe tenerse en cuenta que las empresas con ánimo de lucro a veces utilizan de forma abusiva las plataformas de la economía colaborativa y, al mismo tiempo, no proporcionan a sus trabajadores cobertura de la seguridad social, lo que afecta, por una parte, al bienestar de los ciudadanos y, por otra, a los presupuestos nacionales, regionales y locales. La UE y los entes locales y regionales han de respaldar y alentar únicamente el desarrollo de aquellas iniciativas o plataformas de economía colaborativa que tengan una incidencia social, económica y medioambiental positiva. La potenciación de la comunidad, los bienes urbanos de utilidad pública, la inclusión, la no discriminación, el desarrollo económico local, el emprendimiento juvenil, la conciencia medioambiental y la solidaridad entre personas son los objetivos de política pública que la economía colaborativa debería llevar a primer plano;

17. Opina que, si en la UE las condiciones de trabajo de los agentes de la economía colaborativa se delimitan de la misma manera que las de los «trabajadores», dichos agentes deberían recibir el tratamiento adecuado. En un contexto de intercambio económico cada vez más «flexible», la economía colaborativa puede tener un efecto negativo en las relaciones laborales. Los efectos de la economía colaborativa para la seguridad económica y el bienestar social de los ciudadanos deben examinarse pormenorizadamente. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, los interlocutores sociales y, cuando proceda, los entes locales y regionales, debe estudiar en detalle las condiciones de empleo y trabajo de los trabajadores de la economía colaborativa, con el fin de determinar si es necesaria una actuación reguladora en este ámbito. La economía colaborativa podría crear una nueva clase social, la colaborativa, que necesita garantías sociales y económicas;

18. Subraya que toda la normativa antitrust, del mercado interior, fiscal y de protección de los consumidores debería aplicarse en principio a la economía colaborativa de la misma manera que en todos los demás sectores económicos. No debería permitirse que las iniciativas de economía colaborativa utilicen el paradigma colaborativo únicamente para falsear los mercados preexistentes solo con miras a una estrategia de reducción de costes basada en evitar los costes reglamentarios aplicables a los servicios y productos similares que no se prestan a través de plataformas. Sin embargo, considera que la regulación de los mercados preexistentes debería someterse a una revisión periódica a fin de verificar su capacidad para permitir continuos procesos de innovación. El debate sobre la economía circular y el mercado único digital podrían constituir algunos de los ámbitos en los que la economía colaborativa debería tenerse en cuenta. Al mismo tiempo, la Comisión y los Estados miembros deberían garantizar que a nivel europeo se aplique un enfoque coordinado a la regulación de la economía colaborativa, cuando este enfoque europeo resulte necesario a fin de reforzar el mercado único y permitir que las iniciativas fructíferas de este tipo se propaguen fácilmente de un país a otro. En los demás casos, esta regulación debería seguir siendo competencia de los gobiernos nacionales, regionales o locales, en el respeto del principio de subsidiariedad;

19. Señala que la Comisión Europea acordó una importancia marginal a la cuestión de la economía colaborativa en su documento «Una estrategia para el Mercado Único Digital para Europa» [COM(2015) 192], pero acoge favorablemente el compromiso de la Comisión, en su Comunicación «Mejorar el mercado único», de elaborar una agenda europea para la economía colaborativa o compartida, dar orientaciones sobre cómo la legislación vigente —incluida la Directiva sobre los servicios, la Directiva sobre el comercio electrónico y la legislación sobre los consumidores, la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, la Directiva sobre cláusulas contractuales abusivas y la Directiva sobre derechos de los consumidores— se aplica a la economía colaborativa y evaluar posibles lagunas reglamentarias. Subraya que el CDR está dispuesto a desempeñar un papel activo en el desarrollo de dicha agenda y sugiere una cooperación más estrecha con las instituciones europeas en este ámbito;

⁽⁸⁾ T. Wagner, M. Kuhndt, J. Lagomarsino, H. Mattar, *Listening to sharing economy initiatives*, 2015. Nesta & Collaborative Lab, *Making sense of the UK collaborative economy*, 2014.

⁽⁹⁾ M. Cohen, A. Sundararajan, *Self regulation and innovation in the peer to peer sharing economy*, 2015.

⁽¹⁰⁾ P. Parigi, B. State, D. Dakhallallah, R. Corten, K. Cook, *A community of strangers: the dis-embedding of social ties*, 2013. S. Shaheen, *Greenhouse gas emission impacts of carsharing in North America final report*, 2010.

20. Señala que una decena de direcciones generales (DG) de la Comisión Europea (DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías; DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes; DG Competencia; DG Justicia y Consumidores; DG Movilidad y Transportes; DG Fiscalidad y Unión Aduanera; DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión; DG Política Regional y Urbana; DG Comercio...) siguen los asuntos relacionados con la economía colaborativa, y que es preciso asegurar una coordinación interservicios en el seno de esta institución; propone, por consiguiente, que la Comisión Europea cree un grupo de trabajo de coordinación entre las DG que se ocupan de asuntos relativos a la economía colaborativa;

21. Aprueba, no obstante, la intención de la Comisión Europea de iniciar a finales de septiembre de 2015 una consulta pública sobre los enfoques reguladores europeos que podrían aplicarse en materia de economía colaborativa;

22. Considera que, en relación con el aspecto comercial de la economía colaborativa, se requieren enfoques reguladores sectoriales a nivel europeo para garantizar la seguridad jurídica de los operadores afectados y condiciones de competencia equitativas, en particular en materia de fiscalidad;

23. Anima a la Comisión Europea y a los Estados miembros a establecer incentivos para la economía colaborativa a fin de apoyar y aplicar los principios de la economía social (en particular en lo que se refiere a los principios de solidaridad, democracia y participación, así como a la cooperación con la comunidad local);

24. Señala que, en una dimensión local y regional, las iniciativas de la economía colaborativa, además de fomentar el desarrollo de las economías locales, pueden ser un instrumento para favorecer la promoción, atención y regeneración de los denominados bienes comunes, como la movilidad, el bienestar, el paisaje urbano y el medio ambiente. Desde este punto de vista, el papel de las administraciones públicas debería consistir en propiciar la consolidación de un «ecosistema institucional colaborativo»⁽¹¹⁾. En este contexto, el cometido de los entes locales ha de ser facilitar y coordinar las diversas iniciativas de economía colaborativa, valorizando las que refuercen la participación y colaboración con la «*mulier* activa», que sean integradoras, tanto en la fase de planificación como en la de gestión y prestación del servicio, y que respeten los principios de transparencia, apertura y responsabilidad;

25. Al mismo tiempo, considera que es importante analizar en qué áreas se desarrolla la economía colaborativa y cómo esta influye en los indicadores macroeconómicos, de manera que no se convierta en un sistema de optimización fiscal;

Hacia una agenda de la economía colaborativa

26. Considera que cualquier iniciativa reguladora estricta debería mantener un enfoque sectorial y tener en consideración el tamaño de la iniciativa de economía colaborativa como criterio a la hora de delimitar el alcance de la regulación. Las instituciones y la legislación de la UE deberían proporcionar un marco sólido, orientación institucional y jurídica y acceso constante a los conocimientos y cualquier otra asistencia apropiada para la aplicación;

27. Pide, no obstante, a todas las instituciones de la UE que tratan la cuestión de la economía colaborativa que adopten un enfoque holístico para plantearla como un fenómeno económico, político y social, y que coordinen sus esfuerzos para responder a sus importantes cambios potenciales sobre los actuales sistemas económicos aplicando una política pública exhaustiva gracias al establecimiento, de forma colaborativa, de una agenda de política pública sobre esta economía;

28. Recomienda un programa de la UE sobre la economía colaborativa basado en los siguientes pilares:

- definir un protocolo metodológico arraigado también en una evaluación de impacto territorial y urbano *ex ante* y desarrollado con la cooperación de una comunidad de responsables políticos, académicos, profesionales y empresas, así como de iniciativas, plataformas y empresas de economía colaborativa, a fin de promover la transición hacia ciudades colaborativas y participativas,
- promover, en el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, unas condiciones equitativas a nivel europeo, permitiendo suficiente flexibilidad para soluciones locales, así como fomentar el desarrollo de proyectos piloto y la creación de redes de regiones y ciudades con las mejores prácticas en el ámbito de la economía colaborativa, como la Iniciativa Start-Up de la economía colaborativa⁽¹²⁾,

⁽¹¹⁾ Véase el *Reglamento sobre la cooperación entre los ciudadanos y las administraciones para el cuidado y la regeneración de los bienes comunes urbanos*, de la ciudad de Bolonia y, por último, el documento *SharExpo, directrices para la economía colaborativa y los servicios colaborativos en Milán*.

⁽¹²⁾ Apoyada con una dotación de 2 500 000 EUR, aprobada por el Parlamento Europeo en su lectura del presupuesto general de la UE para 2016 el 28 de octubre de 2015.

- propiciar el desarrollo de programas educativos y campañas de comunicación (por ejemplo, Sharitaly) para aumentar la sensibilización sobre el potencial y los riesgos de la economía colaborativa,
- desarrollar una definición clara y criterios compartidos para un sistema de cualificación de base comunitaria y establecer una serie de indicadores para controlar y evaluar el impacto de las prácticas e iniciativas de economía colaborativa,
- velar por su efectiva aplicación para luchar contra la evasión fiscal y garantizar la protección de los consumidores, la concesión de licencias y el respeto de las normas de salud y seguridad,
- actualizar y supervisar regularmente su aplicación para evitar cargas innecesarias y garantizar la continua sostenibilidad y eficiencia en un entorno que cambia rápidamente,

29. Considera que muchos de los sectores afectados por la economía colaborativa tienen, en ocasiones, un impacto perjudicial en el nivel local y regional y, por consiguiente, deberían poder ser gobernados o regulados, según las necesidades, por los entes locales y regionales, de conformidad con el principio de autonomía local, para que los entes regionales y locales puedan adaptar las iniciativas y empresas de economía colaborativa a las condiciones locales;

30. Subraya que una iniciativa reguladora de la economía colaborativa no debería separarse de una visión de la gobernanza urbana y local⁽¹³⁾ ni de las zonas rurales. Diversos experimentos en gobernanza colaborativa y policéntrica llevados a cabo en diferentes ciudades europeas parecen estar emergiendo como el planteamiento más apropiado para acompañar y fomentar un desarrollo sólido y justo de iniciativas de economía colaborativa. Un enfoque de gobernanza colaborativa/policéntrica para la economía colaborativa permitiría que grupos de ciudadanos, asociaciones, organizaciones del sector terciario, sindicatos, instituciones del conocimiento, empresas sociales y empresas de nueva creación utilizaran espacios públicos abiertos y abandonados y usaran los activos disponibles, inspirándose en las iniciativas de algunos entes locales y regionales (por ejemplo, el Reglamento de Bolonia sobre la colaboración para los espacios urbanos comunes⁽¹⁴⁾).

Bruselas, 4 de diciembre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

⁽¹³⁾ S. Foster, C. Iaione, *The City as a Commons*, 2015.

⁽¹⁴⁾ Pueden verse más ejemplos en el proyecto «*Sharing cities*», gestionado por Neal Gorenflo, de Shareable, y el instrumento «*Sharitories*» diseñado por la comunidad de Ouishare.

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea

(2016/C 051/07)

Ponente: Jean-Luc VANRAES (BE/ADLE), miembro del Consejo municipal de Uccle y presidente del Centro público de asistencia social

Documento de referencia: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales

[COM(2015) 302 final]

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

1. recuerda que todas las iniciativas legislativas de la Comisión, incluso en materia fiscal basadas en los artículos 113, 115 o 116 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, deben respetar obligatoriamente los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad;
2. respalda los cuatro objetivos del Plan de Acción de la Comisión sobre la fiscalidad de las sociedades:
 - restablecer la relación entre la imposición y el lugar donde se ejerce la actividad económica, que es el lugar donde se crea el valor y también el lugar en el que de hecho se llevan a efecto la investigación, el desarrollo y la producción;
 - garantizar que los Estados miembros puedan evaluar correctamente las actividades de las empresas en su territorio;
 - crear un marco fiscal competitivo y favorable al crecimiento para las empresas en la UE que les permita una mayor resiliencia, de conformidad con las recomendaciones del Semestre Europeo;
 - proteger el mercado único y garantizar la adopción por parte de la Unión de un enfoque enérgico respecto de los problemas externos;
3. considera que la legislación sobre fiscalidad de sociedades en vigor, ya sea a escala nacional, europea o mundial, ya no se adapta al contexto económico actual, debido a la globalización, a la movilidad, a las tecnologías digitales, a los nuevos modelos comerciales y a las complejas estructuras empresariales;
4. destaca la gran complejidad de las normas actuales de imposición de las sociedades dentro de la Unión, así como la falta de coordinación y complementariedad entre los sistemas de los diferentes Estados miembros;
5. lamenta que determinadas empresas, especialmente multinacionales, se aprovechen de esta situación para reducir sus contribuciones fiscales, bien mediante prácticas de fraude fiscal y elusión fiscal ilegal jurídicamente sancionables, bien mediante el empleo de estrategias de planificación fiscal agresiva que, aunque pueden ser legales, van en contra del espíritu de la legislación en este ámbito;
6. hace hincapié en que, en ambos casos, estas empresas están en última instancia sujetas a una imposición que dista de ser equitativa, puesto que es muy insuficiente con respecto a sus ingresos;

7. recuerda que determinados cálculos estiman que, en la Unión Europea, la elusión fiscal, el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva generan cada año una pérdida de posibles ingresos fiscales de casi 1 billón EUR ⁽¹⁾; recuerda, asimismo, que este lucro cesante perjudica a las finanzas públicas a todos los niveles, incluidos los entes locales y regionales, y que, además, una percepción justa, transparente, eficaz y equitativa para todas las empresas permitiría reducir la carga fiscal;

8. propone que todos los acuerdos internacionales en los que participa la Unión Europea, incluidos los acuerdos comerciales y los acuerdos de asociación económica, incluyan cláusulas de promoción de la buena gobernanza fiscal en lo relativo a la transparencia, así como a la lucha contra las prácticas fiscales perjudiciales, y pide a la Comisión que insista sobre esta cuestión durante las negociaciones que se están llevando a cabo en particular sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión y sobre el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS);

9. lamenta la existencia y el alcance de estas perjudiciales prácticas fiscales en un momento en el que, en determinados Estados miembros, muchos contribuyentes, especialmente particulares, se encuentran sujetos a una mayor presión fiscal debido a las políticas de austeridad; considera que esta falta de igualdad fiscal resulta sumamente negativa para la paz social y la estabilidad económica;

10. recuerda que la complejidad de las normas actuales relativas al impuesto sobre sociedades, aunque es una ventaja para determinadas grandes empresas que se benefician de sus defectos, constituye una desventaja clara para las pequeñas y medianas empresas, así como las microempresas, puesto que esta carga administrativa obstaculiza sus actividades, especialmente las transfronterizas;

11. considera que esta situación constituye, además, un desequilibrio de la competencia entre empresas, especialmente entre las grandes multinacionales, que disponen de los recursos necesarios para eludir el impuesto con planificaciones fiscales agresivas, y las pequeñas y medianas empresas (pymes), que carecen de ellos;

12. señala que se observa, a escala de la Unión y a largo plazo, un descenso generalizado de los tipos legales del impuesto de sociedades;

13. destaca, no obstante, que esta reducción de los tipos ha ido acompañada en los últimos años de diferentes cambios, como la ampliación de las bases imponibles, el aumento de la creación de empresas y la debilitación de los tipos de interés (limitando los importes deducibles), que deberían haber generado un aumento de los ingresos procedentes del impuesto de sociedades;

14. indica que resulta difícil comparar los tipos efectivos utilizados en los diferentes Estados miembros y sugiere, por lo tanto, que se establezca un método de cálculo común que permita elaborar un cuadro comparativo de los tipos de imposición efectivos en los diferentes Estados miembros;

15. sostiene, a la luz de los estudios de la OCDE según los cuales determinadas empresas multinacionales emplean estrategias que les permiten pagar solo un 5 % de impuestos sobre sus beneficios mientras que las empresas más pequeñas pagan hasta el 30 %, la reivindicación de que las multinacionales deberían revelar en sus estados financieros, desglosados por Estados miembros y por terceros países en los que estén establecidas, una serie de datos agregados como los beneficios o las pérdidas antes de impuestos, los impuestos sobre los resultados, el número de empleados, los activos, etc.; esta información debería ponerse a disposición del público, si fuera posible a través de un registro central europeo;

Base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS)

16. reconoce el potencial doble de una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS): en primer lugar, en la lucha contra la planificación fiscal agresiva, el fraude y la elusión fiscales y la competencia fiscal perjudicial entre Estados miembros y, en segundo lugar, con el objetivo de reforzar el mercado único y de disminuir las cargas administrativas que recaen sobre empresas de todos los tamaños que llevan a cabo actividades transfronterizas;

17. considera que la fijación de la base imponible con un solo conjunto de normas fiscales, en lugar de con veintiocho, representaría una simplificación y una fuente de ahorro en términos de tasas administrativas para las empresas especialmente significativa para las pymes que operan en varios Estados miembros;

18. hace hincapié, por consiguiente, en los efectos positivos que podría tener una BICCIS para el crecimiento económico, el empleo y la justicia fiscal, así como para las finanzas públicas, incluidas las de los entes locales y regionales;

⁽¹⁾ «Closing the European Tax Gap», informe para el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo elaborado por R. Murphy, director de Tax Research UK. Disponible en línea: http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/120229_richard_murphy_eu_tax_gap_en.pdf (en inglés).

Componentes locales y regionales de una BICCIS

19. considera que, a pesar de que la BICCIS no se aplica directamente a los impuestos locales y regionales (al menos en la propuesta de 2011), su establecimiento tendría un efecto sobre los ingresos fiscales de los entes locales y regionales, parte de los cuales procede, dependiendo del Estado miembro, de impuestos locales o regionales percibidos según la base imponible nacional y/o una cuota del impuesto de sociedades nacional;

20. invita a la Comisión a estudiar con atención el posible impacto de una nueva propuesta legislativa de aplicación de la BICCIS para los entes locales y regionales, y más en concreto para sus presupuestos, sin que ello implique, no obstante, que deba repetirse por completo el proceso de evaluación del impacto de la BICCIS, lo que retrasaría innecesariamente su puesta en marcha;

21. subraya que en determinados Estados miembros los impuestos locales y regionales se verían afectados por el establecimiento de un régimen de BICCIS, puesto que sería lógico que, en aras de la simplificación, también se utilizara para determinar los impuestos locales y regionales;

BICCIS y tipos de imposición

22. destaca que la BICCIS no tiene como objetivo armonizar los tipos impositivos dado que los Tratados actuales no contienen ningún artículo específico sobre la fiscalidad directa. Sin embargo, esta falta de perspectiva de armonización sobre la base de los Tratados actuales no obsta para que los Estados miembros puedan establecer cooperaciones reforzadas en este ámbito;

23. señala que los tipos legales del impuesto de sociedades en los diferentes Estados miembros son un indicador impreciso, e incluso engañoso, puesto que existen divergencias en lo relativo a las bases imponibles, las deducciones y los regímenes preferenciales; subraya que, en algunos casos, el tipo de imposición efectivo no guarda relación alguna con el tipo legal;

24. solicita por consiguiente, en aras de la transparencia, que los Estados miembros y las regiones con competencias legislativas en el ámbito del impuesto de sociedades faciliten a la Comisión cifras detalladas sobre el tipo efectivo medio del impuesto sobre sociedades en vigor, incluidas todas las deducciones;

Carácter obligatorio y aplazamiento de la consolidación

25. acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión para que en su nueva propuesta la BICCIS tenga carácter obligatorio, al menos para las empresas multinacionales, puesto que resulta evidente que las empresas que recurren a estrategias fiscales agresivas, incluso la elusión o el fraude fiscales, no adoptarían un régimen de BICCIS que prohibiera estas prácticas si fuera voluntario;

26. recuerda que el Comité había propuesto, en su dictamen de 2011, que la BICCIS pasara a ser obligatoria tras un período de transición, al menos para las empresas de un tamaño determinado ⁽²⁾;

27. considera que convendría crear inmediatamente una base consolidada común del impuesto de sociedades. Dado que las negociaciones relativas a la consolidación son largas y difíciles, respalda el enfoque de la Comisión sobre el aplazamiento del componente de consolidación de la BICCIS, si esta medida permite avanzar con las negociaciones sobre los otros elementos de la propuesta, especialmente sobre la fijación de la base imponible común. Toma nota, por tanto, de que en su programa de trabajo para 2016 adoptado el 27 de octubre, la Comisión anunció su intención de retirar la actual propuesta BICCIS, pero se pregunta en qué medida su intención de sustituirla por unas propuestas en favor de un planteamiento por etapas, empezando por ponerse de acuerdo sobre una base imponible obligatoria, no se anticipa a las conclusiones de la consulta pública lanzada por la Comisión el 8 de octubre y que está abierta hasta el 8 de enero de 2016;

28. recuerda, no obstante, que la consolidación debe seguir formando parte de los objetivos de las instituciones europeas y de los Estados miembros en lo relativo a la fiscalidad de sociedades, puesto que ofrecería respuesta a las cuestiones del precio de las transferencias entre grupos dentro de la Unión Europea y a los problemas de elusión fiscal relacionados, y representaría además una simplificación y un ahorro considerable en términos de tasas administrativas para las empresas;

29. considera que, en caso de que fracasaran las negociaciones en materia de consolidación, podría contemplarse la posibilidad de fijar un tipo impositivo mínimo;

⁽²⁾ Dictamen del Comité de las Regiones: «Una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)». Ponente: Gusty Graas (LU/ADLE). Ref: ECOS-V-018/CDR 152/2011 fin. Disponible en línea: http://webapi.cor.europa.eu/documents-anonymous/cdr152-2011_fin_ac_es.doc

30. expresa su preocupación, por otra parte, por la posibilidad de que el mecanismo de compensación transfronteriza temporal previsto por la Comisión a la espera de la puesta en marcha de la consolidación pueda dar lugar a nuevas posibilidades de planificación fiscal agresiva; habida cuenta de este riesgo, que provocaría una pérdida de ingresos considerable para los Estados miembros, el CDR pide a la Comisión que acelere el calendario de ejecución propuesto inicialmente;

Otras observaciones sobre la BICCIS

31. considera que el trato favorable reservado al endeudamiento y a los intereses en numerosos regímenes fiscales representa un obstáculo a la diversificación de los modelos de financiación de las empresas, e impide el refuerzo de la financiación de empresas con fondos propios en la UE, lo cual es habitual en otros países;

32. pide a la Comisión y a los Estados miembros, por lo tanto, que favorezcan una mayor diversidad de fuentes de financiación para las empresas, lo que sin duda redundaría en beneficio del crecimiento y el empleo;

33. recuerda la propuesta del Comité, incluida en su dictamen de 2011 sobre la BICCIS, de tener en cuenta los gastos recurrentes relativos a la protección del medio ambiente y a la reducción de los gases de efecto invernadero a la hora de elaborar la lista de gastos deducibles, en particular, respecto de las iniciativas destinadas a adoptar procesos productivos integrados de bajo impacto medioambiental;

34. invita a la Comisión a incluir esta posibilidad de deducción en su nueva propuesta legislativa, prevista para 2016;

35. recuerda asimismo que, tal y como se manifestó en 2011, para alcanzar plenamente su objetivo de simplificación administrativa, el establecimiento de una base imponible común y consolidada debería ir acompañado del establecimiento de normas contables comunes;

El trabajo de la OCDE

36. celebra que los trabajos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) hayan conducido a la adopción por los jefes de Estado o de Gobierno del G20 en Antalya el 16 de noviembre de 2015 de su plan de acción contra la erosión de las bases impositivas y la transferencia de beneficios (*Base erosion and profit shifting/BEPS*) que concierne a 62 países. Sin embargo, considera insuficientes las disposiciones relativas a las notificaciones públicas país por país (*country by country reporting*), dado que la acción 13 del BEPS prevé una notificación automática de los datos únicamente a las administraciones fiscales de la residencia fiscal de la entidad matriz del grupo, dado que la obligación de notificación pública ya existe a nivel de la UE para los bancos y las industrias extractivas establecidas en la UE;

37. pide a la Comisión, a los Estados miembros y a las regiones con competencias legislativas en el ámbito del impuesto sobre sociedades que garanticen la aplicación obligatoria del paquete BEPS mediante una nueva directiva «anti BEPS», a fin de luchar eficazmente contra estos fenómenos dentro de la Unión.

38. considera positivo que se haya acordado el «planteamiento de nexo modificado» en el ECOFIN y, además, considera que esta directiva también debería incluir en el Derecho europeo vinculante el «planteamiento de nexo modificado» definido en la OCDE en el marco del paquete BEPS y en el ECOFIN en el marco del grupo de trabajo de Código de conducta, relacionado con los regímenes fiscales favorables para los ingresos de las patentes o «patent boxes»;

Países y territorios no cooperadores

39. considera que, paralelamente a las iniciativas y el progreso necesarios dentro de la Unión, resulta fundamental reforzar el enfoque europeo respecto de los países y territorios no cooperadores, o paraísos fiscales;

40. opina que, en este ámbito concreto, la división entre los Estados miembros y la falta de coordinación son los elementos que permiten que las empresas eludan una imposición justa;

41. acoge con satisfacción la publicación por parte de la Comisión de una «lista de territorios fiscales no cooperadores de terceros países» en el anexo a la Comunicación, y considera que se trata de una iniciativa simbólicamente firme;

42. opina, además, que la publicación de esta lista debe servir como base para un debate ambicioso entre todos los Estados miembros destinado a definir un enfoque común y coordinado a escala europea en lo relativo a estos países y territorios, con el fin de luchar contra las prácticas fiscales perjudiciales que en ellos se permiten;

43. cuestiona el carácter posiblemente demasiado restrictivo del criterio de establecimiento de la lista de territorios fiscales no cooperadores de terceros países publicada por la Comisión, habida cuenta de que deben identificarlos como tal al menos diez Estados miembros;
44. acoge con satisfacción, en este sentido, los acuerdos firmados en mayo de 2015 entre la UE por un lado; y Suiza, Andorra y Liechtenstein por otro, puesto que constituye un gran paso adelante hacia la transparencia y la lucha contra el fraude fiscal;
45. considera que el intercambio automático de información previsto en los acuerdos señalados en el párrafo anterior es un instrumento eficaz para reducir y combatir las estrategias fiscales agresivas, y que debería generalizarse; acoge con satisfacción, además, que varios de los países y territorios no cooperadores incluidos en la lista de la Comisión hayan adoptado la norma mundial en la materia, o se hayan comprometido a adoptarla.

Bruselas, 4 de diciembre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — La dimensión local y regional del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS)

(2016/C 051/08)

Ponente: Helmuth MARKOV (DE/PSE) Ministro de Justicia, Asuntos Europeos y Protección de los Consumidores del Estado federado de Brandemburgo

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

Observaciones preliminares

1. El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS) es un acuerdo comercial cuya negociación se inició a principios de 2013 y que en la actualidad negocian 51 miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁽¹⁾, incluida la UE;
2. Las Partes negociadoras se han fijado como objetivo liberalizar el comercio de servicios, dado que estos representan una cuota importante de la economía mundial. En la UE aproximadamente el 68 % de los trabajadores está activo en el sector de los servicios y diez millones de empleos en la UE dependen de las exportaciones de servicios. Por liberalización del comercio de servicios se entiende, en primer lugar, la eliminación de los obstáculos que impiden a los proveedores de servicios prestar servicios en otros países;
3. Aunque las negociaciones sobre el ACS se llevan a cabo fuera del marco de la OMC, el ACS debe ser compatible con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), con vistas a su transformación en un acuerdo multilateral si en el futuro se adhirieran a él otros miembros de la OMC;

Observaciones generales

4. En un dictamen, de 3 de julio de 2003, sobre las negociaciones relativas al Acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS) en el seno de la OMC el Comité de las Regiones señalaba ya que, desde la perspectiva regional y local, las negociaciones del AGCS revisten una enorme importancia, debido tanto a los intereses de las economías regionales (los intereses de las empresas —y en particular de las pymes— establecidas en su territorio para acceder con mayor facilidad a los mercados de terceros países) como a los intereses de los entes regionales y locales, que en gran medida regulan o, en determinados casos, incluso prestan los servicios, al tiempo que advertía de que, en razón de la vinculación al propio territorio, para las empresas bajo la responsabilidad de las regiones y los municipios no es viable el principio de reciprocidad del acceso a los mercados;
5. Estas consideraciones también son aplicables a las negociaciones sobre el ACS, así como la observación en la que se afirmaba que los servicios públicos han surgido de la asunción responsable por parte de los entes locales y regionales de sus cometidos y obligaciones para con sus ciudadanos y que, por ello, debe garantizarse la continuación del control democrático, y la continuidad, accesibilidad y calidad de los servicios;
6. Acoge con satisfacción el enfoque general del proyecto de informe que contiene las recomendaciones del Parlamento Europeo a la Comisión sobre las negociaciones relativas al ACS. Según este informe, el ACS debería aportar ventajas tangibles a los consumidores y facilitar que las partes interesadas accedan a las conversaciones a fin de allanar el camino hacia una futura multilateralización. Por consiguiente, «los servicios públicos y culturales, los derechos fundamentales a la privacidad de los datos y unas condiciones laborales justas, y el derecho a legislar son innegociables y deben quedar excluidos inequívocamente del alcance del Acuerdo». Asimismo, acoge con satisfacción las numerosas referencias a la dimensión local y regional de las negociaciones sobre el ACS que se recogen en el proyecto de informe;
7. Subraya que el mandato de negociación de la UE para el ACS abarca únicamente las disposiciones sobre el acceso a los mercados y la no discriminación de los proveedores extranjeros pero no el Derecho de la UE a que cada Estado miembro y sus entes territoriales regulen por su cuenta los servicios;

⁽¹⁾ Los miembros que actualmente toman parte en las negociaciones del ACS son: Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y los 28 Estados miembros de la UE.

Recomendaciones generales

8. Reconoce que los servicios son un elemento importante de la economía mundial y de la economía de Europa y que cabe esperar que una mayor liberalización del comercio de servicios gracias al ACS produzca una amplia gama de beneficios económicos, especialmente en el sector privado de diferentes países;

9. Respalda el debate actual sobre el ACS y subraya que es preciso establecer un equilibrio entre la necesidad de confidencialidad de las partes negociadoras durante las negociaciones y la necesidad continua de transparencia para garantizar que puedan obtenerse resultados legítimos con la participación de todas las partes interesadas; en este contexto, se remite a la práctica actual de la OMC de dar acceso público a los documentos de negociación y confía en que esta práctica siga ejerciéndose con el ACS;

10. Se congratula de los esfuerzos de la Comisión Europea por incrementar la transparencia de las negociaciones; no obstante, señala que, cuando la Comisión Europea haya hecho público el mandato de negociación, también los representantes regionales y locales —que en el nivel de la UE están representados por el CDR— deben ser invitados a los diálogos que la Comisión Europea mantenga al principio y al final de las rondas de negociación;

11. Se congratula de que las Directrices de negociación de un acuerdo multilateral sobre el comercio de servicios prevean lo siguiente: «El acuerdo confirmará el derecho de la UE y sus Estados miembros a regular el suministro de servicios e introducir nuevas normativas al respecto en sus territorios para alcanzar objetivos de orden público».

12. Con respecto a los servicios públicos, reafirma la importancia de que las Directrices de negociación incluyan una referencia a los artículos 14 y 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y al Protocolo n° 26 sobre los servicios de interés general y pide el pleno respeto de la autonomía local y regional, en consonancia con el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE); no obstante, a este respecto lamenta que en los acuerdos comerciales que actualmente negocia la UE (AECG, ATCI, ACS) se utilicen conceptos distintos en materia de servicios públicos;

13. Subraya que las negociaciones sobre el ACS no contemplan la privatización de servicios;

14. Subraya la necesidad de recopilar datos exhaustivos y comparables sobre las repercusiones a escala local y regional de las disposiciones del ACS y de actualizar las presentaciones estadísticas y las previsiones económicas sobre la base de esos datos y las evaluaciones de impacto;

15. Expresa su preocupación por el hecho de que la evaluación de impacto de la sostenibilidad prevista en las directrices de negociación de la UE ⁽²⁾ aún no se haya finalizado. Pide que en esta evaluación (evaluación del impacto territorial) se tengan en cuenta las repercusiones del ACS en la cohesión territorial;

16. Subraya la obligación que establece el artículo 11 del Tratado, según la cual las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la política comercial de la UE, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible;

17. Llama la atención de la Comisión Europea sobre los intereses específicos de los entes regionales y locales en las negociaciones sobre el ACS. Esta tarea podría aumentar notablemente su importancia si se confirmara, sobre la base del dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el acuerdo de libre comercio entre la UE y Singapur, que el ACS reviste las características de un acuerdo comercial mixto, por lo que en los distintos Estados miembros debería someterse a la ratificación de las cámaras que representan el nivel regional;

18. Señala que la política comercial común, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, del TFUE, constituye un ámbito de competencia exclusiva de la Unión. No obstante, en virtud del principio de subsidiariedad, el reparto de competencias durante las negociaciones comerciales debe clarificarse en una fase temprana si esas negociaciones afectan a los ámbitos de competencia de los Estados miembros;

⁽²⁾ Véase el punto 10 del documento <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6891-2013-ADD-1-DCL-1/es/pdf>

Propuestas

19. El CDR respalda el enfoque de que en materia de no discriminación se recurra a una lista negativa con ámbitos que deben excluirse del Acuerdo, pero que respecto del acceso a los mercados se establezca una lista positiva de ámbitos de las políticas en los que debe aplicarse el ACS;

20. Espera que, aunque las estrategias basadas en datos son fundamentales para la actividad empresarial y el crecimiento, estas se utilicen únicamente cuando no pongan en peligro el derecho de los ciudadanos a una protección adecuada de la intimidad (es decir, un alto nivel de protección de los datos personales, sin condiciones); pide, por tanto, una excepción general e incondicional para las medidas de protección de la intimidad de los particulares en relación con el tratamiento y la difusión de datos personales y las medidas de protección del carácter confidencial de los registros y de las cuentas personales, de conformidad y en consonancia con el artículo XIV del AGCS. Por otra parte, rechaza en principio la aplicación del Acuerdo a las medidas relativas a la protección de datos mientras en la UE no se establezca un marco jurídico sobre protección de datos exhaustivo y ajustado a la evolución de la digitalización;

21. Rechaza toda restricción de la soberanía legislativa de los gobiernos y los entes regionales y locales, especialmente en los ámbitos de la educación, la cultura, el teatro, las bibliotecas, los museos y las finanzas, así como en lo que respecta a la protección laboral, la protección del medio ambiente, la protección de datos, los servicios sociales y de salud financiados con fondos públicos, la concesión de licencias para centros sanitarios y laboratorios, las instalaciones de gestión de residuos y las centrales eléctricas, las normas de protección de los consumidores, la normativa sobre cohesión social, las escuelas y centros educativos financiados con dinero público y otras prestaciones educativas financiadas con dinero privado, y la normativa sobre contratación pública;

22. Rechaza las restricciones a la financiación cruzada de empresas que pertenezcan al propio ente territorial, en la medida en que esas restricciones vayan más allá de las previstas en el Derecho de la Unión y la legislación de los Estados miembros;

23. Exige la inclusión de una cláusula de revisión que haga posible una eventual reevaluación del Acuerdo y la inclusión en él de una disposición que permita revocar en cualquier momento las decisiones sobre la liberalización de un servicio;

24. Rechaza la inclusión de cláusulas que obliguen a los entes a preservar el grado de liberalización alcanzado en el momento del acuerdo (cláusula de statu quo), que prohíban devolver al sector público un servicio liberalizado (cláusula de irreversibilidad) y que liberalicen de modo automático y completo cualquier nuevo servicio (cláusula de garantía del futuro);

25. Considera que el ACS debería prescribir únicamente normas mínimas y que no debería limitarse el derecho a utilizar normas más estrictas;

26. Pide la introducción en el ACS de un capítulo social que, sobre la base de los convenios pertinentes de la OIT, establezca normas en materia de protección social, en particular normas laborales, sin que este capítulo imposibilite la multilateralización del ACS;

27. Exige que se garantice el principio del país de destino en caso de normas divergentes, en particular en el sector cubierto por la modalidad 4 (libre circulación de prestadores temporales de servicios y de los trabajadores desplazados dentro de una misma empresa), para respetar los requisitos de cualificación de la mano de obra y el Derecho laboral y el derecho a la negociación colectiva del país de acogida; la libre circulación de los prestadores temporales de servicios y de los trabajadores desplazados dentro de una misma empresa no puede ni debe usarse indebidamente para evitar las huelgas o eludir las disposiciones de la negociación colectiva (mediante la contratación temporal de trabajadores);

28. Pide que, en el texto de la negociación, se reconozca plenamente el derecho de la Unión Europea, de los gobiernos nacionales y de los entes regionales y locales a regular en favor del interés público («derecho a regular»), y parte de la base de que la cooperación en materia de reglamentación no puede en ningún nivel socavar la legislación o la reglamentación democráticas ni ralentizar su proceso de elaboración;

29. Exige que el ACS prevea la posibilidad de poder controlar judicialmente el respeto de los derechos humanos en materia de comercio de servicios;

30. Exige que los litigios relativos al cumplimiento del presente Acuerdo sean dirimidos por tribunales públicos en la jurisdicción del demandado, en su idioma y según el Derecho vigente de su país, y que sea posible efectuar revisiones; los procedimientos de solución de diferencias entre Estados deberían basarse en los que están vigentes actualmente en el marco de la OMC. No considera conveniente incluir en este Acuerdo un mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados;

31. Propone que se contemple la posibilidad de incluir en el acuerdo disposiciones sobre la protección del consumidor en línea, en particular contra las actividades fraudulentas, así como un régimen jurisdiccional especial sobre las ventas a consumidores, con arreglo al modelo del Reglamento «Bruselas I»;
32. Espera que se asegure la prestación del servicio universal para garantizar, por ejemplo, que los ciudadanos de regiones periféricas, zonas fronterizas, islas, zonas de montaña, etc., no tengan que soportar una reducción de la calidad ni una carga financiera más elevada que los ciudadanos que residen en aglomeraciones urbanas;
33. Rechaza clasificar como obstáculo no arancelario al comercio las normas locales y regionales sobre ordenación territorial y los planes de desarrollo regional y urbanismo;
34. Acoge con satisfacción que los servicios audiovisuales quedaran explícitamente excluidos de las negociaciones; sin embargo, lamenta que esto no se aplique a los servicios culturales; por consiguiente, expresa su preocupación por la dificultad de delimitar los servicios culturales y exige la protección de la diversidad lingüística y las especificidades culturales de los entes regionales y locales, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de las minorías, los derechos de autor y los derechos de propiedad intelectual;
35. Rechaza la asunción de compromisos en el ámbito de los servicios financieros, que son incompatibles con las disposiciones en vigor en la UE sobre regulación de los mercados y productos financieros;
36. Espera con interés una segunda consulta pública en torno al Acuerdo sobre el Comercio de Servicios y pide expresamente a la Comisión que tenga en cuenta sus conclusiones así como las de la consulta previa cuando lleve a cabo la evaluación final de las disposiciones contenidas en el Acuerdo;
37. Pide que las negociaciones del ACS se organicen de manera transparente que permita asociar en ellas a los países en desarrollo y los países menos desarrollados que lo soliciten;
38. Destaca la necesidad de un enfoque multilateral para permitir un crecimiento armonioso a nivel mundial, y
39. Pide que se negocien normas comerciales que contribuyan a un comercio justo y equitativo y al desarrollo sostenible y, en este contexto, acoge con satisfacción el anuncio de la Comisión Europea, realizado en el marco de su estrategia comercial, de que la política comercial europea debería estar en consonancia con la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible.

Bruselas, 4 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo
Markku MARKKULA

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — El futuro del Pacto de los Alcaldes

(2016/C 051/09)

Ponente: Kata TÜTTŐS (HU/PSE) Concejala del Distrito 12 de Budapest**RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

Reforzar el Pacto de los Alcaldes y definir nuevos objetivos

1. Apoya desde su lanzamiento el Pacto de los Alcaldes, movimiento europeo creado en 2008, cuya finalidad es – mediante los objetivos en materia de eficiencia energética y energía renovable fijados por los entes locales signatarios– alcanzar y, en la medida de lo posible, superar el objetivo de reducción del 20 % de las emisiones de CO₂ de aquí a 2020 acordado por la Unión Europea. En la actualidad, el Pacto de los Alcaldes se encuentra presente en todos los Estados miembros, excepto uno, y los entes locales y regionales signatarios, cuyo número supera los 6 000, representan una tercera parte de la población de la Unión. Los signatarios se comprometieron a alcanzar el objetivo de una reducción media del 28 % de sus emisiones de dióxido de carbono;
2. Reconoce, en consonancia con sus dictámenes anteriores⁽¹⁾, que desde su creación, el Pacto de los Alcaldes ha cosechado un éxito sin precedentes en lo que se refiere tanto a la movilización de los entes locales y regionales en favor de las cuestiones relativas al clima y la energía, como a la instauración de las estructuras de gobernanza multinivel;
3. Se congratula de que la Comisión Europea haya puesto en marcha y financiado esta iniciativa que, gracias a las medidas de ahorro energético y fomento de energías limpias, ayuda a más de 6 400 ciudades y regiones de todo el mundo a reducir sus emisiones de CO₂. Sobre la base de los compromisos contraídos libremente por los miembros del Pacto, esta reducción debería alcanzar el 28 % de aquí a 2020;
4. Ha hecho siempre hincapié en la necesidad de adoptar un planteamiento global de lucha contra el cambio climático y de adaptación a sus consecuencias inevitables; acoge con satisfacción, por tanto, la decisión de la Comisión Europea de fusionar las iniciativas del Pacto de los Alcaldes y *Mayors ADAPT*, e insta a la Comisión a que examine íntegramente las sinergias que de ello se deriven; recomienda que se adopte un planteamiento similar en lo que respecta a la iniciativa del Pacto de las Islas;
5. Llama la atención sobre el hecho de que —en el marco de la consecución de los objetivos fijados— se ha puesto el acento, sobre todo, en la mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos, la modernización del alumbrado público y el desarrollo del transporte urbano. El objetivo de reducción de las emisiones de CO₂ atañe en al menos un 44 % a la planificación energética de los edificios. Además, el consumo de energía debería disminuir un 20 % de aquí a 2020 gracias a las inversiones realizadas en los edificios y los transportes;
6. Seguirá brindando apoyo institucional al Pacto de los Alcaldes mediante instrumentos específicos y respalda, asimismo, a través de sus miembros, la adhesión y el correspondiente compromiso con la consecución de los objetivos de la política energética de la Unión Europea y el rebasamiento de los valores objetivo;
7. Aprueba y apoya la ampliación y actualización de los objetivos del Pacto de los Alcaldes con arreglo al programa marco 2030 de la UE para el clima y la energía, en concreto la reducción de más del 40 %⁽²⁾ de las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con los niveles de 1990⁽³⁾; recomienda que entre los nuevos objetivos figure, además de la eficiencia energética, la utilización sostenible de los recursos;

⁽¹⁾ CDR 1536/2015; CDR 1535/2015; CDR 4084/2014; CDR 2691/2014; CDR 6902/2013; CDR 5810/2013; CDR 140/2011; CDR 408/2010; CDR 164/2010; CDR 241/2008.

⁽²⁾ De acuerdo con el objetivo fijado en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030: una reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con los niveles de 1990. Los signatarios del Pacto de los Alcaldes se comprometen a ir más allá de los objetivos fijados en la legislación europea.

⁽³⁾ El objetivo para 2020 de los fundadores del Pacto de los Alcaldes consistía en reducir en más del 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con los niveles de 1990.

8. Pide a la Comisión Europea que vele por que el Pacto de los Alcaldes también pueda proseguir su actividad más allá de 2020 y que garantice, a tal fin, un presupuesto administrativo autónomo para el Pacto de los Alcaldes, que esté a la altura de la creciente ambición política del proyecto y garantice su perspectiva a largo plazo. Habida cuenta de que se acerca el año 2020 y que el marco de la UE para el clima y la energía se mantendrá en vigor hasta 2030, convendría designar 2030 como horizonte a medio plazo y 2050 como perspectiva para los objetivos a largo plazo, a semejanza de lo acordado para la estrategia relativa a la transición hacia una economía hipocarbónica de aquí a 2050;

9. Propone modificar, a medio plazo, el objetivo de 2030 sobre la base de los informes científicos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ⁽⁴⁾ y las recomendaciones del Comité de las Regiones sobre el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 ⁽⁵⁾, es decir, fijarse como objetivo en materia de emisiones de gases de efecto invernadero una reducción mínima del 50 % con respecto a los niveles de 1990; observa, no obstante, que el marco regulador de la UE, actualmente en curso de elaboración, fija como objetivo europeo una reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero;

10. Propone que los signatarios se fijen como objetivo a largo plazo una reducción de al menos un 95 % de aquí a 2050. Sobre la base de los bien fundados informes científicos publicados por el IPCC, la UE se ha comprometido a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 y un 95 % con respecto a los niveles de 1990. Habida cuenta de los nuevos datos científicos publicados periódicamente sobre las medidas de intervención y los esfuerzos adicionales que deben realizarse para afrontar el deterioro del clima, propone que el Pacto de los Alcaldes se fije como objetivo el límite superior de esta horquilla, es decir, una reducción del 95 %;

11. Manifiesta su oposición, no obstante, a cualquier decisión que dificulte la adhesión al Pacto de los Alcaldes. La reducción de las emisiones de CO₂ debe incrementarse, aunque sea mínimamente, ya que la simplicidad es una de las bazas del movimiento. Recomendando, sin embargo, que los signatarios más ambiciosos se planteen la posibilidad de establecer un conjunto de objetivos a nivel interno y a varios niveles, así como un sistema de reconocimiento correspondiente, en particular en los asuntos más básicos, como el diseño de edificios, el transporte, etc.;

12. Propone prestar mayor atención a las pequeñas ciudades y municipios, ya que el 56 % de los municipios de la UE cuenta con entre 5 000 y 100 000 habitantes. Las medidas adoptadas por las aglomeraciones y las ciudades pequeñas y medianas ejercen un poderoso efecto acumulativo en lo que respecta a la aplicación de los principios de desarrollo urbano sostenible. Propone, por ello, desarrollar medidas que permitan simplificar y modernizar los planes de acción para la energía sostenible (PAES), incluida una ficha financiera sencilla y el sistema de seguimiento, para que se tengan en cuenta el tamaño de las aglomeraciones, puesto que las formalidades administrativas actualmente derivadas de la participación en el Pacto de los Alcaldes son demasiado complejas para determinados entes con menor población;

La mundialización del Pacto de los Alcaldes

13. Celebra que el Pacto de los Alcaldes ya haya traspasado las fronteras de la Unión. Hasta la fecha, se han adherido a la iniciativa entes locales de más de 50 países del mundo, que se han comprometido voluntariamente a reducir sus emisiones de CO₂;

14. Apoya la exportación a nivel mundial del modelo del Pacto de los Alcaldes y manifiesta su disposición a contribuir a su difusión a través de sus asociaciones con ciudades y regiones de terceros países, en particular con aquellos países vecinos de la UE para los que ya dispone de estructuras de cooperación a través de las plataformas ARLEM y Corleap o por medio de sus comités consultivos mixtos y sus grupos de trabajo, ayudando así a las ciudades y regiones del mundo a afrontar los problemas que plantea el cambio climático;

15. Anima a la Comisión Europea a que promueva —también fuera de la UE— los principios exitosos y las buenas prácticas del Pacto de los Alcaldes, y favorezca, en relación con los objetivos climáticos, la difusión del modelo de gobernanza multinivel ⁽⁶⁾, para dar paso a una mayor cooperación descentralizada;

⁽⁴⁾ http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml

⁽⁵⁾ CDR 2691/2014.

⁽⁶⁾ CDR 89/2009.

Ampliar el número de signatarios y promover el movimiento en los Estados miembros de la UE

16. Observa con satisfacción que muchos miembros del CDR son representantes de consejos municipales que ya se han adherido al Pacto de los Alcaldes y anima, asimismo, a los miembros del Comité a que fomenten en sus ciudades y regiones la iniciativa del Pacto y a garantizar la continuidad política en favor de la consecución de sus objetivos;

17. Considera que la simplificación de la elaboración y aplicación de los planes de acción para la energía sostenible y del proceso de notificación puede ser fundamental a la hora de atraer nuevos signatarios. A este respecto, también sería muy útil mejorar los procedimientos de evaluación de los planes de acción para la energía sostenible y acortar el plazo máximo de evaluación. Debe tenerse en cuenta que, en la actualidad, las pequeñas ciudades y los municipios rurales no tienen acceso a los recursos ni a la financiación necesaria para aplicar el plan de acción en favor de la energía sostenible;

18. Considera que los entes locales y regionales que ya cuentan con experiencia en este ámbito podrían desempeñar un papel de mentor y contribuir así a que otros entes se adhieran a la iniciativa, así como a la elaboración de los planes de acción para la energía sostenible y el intercambio de buenas prácticas;

19. Propone que se estudie la posibilidad de designar en cada Estado miembro un «embajador del Pacto de los Alcaldes», para llamar así la atención de las ciudades y regiones sobre esta iniciativa, sobre todo en el caso de las ciudades y regiones que, tras un cambio de dirección política, no deseen seguir participando en el Pacto de los Alcaldes. Estos «embajadores» se elegirían, sobre una base voluntaria, entre los miembros del Pacto de los Alcaldes, y contarían con el apoyo del CDR, de los ministerios nacionales competentes y de la Comisión Europea (a través de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros). Al mismo tiempo, se encargarían de informar sobre los objetivos de manera general en cada país;

20. Recomienda basarse en las asociaciones locales y regionales existentes y, en particular, en los hermanamientos, a fin de seguir fomentando el Pacto de los Alcaldes y sus objetivos, tanto dentro como fuera de la Unión, abriendo así la perspectiva de un movimiento global;

El papel de las regiones en el marco del Pacto de los Alcaldes

21. Recuerda que el objetivo del Pacto de los Alcaldes es crear una estructura de gobernanza que garantice, entre todos los niveles de gobierno, una coordinación conforme a los principios de subsidiariedad y gobernanza multinivel, de manera que el nivel de gobierno más ambicioso pueda tomar medidas eficaces desde el punto de vista de los costes. Una condición previa es que estas medidas sean de carácter ascendente. La movilización de la población y los entes locales reviste una importancia fundamental. El nivel local es el más indicado para desarrollar y aplicar los planes de acción, así como para fomentar el compromiso de los ciudadanos al respecto. En lo que respecta a la elaboración de los planes de acción para la energía sostenible, las regiones velarán por la coordinación y prestarán el apoyo necesario a las ciudades con recursos limitados. Las autoridades nacionales garantizarán, asimismo, la coordinación y la asignación de los recursos nacionales y europeos, mientras que el nivel europeo tomará las decisiones relativas al marco reglamentario, la financiación y los programas de asistencia técnica;

22. Hace hincapié en que, para lograr resultados óptimos, es importante que todos los niveles de gobierno cumplan la misión y el papel que les corresponde en el marco del Pacto de los Alcaldes, e insiste en que además, después de bastantes años de actividad del Pacto, se deben mantener los mínimos compromisos posibles;

23. Señala que las regiones o microrregiones (nivel NUTS 4) pueden desempeñar un papel fundamental apoyando a las ciudades signatarias del Pacto de los Alcaldes en la elaboración de los planes de acción para la energía sostenible, su aplicación y el intercambio de mejores prácticas, con el fin de evitar duplicaciones o para permitir a numerosas ciudades pequeñas y medianas participar en esta iniciativa; este papel esencial de las regiones de cualquier tamaño se ve reconocido formalmente a través de su adhesión al Pacto de los Alcaldes como coordinadores territoriales;

24. Recuerda sus anteriores recomendaciones sobre la importancia de reconocer y reforzar el papel de coordinación que desempeñan las regiones en el marco del Pacto de los Alcaldes. Este papel resulta fundamental para integrar las medidas y los proyectos de los entes más pequeños, cuando no reciben ninguna compensación por los gastos incurridos;

Recomendaciones sobre las iniciativas análogas

25. Reconoce, no obstante, que el Pacto de los Alcaldes no tiene la exclusiva y no es el único «camino a seguir» en la lucha contra el cambio climático. Existen iniciativas similares, tanto en los Estados miembros como en el Consejo de Europa, por lo que convendría crear sinergias entre ellas; Las iniciativas nacionales y regionales son importantes para brindar un apoyo más operativo, en particular a los municipios de menor tamaño. Conviene replantear la presentación de informes y los compromisos del Pacto de los Alcaldes, a fin de facilitar la coordinación con otras iniciativas internacionales destinadas a dar visibilidad a los niveles regional y local en el contexto de las negociaciones sobre el clima de las Naciones Unidas, como el Pacto de Alcaldes, Carbonn y Nazca;

26. Reitera su recomendación en favor de la integración del Pacto de los Alcaldes y la iniciativa *Mayors ADAPT*, ya formulada en su dictamen sobre la estrategia de la UE de adaptación al cambio climático ⁽⁷⁾, y preconiza al mismo tiempo la integración de la iniciativa del Pacto de las Islas;

27. Llama la atención de la mesa del Pacto de los Alcaldes y de la Comisión Europea sobre el partido que puede sacarse de las sinergias que generaría la convergencia entre los compromisos políticos relacionados con la adhesión al Pacto de los Alcaldes y *Mayors ADAPT*, por una parte, y las soluciones tecnológicas que proponen las «ciudades inteligentes» (*Smart Cities*), por otra;

28. Llama la atención sobre la confusión que podrían crear las diferentes iniciativas dada la diversidad de sus procedimientos de adhesión y sus mecanismos de control, así como el solapamiento parcial de sus objetivos; aboga, en consecuencia, por una mayor coordinación, por iniciativa del Pacto de los Alcaldes, y estructuración de estos diferentes elementos, prestando especial atención a la transparencia, la claridad de la comunicación y la reducción de la carga administrativa; propone estudiar la posibilidad de crear una ventanilla única que permitiría a los entes locales y regionales obtener cualquier información pertinente sobre las distintas iniciativas;

29. Señala que el acceso a los fondos o la financiación sigue siendo un obstáculo significativo para la aplicación de los planes de acción para la energía sostenible, especialmente en los municipios más pequeños o en aquellos países en los que se han llevado a cabo importantes recortes presupuestarios;

30. Subraya que, más allá de un apoyo y un marco institucional sólidos, los entes locales y regionales también necesitan un entorno jurídico, financiero, metodológico y promocional que contribuya al desarrollo de redes y facilite la consecución de los objetivos ⁽⁸⁾;

31. Se opone a cualquier discriminación de los entes locales y regionales que no se han adherido al Pacto de los Alcaldes;

Las cuestiones que plantea la financiación

32. Observa con preocupación que las ciudades pequeñas y medianas tienen muchas dificultades para acceder a los recursos de la UE, algunas por no estar al corriente de las posibilidades de financiación de las que pueden beneficiarse, y otras porque carecen de la capacidad necesaria para elaborar planes del mismo nivel que los proyectos que pueden optar a la financiación; insta, por tanto, a la Comisión Europea y al Pacto de los Alcaldes a que informen a estas ciudades acerca de las posibilidades de financiación que tienen a su disposición para realizar sus compromisos ⁽⁹⁾; aboga, en un sentido más amplio, por el establecimiento de mecanismos de financiación específicos para los municipios pequeños y medianos;

33. Recuerda que, aunque los planes de acción para la energía sostenible aprobados por el Centro Común de Investigación (JRC) de la UE sean excelentes conceptos de ahorro energético urbano, es necesario plasmarlos en proyectos para que puedan beneficiarse de una financiación bancaria o atraer capital privado. Sin embargo, los entes carecen a menudo de las capacidades necesarias a tal fin. El programa ELENA gestionado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) puede aportar ayuda a este respecto, si bien se limita casi exclusivamente a los grandes proyectos. En aras de la realización del mayor número posible de planes, es necesario poner en marcha, siguiendo el modelo del programa ELENA, programas nacionales y regionales que también ofrezcan oportunidades de financiación a los proyectos de menor envergadura, sobre todo, en los municipios pequeños y medianos;

⁽⁷⁾ CDR 3752/2013.

⁽⁸⁾ http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/position_paper_smart_cities_public_consultation_2011_en.pdf

⁽⁹⁾ CDR 283/2011.

34. Considera que los signatarios deben seguir recibiendo asistencia técnica (estudios de viabilidad, ingeniería técnica y financiera, procedimientos de contratación pública, etc.), con el fin de preparar –sobre la base de las medidas adoptadas en el marco de sus planes de acción para la energía sostenible– los proyectos que pueden optar a la financiación y crear mecanismos de financiación a largo plazo para movilizar las inversiones necesarias. Si bien el programa ELENA del BEI ha ayudado a los signatarios a aplicar modelos de financiación a gran escala y a largo plazo, se trata de un instrumento muy exigente en lo que respecta a las dimensiones del proyecto y su efecto palanca, por lo que quedan excluidos de antemano los signatarios de entes pequeños o medianos. La ayuda europea debe intensificarse con el fin de contribuir al desarrollo de los planes de acción para la energía sostenible de diversas dimensiones. Es necesario racionalizar las diferentes fuentes de financiación, en particular, los mecanismos del BEI (FEIE, CEAI, ELENA), los Fondos EIE (FI-COMPASS), Horizonte 2020, el FEEE, JESSICA, la futura iniciativa de «financiación inteligente para edificios inteligentes», etc.;

35. Pide a la Comisión Europea que permita a la mesa del Pacto de los Alcaldes favorecer —quizás mediante una plataforma en línea— la interconexión de los proyectos de los entes locales y regionales para que puedan tener acceso al servicio que ofrece el programa ELENA gestionado por el BEI;

36. Insiste en que toda la información sobre las oportunidades de financiación se reúna en un folleto, redactado de manera clara en todas las lenguas oficiales de la UE y actualizado cada año, que deberá transmitirse a las partes interesadas y, en particular, al CDR y a sus miembros;

La cooperación entre el CDR y el Pacto de los Alcaldes

37. Recuerda que el CDR, en su calidad de institución de la Unión Europea que representa la voz de las ciudades y regiones de Europa y de punto de contacto para numerosas redes locales, debe desempeñar un papel central en el sistema de gobernanza multinivel. Y continuando con el apoyo destacado del trabajo en sistemas de gobernanza multinivel que desde las agencias de energía regionales y locales europeas y sus redes se ha estado realizando en el marco del Pacto de Alcaldes. Esto garantizaría una mayor adecuación de la legislación de la UE a la situación y las necesidades de las ciudades y municipios;

38. Se declara dispuesto a desarrollar iniciativas destinadas a aumentar la visibilidad del Pacto de los Alcaldes entre sus miembros y anima a aquellos que aún no lo han hecho a convertirse en signatarios del Pacto en nombre de sus respectivos entes locales y regionales; estudiará, a tal fin, la posibilidad de crear una agrupación *ad hoc* de «amigos del Pacto de los Alcaldes» en la que participarían los miembros que ya son signatarios del Pacto y que podrían recibir ayuda para promover el Pacto en las correspondientes estructuras tanto dentro como fuera del CDR;

39. Señala que a diferencia de la actual crisis de los refugiados, cuyas causas principales son la guerra y las dificultades económicas, una futura crisis podría ser incluso más grave si no se aborda con éxito el cambio climático y sus consecuencias, que representan una amenaza para la supervivencia de cada vez más personas;

40. Señala, por último, que el Pacto de los Alcaldes es uno de los instrumentos que pueden contribuir a acercar la UE a sus ciudadanos. Ha quedado demostrada la capacidad de los entes locales y regionales para superar, sobre la base de un compromiso voluntario, los objetivos fijados por la UE. Solo podrán alcanzarse resultados aún mejores si los propios hogares, posiblemente a través de iniciativas emprendidas por los entes locales y regionales, logran fijar sus propios objetivos para un consumo energético menor y más limpio y sostenible, en su propio interés y en el de todo el planeta.

Bruselas, 4 de diciembre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Contribución al control de la adecuación de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

(2016/C 051/10)

Ponente: Roby BIWER (PSE/LU) Miembro del Consejo municipal de Bettembourg, Luxemburgo

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

Observaciones generales

1. Subraya que, en la actualidad uno de los mayores retos medioambientales, de aquí a 2020, consiste en frenar la pérdida de la biodiversidad y de los hábitats naturales y detener la degradación de los servicios ecosistémicos, así como en restaurarlos;
2. Recuerda que, de conformidad con los considerandos pertinentes de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres ⁽¹⁾ y la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres ⁽²⁾ (las «Directivas de conservación de la naturaleza») de la Unión Europea, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, entre otros, son un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad, y que la regresión de la población de especies silvestres y sus hábitats constituye una amenaza grave para la conservación del entorno natural;
3. Expresa su preocupación por el hecho de que, según estudios recientes como el informe sobre el Estado de la naturaleza en la Unión Europea ⁽³⁾, no se puede esperar que el objetivo de biodiversidad para 2020, confirmado por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010, se alcance únicamente mediante las acciones realizadas o previstas hasta ahora;
4. Coincide con la opinión de la Comisión Europea, en el marco de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad ⁽⁴⁾, de que la plena aplicación de las Directivas de conservación de la naturaleza es esencial para frenar la pérdida de biodiversidad y lograr los objetivos de la Estrategia;
5. Señala que los entes locales y regionales desempeñan un papel clave a la hora de aplicar las Directivas de conservación de la naturaleza y está convencido de que este importante papel está justificado por la especial experiencia que el Comité de las Regiones Europeo tiene sobre estas Directivas;
6. Por consiguiente, pide que, en virtud de su mandato político, su particular experiencia con las Directivas de conservación de la naturaleza se integre en el actual proceso de control de la adecuación que lleva a cabo la Comisión Europea ⁽⁵⁾ y, en consecuencia, presenta a continuación sus observaciones sobre las cuestiones planteadas por la Comisión;

Pertinencia

7. Sostiene que los considerandos y los objetivos en los que se fundamentan las Directivas de conservación de la naturaleza siguen siendo válidos en la actualidad, por lo que esas Directivas son esenciales para la protección de las especies y sus hábitats así como de los otros tipos de hábitats que existen en la Unión Europea;
8. Subraya que las Directivas de conservación de la naturaleza hacen frente a las principales amenazas para las especies y sus hábitats y para los otros tipos de hábitats de la Unión Europea;

⁽¹⁾ Directiva 2009/147/CE (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).

⁽²⁾ Directiva 92/43/CEE (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

⁽³⁾ COM(2015) 219 final.

⁽⁴⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁵⁾ El mandato de la Comisión Europea se puede consultar en:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. Sin embargo, se muestra sumamente preocupado por que no todos los Estados miembros apliquen plenamente las disposiciones vigentes de las Directivas de conservación de la naturaleza, y destaca que a ello frecuentemente se suman la falta parcial de protección jurídica de los espacios Natura 2000 y la falta de elaboración de planes de gestión y aplicación de salvaguardias específicas, y celebraría una mayor participación de los entes locales y regionales en estas labores;

10. Señala que las Directivas de conservación de la naturaleza abogan por establecer, en todos los ámbitos políticos, un elevado nivel de protección de las especies más amenazadas y sus hábitats y de los otros tipos de hábitats y que, por lo tanto, integrar en mayor medida la conservación de la naturaleza en otras políticas como la política agrícola constituye un reto futuro, ya que en este ámbito los aspectos de protección de la naturaleza no se han tenido en cuenta de manera óptima;

11. A este respecto, considera que estas Directivas revisten gran importancia para la protección de las especies y sus hábitats y de los otros tipos de hábitats ante las presiones y amenazas a escala local y regional derivadas de la pérdida y fragmentación de los hábitats, la contaminación y la propagación de especies animales y vegetales no autóctonas;

Efectividad

12. Reconoce que el estado de las especies y sus hábitats y de los otros tipos de hábitats ha mejorado de forma manifiesta y significativa en aquellos ámbitos en los que se han transpuesto las Directivas de conservación de la naturaleza ⁽⁶⁾ y, por consiguiente, resulta probable que su plena aplicación permita alcanzar su objetivos;

13. Subraya que un amplio abanico de ejemplos concretos detallados en el informe sobre el Estado de la naturaleza en la Unión Europea muestra que los Estados miembros y los entes locales y regionales desempeñan un papel clave en la protección de la biodiversidad y los hábitats;

14. Expresa su grave preocupación por que los éxitos en la protección de especies y hábitats que se derivan de la aplicación de estas Directivas tengan un alcance limitado y sean incompletos, dado que el estado de conservación de la gran mayoría de especies y tipos de hábitats es desalentador y que una proporción significativa puede incluso deteriorarse;

15. Asimismo, señala que la biodiversidad fuera de las zonas protegidas por estas Directivas no muestra un desarrollo positivo comparable con las zonas que forman parte de la red Natura 2000, lo que se plasma en la enorme pérdida de numerosas especies de aves;

16. Está convencido de que los debates entre distintos tipos de partes interesadas en relación con unas pocas especies que podrían provocar daños pueden solucionarse también mediante claras directrices enmarcadas en los planes de gestión, que, por una parte, fijen un modelo de conducta y, por otra, aporten los medios financieros y de personal necesarios para garantizar la salud y la seguridad públicas y evitar daños graves o compensar en caso de daños inevitables;

17. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que apoyen a los entes locales y regionales a la hora de aplicar plenamente los requisitos de las Directivas de conservación de la naturaleza, en particular en lo que se refiere a la designación y protección jurídica de los espacios Natura 2000, la definición de objetivos de conservación específicos para la protección de especies y hábitats mediante medidas prácticas de conservación y recuperación, y el uso de los recursos financieros necesarios, en particular, para hacer frente a la falta de financiación y a la necesidad de simplificar el acceso a las fuentes de financiación existentes ⁽⁷⁾;

18. Anima a la Comisión Europea a elaborar guías de aplicación más eficaces y actualizar las existentes, de modo que sean fáciles de comprender y estén disponibles en las distintas lenguas de los Estados miembros, sean accesibles a través de un portal único de internet ⁽⁸⁾, reflejen la jurisprudencia vigente y, en su caso, aborden las características específicas de los diferentes sectores;

⁽⁶⁾ Véase COM(2015) 219 final.

⁽⁷⁾ Véase CDR 112/2010 fin; véase también CDR 8074/2013.

⁽⁸⁾ Véase el informe del CDR sobre la evaluación del impacto territorial 2015.

19. Propone a la Comisión que haga mayor hincapié en la información, la educación y la concienciación, en especial por lo que se refiere a la utilidad de las medidas de conservación de la naturaleza y de los espacios Natura 2000; propone igualmente, por ejemplo, convertir el actual «visualizador de Natura 2000» de la Agencia Europea de Medio Ambiente en un vasto sistema de información geográfica en línea, cuyo objetivo sea proporcionar al público, los planificadores, los usuarios y otros agentes información sistemática sobre todos los aspectos de la aplicación de las Directivas de conservación de la naturaleza en cada uno de los espacios Natura 2000;

20. Por consiguiente, considera que las deficiencias detectadas y el preocupante estado de conservación de muchas especies y tipos de hábitats no pueden considerarse como defectos de la eficacia de las Directivas, sino que las propias Directivas han demostrado ser instrumentos muy eficaces para la protección de la biodiversidad;

Eficiencia

21. Señala que la conservación de la biodiversidad cumple, en primer lugar, una función social, y que es necesario preservar esta función en favor de un modelo económico y de vida sostenible, duradero y global;

22. Subraya que las pequeñas y medianas empresas, en el marco de una consulta pública de la Comisión Europea ⁽⁹⁾, no incluyeron las Directivas entre las diez disposiciones legislativas que más cargas hacen recaer sobre ellas;

23. Lamenta que la designación retrasada e incompleta de los espacios Natura 2000 haya causado costes innecesarios a los responsables de la planificación, los usuarios del suelo y otros sectores clave, pero también señala que las diferencias de costes para los entes locales y regionales pueden explicarse por el hecho de que la diversidad de especies y hábitats, así como las correspondientes medidas que se necesitan para su conservación, pueden estar distribuidas de forma desigual en cada región;

24. Subraya que muchos de los espacios Natura 2000 proporcionan importantes servicios ecosistémicos que pueden ser rentables a escala local y regional ⁽¹⁰⁾, por ejemplo, en forma de prestaciones sanitarias, almacenamiento de CO₂, contención de inundaciones, potabilización del agua, reducción de la contaminación atmosférica o prevención de la erosión del suelo;

25. Señala que las investigaciones actuales ⁽¹¹⁾ certifican una excelente relación coste-beneficio a escala local y regional, ya que el impacto medioambiental, social y económico supera en gran medida los costes de aplicación de las Directivas de conservación de la naturaleza;

26. Señala las oportunidades que ofrece la red Natura 2000 en términos de creación de empleo y de ingresos en los sectores del turismo responsable desde el punto de vista medioambiental y el ocio en la naturaleza. Destaca la particular importancia que reviste la creación de nuevas oportunidades empresariales en las zonas rurales desfavorecidas en estos sectores;

27. Por lo tanto, considera que los costes inevitablemente ligados a la aplicación de las Directivas de conservación de la naturaleza son necesarios para proteger la biodiversidad —lo que es indispensable por motivos de sostenibilidad— y están en proporción con los beneficios mucho mayores —y solo parcialmente mensurables en términos monetarios— que se derivan de las Directivas;

Coherencia

28. Está convencido de que las dos Directivas de conservación de la naturaleza, en sí mismas, constituyen excelentes ejemplos de una legislación concentrada, comprensible, coherente, estructurada sistemáticamente y, por lo tanto, en su conjunto, orientada hacia los resultados;

29. Considera las dos Directivas de conservación de la naturaleza como instrumentos legislativos útiles, ya que ambas operan de manera similar, no se contradicen entre sí y se complementan de manera oportuna en lo que respecta a los requisitos materiales de protección, estableciendo así, de modo conjunto, el régimen de protección de Natura 2000;

⁽⁹⁾ Véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-188_es.htm

⁽¹⁰⁾ Brink, Badura, Bassi et al.: Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network, 2011.

⁽¹¹⁾ Varios informes de la UE muestran que desarrollar plenamente todos los espacios Natura 2000 costaría a los Estados miembros aproximadamente 6 000 millones de euros al año. En cambio, los espacios Natura 2000 generan servicios ecosistémicos por un valor estimado de hasta 300 000 millones de euros y, además, pueden crear hasta ocho millones de empleos.

30. Supone que las Directivas de conservación de la naturaleza son coherentes con otras disposiciones legislativas de la UE en materia de medio ambiente y recuerda, en este contexto, que la revisión de la Directiva EIA se realizó expresamente para este fin ⁽¹²⁾; sin embargo, también anima a los Estados miembros y a los entes locales y regionales a coordinar mejor la aplicación de las diferentes disposiciones legislativas y, por ejemplo, impulsar la integración de los procedimientos de concesión de permisos, las medidas de control y la obligación de presentación de informes;

31. Sostiene que podría ser útil, por motivos de protección del medioambiente y de ahorro de costes innecesarios, mejorar la coordinación de los procesos de planificación relacionados con las Directivas de conservación de la naturaleza, la Directiva marco del agua ⁽¹³⁾ y, en su caso, la Directiva EAE y la Directiva EIA ⁽¹⁴⁾;

32. Exhorta a los Estados miembros a que cooperen con los entes locales y regionales y a que los apoyen a la hora de aplicar nuevas disposiciones legislativas, como el Reglamento de la UE sobre especies invasoras ⁽¹⁵⁾;

33. Con independencia de la adecuada integración de las Directivas de conservación de la naturaleza en el resto de la legislación medioambiental de la UE, considera problemático que otras políticas sectoriales de la Unión Europea, como la política agrícola común, la política pesquera común o las políticas de energía y transporte, sigan contribuyendo de forma deficiente a la conservación de la biodiversidad, ya que esto socava la consecución de los objetivos de las Directivas ⁽¹⁶⁾;

34. Considera inevitable que el informe intermedio de la Comisión Europea sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos incluya una cláusula obligatoria para realizar una evaluación de la biodiversidad en todos los proyectos financiados por la UE ⁽¹⁷⁾;

35. Por lo que se refiere a la protección de especies y hábitats que están fuera de los espacios Natura 2000 y de las especies que no están sometidas al estricto régimen de protección de especies, exhorta a la Comisión Europea a que presente, en consonancia con la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, una propuesta de marco legislativo destinado a evitar las pérdidas netas de biodiversidad y de servicios ecosistémicos ⁽¹⁸⁾;

36. A la luz de lo anterior, está convencido de que el enfoque de las Directivas de conservación de la naturaleza es adecuado para alcanzar los objetivos; no obstante, considera que deben emprenderse nuevos esfuerzos a fin de evitar actividades perjudiciales para la biodiversidad en aquellos ámbitos de las políticas que no están cubiertos por estas Directivas;

Valor añadido de la UE

37. Reconoce que las Directivas de conservación de la naturaleza han contribuido de manera considerable a establecer, en las regiones de los diferentes Estados miembros de la UE, un planteamiento más coherente y eficaz en materia de protección de la naturaleza y de las especies y fijar unas normas mínimas más elevadas de protección en estos ámbitos;

38. Señala que la biodiversidad y la variedad de hábitats en Europa desbordan las fronteras nacionales y se distribuyen de forma desigual y, por consiguiente, es necesario un planteamiento a escala de la UE que coordine los esfuerzos de los Estados miembros a fin de garantizar una efectiva protección más allá de esas fronteras;

39. Recuerda que las Directivas de conservación de la naturaleza constituyen el instrumento esencial para que la Unión Europea respete sus compromisos internacionales en virtud del Convenio sobre la diversidad biológica y otros acuerdos internacionales, como el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna) y la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, así como para influir positivamente en la biodiversidad y la vida silvestre, tanto dentro como fuera de la Unión Europea;

40. Está convencido de que las Directivas de conservación de la naturaleza han contribuido de forma significativa a establecer niveles de protección jurídica uniformes en los Estados miembros, lo que ha proporcionado a los agentes económicos un marco claro que garantiza la igualdad de condiciones de competencia en el mercado único europeo;

⁽¹²⁾ Directiva 2014/52/UE (DO L 124 de 15.4.2010).

⁽¹³⁾ Directiva 2000/60/CE (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Directiva 2001/42/CE (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).

⁽¹⁵⁾ Reglamento (UE) n° 1143/2014 (DO L 317 de 4.11.2014, p. 35).

⁽¹⁶⁾ Véase CDR 112/2010 fin, CDR 22/2009 fin y el informe del CDR sobre la evaluación del impacto territorial 2015 (conflictos con la política regional).

⁽¹⁷⁾ Véase CDR 4577/2013 fin.

⁽¹⁸⁾ Véase CDR 4577/2013 final y la Resolución del PE 2011/2307 (INI).

41. A la luz de lo anterior, destaca que establecer una legislación común a escala de la Unión Europea es más necesario que nunca, a fin de alcanzar los objetivos de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad y de los convenios internacionales, y reitera que las Directivas de conservación de la naturaleza constituyen un excelente fundamento para este fin;

Observaciones finales

42. Está convencido de que los problemas que surgen en materia de protección de especies y hábitats no son parte inherente de las Directivas de conservación de la naturaleza sino que se derivan, por regla general, de la aplicación de las normas a escala local, regional y nacional;

43. Por consiguiente, no considera recomendable revisar las Directivas de conservación de la naturaleza, también por el hecho de que las incertidumbres iniciales en la interpretación de esas Directivas se han disipado gracias principalmente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;

44. Considera que revisar las Directivas de conservación de la naturaleza constituiría un error, también por el hecho de que los entes locales y regionales necesitan tiempo para aplicar las medidas de las Directivas que son posibles o están previstas pero que aún no se han llevado a cabo, como los planes de gestión que aún siguen faltando, así como para aprovechar de forma todavía más eficaz el potencial que las Directivas ofrecen;

45. Teniendo en cuenta los intereses de los diferentes responsables de la aplicación del Derecho, expresa su gran preocupación por la posibilidad de que la revisión de la legislación existente pudiera provocar, primero, un largo debate entre los agentes sociales afectados por la legislación y, posteriormente, un prolongado período de incertidumbre jurídica que podría durar varias décadas;

46. Manifiesta su preocupación por la destrucción de varios espacios Natura 2000 y por los niveles actuales de caza y captura ilegales de aves y otras especies animales, y está convencido de que es necesario realizar un mayor esfuerzo a todos los niveles de gobierno para supervisar y hacer cumplir los requisitos de las Directivas de conservación de la naturaleza;

47. Por consiguiente, considera fundamental que la Comisión Europea desempeñe su función de guardiana del Derecho de la Unión y le pide, en este contexto, que tenga debidamente en cuenta las denuncias relativas a la aplicación del Derecho de la Unión e incoe los procedimientos de infracción correspondientes;

48. Recomendando a la Comisión Europea que utilice el procedimiento de control de la adecuación para destacar la importancia de aplicar mejor las Directivas de conservación de la naturaleza por parte de los Estados miembros y celebra cualquier iniciativa de los Estados miembros que permita asociar a los entes locales y regionales en la aplicación de las Directivas.

Bruselas, 4 de diciembre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES