



### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

##### 523º Pleno del CESE de los días 22 Y 23 de febrero de 2017

2017/C 173/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una educación de alta calidad para todos» (Dictamen exploratorio) . . . . .	1
2017/C 173/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Evaluación intermedia del programa LIFE» (Dictamen exploratorio) . . . . .	7
2017/C 173/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La eficacia de la financiación del FSE y el FEAD como parte de los esfuerzos de la sociedad civil para combatir la pobreza y la exclusión social con arreglo a la Estrategia Europa 2020» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	15
2017/C 173/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	20

#### III Actos preparatorios

##### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### 523º Pleno del CESE de los días 22 Y 23 de febrero de 2017

2017/C 173/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los mecanismos de resolución de los litigios de doble imposición en la Unión Europea» [COM(2016) 686 final — 2016/0338 (CNS)] . . . . .	29
2017/C 173/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro» [COM(2016) 726 final] y sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro» [COM(2016) 727 final] . . . . .	33

2017/C 173/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en relación con medidas específicas para proporcionar una ayuda adicional a los Estados miembros afectados por catástrofes naturales» [COM(2016) 778 <i>final</i> — 2016/0384 (COD)] . . . . .	38
2017/C 173/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia» [COM(2016) 853 <i>final</i> — 2016/0363 (COD)] . . . . .	41
2017/C 173/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una nueva agenda de capacidades para Europa — Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad» [COM(2016) 381 <i>final</i> ], sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía de Capacidades» [COM(2016) 382 <i>final</i> — 2016/0179 (NLE)], sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente» [COM(2016) 383 <i>final</i> — 2016/0180 (NLE)], sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común para prestar mejores servicios en materia de capacidades y cualificaciones (Europass), por la que se deroga la Decisión n.º 2241/2004/CE» [COM(2016) 625 <i>final</i> — 2016/0304 (COD)] y sobre «Mejorar las competencias de las personas en el mercado de trabajo» [Dictamen exploratorio (Presidencia maltesa)] . . . . .	45
2017/C 173/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones» [COM(2016) 501 <i>final</i> ] . . . . .	55
2017/C 173/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Creación de la garantía del FEDS y del Fondo de Garantía del FEDS» [COM(2016) 586 <i>final</i> ] . . . . .	62
2017/C 173/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración» [COM(2016) 385 <i>final</i> ] . . . . .	66
2017/C 173/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017» [COM(2016) 725 <i>final</i> ] . . . . .	73
2017/C 173/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 87/217/CEE del Consejo, la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1257/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, la Directiva 86/278/CEE del Consejo y la Directiva 94/63/CE del Parlamento y del Consejo en lo que atañe a las normas de procedimiento en el ámbito de la información en materia de medio ambiente y por la que se deroga la Directiva 91/692/CEE del Consejo» [COM(2016) 789 <i>final</i> — 2016/0394 (COD)] . . . . .	82

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

523º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 22 Y 23 DE FEBRERO DE 2017

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una educación de alta calidad para todos»**

**(Dictamen exploratorio)**

(2017/C 173/01)

Ponente: **Benjamin RIZZO**

Solicitud de la Presidencia maltesa del Consejo	16.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	3.2.2017
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación	207/1/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

El CESE:

1.1. insta a los Estados miembros a adoptar un compromiso más firme en el ámbito de la educación de alta calidad para todos con el fin de cumplir los objetivos de la Unión Europea para 2020 y de las Naciones Unidas para 2030;

1.2. subraya la importancia de que la educación y la formación de alta calidad para todos cuente con financiación pública, a la vez que destaca la conveniencia de educar a los ciudadanos en los derechos humanos y en el papel que desempeñan como ciudadanos y de reforzar los valores europeos en todos los programas educativos de los Estados miembros;

1.3. aboga por proporcionar más apoyo a la educación de las primeras etapas de la infancia (decisiva para la adquisición del lenguaje, la socialización, la adaptación a la educación primaria y posterior) y al aprendizaje a lo largo de la vida (decisivo para una integración con éxito en la sociedad y en el mundo laboral);

1.4. subraya la necesidad de crear posibilidades de formación para los jóvenes que abandonan los estudios, los trabajadores poco cualificados y los trabajadores migrantes y de reconocer los resultados de la educación no formal e informal;

1.5. considera que los retos que plantean el futuro del trabajo y la digitalización son un tema esencial al que la UE y sus Estados miembros deben conceder una importancia clave en el debate político y en el diálogo social sobre la educación de alta calidad para todos;

1.6. insta a la UE y a sus Estados miembros a procurar mayores sinergias y estrategias concertadas a escala de la UE en el ámbito de la educación para todos;

1.7. recuerda a la Comisión Europea (CE) y a sus Estados miembros que el profesorado y el personal educativo necesitan apoyo en sus esfuerzos por mejorar todos los aspectos de su desarrollo profesional para mejorar los resultados de su trabajo. Por consiguiente, recomienda invertir en la cualificación de profesores y formadores, esforzarse por garantizar un equilibrio de género en la contratación y ofrecer un trabajo estable y buenas condiciones profesionales y salariales para todos ellos;

1.8. pide que se haga un uso más eficaz de los fondos europeos, especialmente el Fondo Social Europeo (FSE), y del programa Horizonte 2020 para financiar la educación y la formación de alta calidad, el apoyo al talento, la investigación y la innovación.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE acoge con gran satisfacción que la Presidencia maltesa haya escogido la «**educación de alta calidad para todos**» como tema que articula su mandato y le haya pedido que elabore un dictamen exploratorio sobre esta cuestión. Europa no debe olvidar el papel esencial que desempeña una educación de alta calidad para todos en la construcción de una sociedad europea comprometida con la defensa de los derechos y valores fundamentales. Malta se plantea como objetivo fomentar la inclusión en la diversidad en el marco de la educación formal y no formal, proporcionando rutas de aprendizaje basadas en la equidad y la diversidad. A este respecto, organizó una semana educativa en enero de 2017 centrada en los temas de «equidad y aprendizaje» y «educación digital».

2.2. El CESE acoge favorablemente también que la CE presentase el 7 de diciembre tres Comunicaciones englobadas bajo el título «Iniciativa juvenil»<sup>(1)</sup>. El presente dictamen se centra en la Comunicación «Mejorar y modernizar la educación: Una educación de alta calidad para todos». Por otra parte, como representante de la sociedad civil organizada a nivel europeo, el CESE confía en que se le consulte y en poder desempeñar un papel activo en toda medida futura relacionada con estas iniciativas. Ahora bien, como primera reacción, el CESE teme que el valor de estas iniciativas pueda perderse si se siguen aplicando medidas de austeridad que afectan a muchos miembros de nuestras sociedades, lo que les impide beneficiarse plenamente de una educación de alta calidad.

2.3. Aunque la educación sigue siendo una prerrogativa de los gobiernos nacionales, el CESE opina que la UE debería utilizar su influencia y su capacidad financiera para ayudar a los Estados miembros a invertir más en una educación de calidad para todos.

## 3. Observaciones específicas

### 3.1. Educación de calidad

3.1.1. La educación de alta calidad contribuye al desarrollo de hombres y mujeres libres, críticos, conscientes, activos e independientes que puedan contribuir al progreso de la sociedad en la que viven y entender los valores comunes de libertad y solidaridad. También crea los fundamentos que permitirán a las personas hacer frente con éxito a los retos del mundo laboral.

3.1.2. El compromiso con la educación de calidad requiere medidas concretas, como las siguientes:

- mejorar el apoyo a la educación en las primeras etapas de la infancia (decisiva para la adquisición del lenguaje, la socialización, la adaptación a la educación primaria y posterior) y al aprendizaje a lo largo de la vida (decisivo para una integración con éxito en la sociedad y en el mundo laboral);
- asegurarse de que la educación responda a los retos de la globalización, la digitalización y los cambios en el mundo laboral;
- crear posibilidades de formación para los jóvenes que abandonen los estudios, los trabajadores poco cualificados y los trabajadores migrantes, sin olvidar las herramientas digitales;
- velar por que la capacidad de seleccionar la información se adquiera como parte del proceso educativo;
- reconocer los resultados de la educación no formal e informal;
- promover alianzas entre las diversas partes interesadas en la educación que involucren a la comunidad educativa en su conjunto;

<sup>(1)</sup> COM(2016) 940 final, COM(2016) 941 final y COM(2016) 942 final.

- mejorar la formación inicial y continua del profesorado y el personal educativo e invertir en ella;
- revalorizar la profesión docente y proporcionar mejores condiciones laborales y salariales;
- garantizar que las políticas fijadas para afrontar la crisis económica y de la deuda soberana no pongan en peligro la calidad de la educación y la formación;
- invertir en mejores infraestructuras y herramientas educativas, como las TIC;
- mejorar la inversión pública en educación, investigación y formación profesional de calidad, y seguir apoyando y financiando el programa Erasmus +;
- hacer mejor uso de los fondos europeos, especialmente el Fondo Social Europeo (FSE), y del programa Horizonte 2020 para financiar la educación y la formación de alta calidad, la investigación y la innovación;
- reforzar las posibilidades de movilidad de toda la UE para los estudiantes, profesores, formadores e investigadores, que deberían poder disfrutar de estancias temporales en otro Estado miembro: esto debería aplicarse no solo a la educación formal sino también a los sistemas no formales, la formación profesional y los aprendizajes;
- procurar mayores sinergias y estrategias concertadas a escala de la UE en el ámbito de la educación;
- promover la cooperación y el diálogo entre las empresas, los sistemas de educación y formación y los proveedores de servicios en este ámbito con vistas a determinar las competencias que se necesitan y fomentar el empleo.

### 3.2. Educación y derechos humanos

3.2.1. El Comité opina que, si bien uno de los objetivos principales de la educación es el desarrollo personal, tal como se ha indicado antes, la formación es una disciplina y una actividad más pertinente a efectos operativos y está estrechamente relacionada con el desarrollo del mundo laboral y la inserción en el mismo. El CESE ya ha mostrado las diferencias y puntos en común entre la educación y la formación, que, aunque sin duda están vinculadas, tienen objetivos propios. En numerosos dictámenes, el CESE ha contribuido al reconocimiento de la educación como derecho humano fundamental, bien público y responsabilidad primordial de los gobiernos.

3.2.2. La Declaración sobre la promoción de la ciudadanía y de los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación a través de la educación (firmada por los ministros de Educación en París en marzo de 2015 tras los ataques cometidos en Francia y Dinamarca) afirma que la UE reafirma su determinación de trabajar codo con codo para apoyar los valores fundamentales que constituyen el núcleo de la Unión: el respeto de la dignidad humana, la libertad (incluida la libertad de expresión), la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

3.2.3. Por desgracia, en 2016 la violencia de diversos orígenes (incluidos grupos políticos de extrema derecha que defienden propuestas xenófobas y racistas, el terrorismo que utiliza argumentos religiosos y el fuerte rechazo de los refugiados que huyen de la guerra y el conflicto) ha tenido, una vez más, consecuencias dolorosas. Por ello, en todos los programas educativos de los Estados miembros debería reforzarse la educación sobre los derechos humanos y la ciudadanía, así como sobre los valores de la UE.

3.2.4. En este sentido, los Estados deben añadir nuevas dimensiones a la educación, a saber, sus vínculos con los derechos fundamentales y con el futuro de trabajo, y deben preparar para los cambios culturales y funcionales derivados de los cambios medioambientales y asegurar que la formación es adecuada para las tareas y capacidades que se necesitan en una economía del desarrollo sostenible.

3.2.5. La capacidad de gestionar la información es uno de los retos de la educación moderna. El acceso a la información es un derecho civil, pero el modo en que se hace uso de las informaciones es una cuestión compleja. La capacidad de seleccionar, diseñar y utilizar la información puede y debe desarrollarse en el proceso educativo de tal forma que beneficie a los individuos y a la sociedad. La capacidad de gestionar la información («competencia informativa») es uno de los criterios que definen una educación de calidad.

### 3.3. La crisis económica, la pobreza y la exclusión social

3.3.1. Un informe de Eurostat afirma que, en 2015, en la Unión, alrededor de 25 millones de niños, o el 26 % de la población de entre 0 y 17 años, sufrían riesgo de pobreza o exclusión social. En 2015, más de un tercio de los niños corrían riesgo de pobreza o exclusión social en seis Estados miembros: Rumanía, Bulgaria, Grecia, Hungría, España e Italia. El mayor incremento se produjo en Grecia (pasando del 28,7 % en 2010 al 37,8 % en 2015, es decir, más de 9,1 puntos porcentuales). Estos datos resultan preocupantes y muestran claramente la conexión entre la crisis y el aumento de la pobreza.

3.3.2. Los informes de la Unión más recientes sobre el sector educativo aportan pruebas adicionales de una cuestión que ya se reflejaba en numerosos análisis y declaraciones previos de la sociedad civil: la pobreza está estrechamente relacionada con el origen socioeconómico y cultural de las familias y grupos sociales. Eurostat afirma que la proporción de niños en riesgo de pobreza o exclusión social en la Unión disminuye con el nivel educativo de sus padres. *En 2015, casi dos tercios (65,5 %) de los niños cuyos padres tenían un nivel educativo bajo (primer ciclo de enseñanza secundaria a lo sumo) corrían riesgo de pobreza, frente al 30,3 % de los niños que residían con padres que tenían un nivel educativo medio y el 10,6 % de los niños cuyos padres tenían educación superior.*

3.3.3. La pobreza educativa, o la proporción de jóvenes que no llegan a los niveles mínimos de educación, es uno de los mayores problemas en Europa actualmente. Por otro lado, debido a la crisis económica y las estrictas limitaciones presupuestarias y fiscales, la calidad de los sistemas de educación y formación se ha deteriorado, lo que aumenta el riesgo de pobreza y exclusión y pone en peligro el principio de una educación pública de alta calidad para todos.

3.3.4. Aunque algunos países europeos han decidido recortar los presupuestos de educación, reducir los salarios del personal, limitar la contratación de personal, dejar de construir escuelas o no asignar recursos suficientes para mantener una infraestructura segura y habitable en los centros educativos, es preciso revertir esta tendencia. En 2014, el gasto público en educación fue apenas del 1,1 % en términos reales y diez Estados miembros redujeron su gasto en 2014 con respecto a 2013<sup>(2)</sup>. Por lo tanto, el CESE insta a los gobiernos nacionales a que reconsideren y modifiquen los programas de austeridad que podrían afectar gravemente al cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel europeo e internacional en materia de educación, como las Agendas 2020 y 2030.

#### 3.4. *La educación y el futuro del trabajo*

3.4.1. El futuro del trabajo es un tema esencial al que debe concederse un lugar clave en el debate político y en el diálogo social sobre la educación de alta calidad. Además, hay grandes cambios estructurales que están reconfigurando la forma de desempeñar el trabajo. El resultado es que el mundo laboral se caracteriza ahora por unos niveles elevados de incertidumbre tanto para los trabajadores como para las empresas, al tiempo que se abren nuevas oportunidades para transformar las innovaciones en nuevos puestos de trabajo. Y las transiciones que está provocando la revolución digital magnifican aún más la sensación de incertidumbre y complejidad, que a la vez coexiste con nuevas oportunidades positivas. Como se indica en el primer Monitor de la Educación y la Formación desarrollado por la Comisión Juncker, preparar a las personas para el empleo es solo una parte de la cuestión. La educación tiene un papel igual de importante en la creación de una sociedad mejor. Ahora bien, actualmente incluso los trabajadores más cualificados pueden perder su empleo. Aunque resultan cruciales, la educación y la formación *per se* ya no garantizan un buen trabajo estable y bien remunerado. Asimismo, las desigualdades en el mercado laboral parecen haberse convertido en un problema que es preciso abordar de manera adecuada.

3.4.2. La educación y formación profesionales (EFP) tienen una importancia creciente para combatir el desempleo, y deben mejorarse y ser más accesibles y relevantes. Deben concederse los recursos humanos y financieros necesarios para asegurar la calidad de los resultados educativos y las posibilidades de empleo de los interesados.

3.4.3. Un informe de evaluación de la CE concerniente a las inversiones con cargo al Fondo Social Europeo (FSE) durante el período de 2007-2013 señala que a finales de 2014 al menos 9,4 millones de residentes europeos encontraron trabajo y 8,7 obtuvieron un título o certificado educativo. Otros resultados positivos, como la mejora de las capacidades, fueron mencionados por 13,7 millones de participantes. Estas noticias positivas deberían animar a los Estados miembros a luchar incesantemente contra el desempleo en Europa, que sigue siendo muy elevado en muchos de ellos.

3.4.4. El CESE también recomienda a la UE y a sus Estados miembros que inviertan más en investigación e innovación para crear más y mejores puestos de trabajo para el futuro.

3.4.5. La brecha salarial de género sigue existiendo. La comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, Věra Jourová, manifestó en noviembre de 2015 lo siguiente: Las mujeres siguen trabajando casi dos meses gratis al año, porque el salario medio por hora de la mujer es un 16 % inferior al del hombre. La igualdad entre hombres y mujeres es uno de los valores fundamentales de la Unión Europea, pero este día nos recuerda que no es una de sus realidades fundamentales. Dada la feminización del sector educativo, deberían revisarse los salarios y mejorarse las oportunidades profesionales.

<sup>(2)</sup> Monitor de la Educación y la Formación de 2015.

### 3.5. Educación pública

3.5.1. Los Estados miembros deben reafirmar el papel de la educación pública para alcanzar la igualdad y la cohesión social. Teniendo en cuenta los datos más recientes de la UE sobre pobreza y riesgo de exclusión social, no puede subestimarse la importancia de la educación pública para desarrollar sociedades más igualitarias.

3.5.2. Debe proporcionarse educación de alta calidad por igual sin ánimo de lucro. Los gobiernos tienen principalmente la responsabilidad de garantizar recursos suficientes para una educación accesible universalmente, ya que se han comprometido a hacerlo a nivel europeo e internacional. La inversión en educación, especialmente en educación pública, debe ser una prioridad política.

3.5.3. Dado que no todos los trabajadores tienen las herramientas para actuar con resiliencia ante los riesgos sociales, personales y profesionales, el acceso a oportunidades públicas y de alta calidad para reciclarse y mejorar sus capacidades y a una protección adecuada del bienestar durante toda la vida son aspectos de importancia clave. Como representante de la sociedad civil dentro de la UE, el CESE destaca la necesidad de reforzar y aumentar la financiación de los servicios públicos para proporcionar formación a los desempleados y a los trabajadores migrantes.

3.5.4. El CESE también considera que los interlocutores sociales, en particular, y la comunidad educativa, en general, deben tener competencias para supervisar y evaluar la eficacia del gasto público en educación.

### 3.6. Diálogo social y negociación colectiva

3.6.1. En toda Europa, el diálogo social en el sector educativo se enfrenta a varias dificultades, debido a factores internos y externos. Las preocupaciones económicas más inmediatas han provocado que el diálogo social baje puestos en la agenda política. La ausencia de un diálogo social eficaz se refleja en que las decisiones que afectan al personal educativo y la comunidad escolar a menudo se toman al margen de consultas formales con los interlocutores sociales. En muchos países, el alcance de la negociación se ha reducido en un momento en el que debería ampliarse para superar las numerosas dificultades a las que se enfrenta la comunidad educativa.

3.6.2. Por lo tanto, el CESE alienta a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a reforzar la correlación entre el diálogo social nacional y el Diálogo Social Europeo, y a debatir cómo ampliar el alcance de la negociación colectiva. El Diálogo Social Europeo en el sector educativo es esencial para cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y la Agenda 2030, puesto que reúne a los empleadores y trabajadores europeos de este ámbito para que puedan acordar la forma de hacer frente a las dificultades del sector. Toda la comunidad educativa (padres, estudiantes, organizaciones de la sociedad civil, etc.) ha de involucrarse en ello.

### 3.7. Las TIC en la educación

3.7.1. En los últimos años, el mundo ha pasado de una economía impulsada en gran medida por la producción a una más orientada a los servicios. La creación de conocimientos se ha convertido en un factor de valor crítico para la producción y los servicios.

3.7.2. Las tecnologías de la información y la comunicación en el mundo globalizado han cambiado la integración y la interdependencia económica a todos los niveles. Además, la transformación digital está generando importantes cambios en las industrias y servicios. Uno de ellos es la transición del empleo tradicional a los trabajos digitales. Las TIC se utilizan de muchas formas. También son el apoyo de las redes virtuales sociales o políticas. De este modo, el papel de las TIC en la socialización de los niños y los jóvenes es cada vez mayor.

3.7.3. Aunque las TIC ofrecen oportunidades en muchos ámbitos, también abren la puerta a peligros reales, como la ciberdelincuencia, los contenidos peligrosos y perjudiciales, la creciente comercialización de los servicios, y posibilitan la vigilancia tecnológica y el uso indebido de datos personales. Es preciso adoptar una estrategia europea para abordar la protección de los datos personales y la seguridad de la información en el ámbito de la educación. Además, varios países europeos cuentan con estrategias nacionales para fomentar el uso de las TIC en distintos ámbitos, incluida una estrategia específica dedicada a la educación, pero sigue habiendo grandes lagunas de aplicación.

3.7.4. La introducción de dispositivos digitales en la educación es un tema clave para la comunidad educativa y la sociedad. La CE ha hecho hincapié, en su Agenda Digital y en el Marco Estratégico para la Educación y la Formación 2020, en la necesidad de adoptar enfoques innovadores de enseñanza y aprendizaje en todos los Estados miembros para mejorar las competencias digitales y preparar a los trabajadores para los trabajos digitales del futuro. Los estudios e informes de investigación de la OCDE y la UNESCO también apuntan en la misma dirección: la necesidad inherente de garantizar que los centros educativos estén equipados para utilizar las TIC en la enseñanza y mejorar las competencias docentes respecto al uso pedagógico de las TIC a todos los niveles de educación para configurar el futuro.

3.7.5. La integración de las nuevas tecnologías en la educación podría fomentar las cualificaciones que son necesarias para adaptarse a una tecnología que cambia rápidamente y preparar a los alumnos para el aprendizaje permanente y la ciudadanía democrática activa. Sin embargo, aunque las TIC en la educación pueden mejorar la enseñanza y el aprendizaje, también presentan numerosas dificultades para profesores y estudiantes, como las que se mencionan en este dictamen.

3.7.6. Por último, cabe señalar que si la UE quiere mantener una posición de liderazgo en el ámbito de la educación superior y la investigación científica, debe reforzar su inversión en el apoyo al talento, la investigación e innovación.

### 3.8. *Profesores, arquitectos del futuro*

3.8.1. Es bien sabido que los profesores desempeñan un papel clave en el éxito o el fracaso de las iniciativas y programas de educación. El CESE pide a las autoridades y centros educativos que proporcionen un apoyo pedagógico y técnico formal continuo a los profesores, con el fin de ayudarles a adaptarse a los nuevos sistemas digitales y evitar un uso de las TIC que provoque el deterioro de las condiciones de trabajo. El CESE recomienda invertir en la cualificación de formadores y profesores, esforzarse por garantizar un equilibrio de género en la contratación escogiendo a los mejores dentro de su categoría profesional y ofrecer un trabajo estable y buenas condiciones profesionales y salariales.

3.8.2. Como se espera que las normas nacionales en materia de tecnología educativa cambien drásticamente, los representantes del personal docente deberían ser consultados cuando las autoridades educativas planifiquen nuevas competencias y cualificaciones que planteen retos adicionales en su trabajo cotidiano. En la formación inicial y continua del profesorado deben integrarse materias como las siguientes: captura, manipulación, presentación y publicación de medios, desarrollo de sitios web, introducción de datos, uso de bases de datos, recopilación de información, entorno colaborativo e intercambio de archivos. Es esencial que todos los profesores estén formados para adquirir estas cualificaciones y competencias.

3.8.3. El CESE también recomienda que los Estados miembros faciliten las posibilidades de movilidad del profesorado y el personal educativo al desplazarse a otros Estados miembros y a la vez mantengan sus derechos de seguridad social y de pensión para hacer de la enseñanza y la formación una profesión más atractiva para las generaciones más jóvenes.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Evaluación intermedia del programa LIFE»****(Dictamen exploratorio)**

(2017/C 173/02)

Ponente: **Lutz RIBBE**

Consulta	25.8.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	15.3.2016
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	6.2.2017
Aprobado en el pleno	23.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	169/25/18

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE reitera <sup>(1)</sup> su enérgica declaración en favor de conservar y seguir desarrollando un programa de financiación autónomo de la UE para el medio ambiente, la protección y la mejora de la biodiversidad, la eficiencia en el uso de los recursos, el desarrollo sostenible, la comunicación y la información, y la financiación de las organizaciones no gubernamentales defensoras del medio ambiente.

1.2. A lo largo de los últimos 25 años, LIFE ha desempeñado un papel crucial para el medio ambiente en Europa y, cada vez en mayor medida, también para la política de desarrollo sostenible. Ahora es justo decir que forma parte integrante de la política de medio ambiente de la UE, que se ha visto consolidada en gran medida gracias a LIFE.

1.3. Esto tiene una doble vertiente. Los proyectos LIFE

- a) han contribuido directamente a conseguir éxitos inmediatos y visibles; por ejemplo, ciertas especies amenazadas por las que vela la legislación de la UE han sido protegidas contra la extinción gracias a proyectos financiados por LIFE;
- b) han mostrado *in situ* a la población los enfoques positivos en que se basa la política medioambiental de la UE y los beneficios que esta política genera para personas, medio ambiente y naturaleza. De este modo, LIFE se ha convertido en un «intermediario» entre la política de la UE y la «Europa de los ciudadanos y las regiones», lo que reviste especial importancia en un momento en que, con creciente frecuencia, se plantea la cuestión de cuál es el valor añadido de Europa.

1.4. El programa LIFE, cuya adaptación constante a nuevos retos merece especial reconocimiento, ha demostrado igualmente que, en el seno de la sociedad civil, existe un potencial elevado y una gran disposición a comprometerse con la aplicación y el impulso de la política de la Unión en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. La aplicación de la legislación de la UE es mucho más que un mero acto legislativo que los Estados miembros deben llevar a cabo. La política en materia de medio ambiente y sostenibilidad depende de su aceptación por parte del público y debe ejecutarse de forma transparente, y también en este aspecto LIFE aporta contribuciones muy valiosas.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE en el DO C 191 de 29.6.2012, p. 111.

1.5. Pero los proyectos LIFE a menudo reflejan, de forma directa o indirecta, las incoherencias de las decisiones políticas, también a escala de la UE. Aunque para algunos responsables políticos eso puede resultar incómodo, es preciso considerarlo una valiosa contribución que, en última instancia, puede llevar a una mayor integración del medio ambiente en otros ámbitos políticos;

1.6. La aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (los llamados ODS) en la política europea es uno de los principales retos a los que la UE habrá de hacer frente en los próximos años. LIFE deberá apoyar esa aplicación. No se trata únicamente de buscar las vías de aplicación más eficaces en un diálogo intenso con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil sino más bien de repensar muchos servicios de la Comisión y, por extensión, también en los Estados miembros —muchos ministerios, autoridades y servicios para los que la política de desarrollo sostenible constituía hasta ahora un tema secundario—, de modo que la tan debatida integración de la protección del medio ambiente y la naturaleza en otras políticas se haga realidad.

1.7. El CESE recomienda una serie de cambios:

- El programa LIFE debería convertirse en el instrumento central de financiación de la red Natura 2000. El enfoque escogido en su momento, a saber, organizar la financiación de la red Natura 2000 prioritariamente a través del Fondo de Desarrollo Regional de la UE y de los recursos del segundo pilar de la política agrícola común, debe considerarse insuficiente. El Comité se remite a su dictamen <sup>(2)</sup> sobre este tema y se pronuncia en favor del correspondiente aumento de los fondos asignados al programa LIFE. A este respecto, debe velarse por la coherencia de todas las medidas de apoyo, es decir, debe evitarse que haya conflicto o duplicación con otros fondos de la UE.
- Sería preciso examinar cómo podría lograrse que los proyectos que apoya LIFE se conviertan en auténticos «proyectos modelo», es decir, que se imiten en otros lugares de Europa, en la medida de lo posible sin apoyos adicionales.
- Los proyectos de investigación tradicionales no deberían recibir apoyo de LIFE, lo que garantizaría una clara diferenciación con Horizonte 2020.

1.8. Convendría desarrollar aún más el componente consagrado a las cuestiones climáticas, en especial en lo que se refiere a las eventuales medidas de adaptación que pueden adoptar aquellos ciudadanos, agricultores, ciudades, municipios y regiones particularmente afectados.

## 2. Antecedentes

2.1. LIFE fue instituido en 1992 y es el principal programa de financiación de la Unión Europea específicamente dedicado al medio ambiente. Aborda la biodiversidad y la protección de los hábitats, en particular a través de la red Natura 2000, la eficiencia en el uso de los recursos, el cambio climático y la comunicación y la información. El presupuesto de LIFE para 2014-2020 asciende aproximadamente a 3 456 millones EUR, mientras que en el septenio anterior su dotación rondó los 2 000 millones EUR.

2.2. Los objetivos principales del programa son:

- contribuir a la transición hacia una economía eficiente en el uso de los recursos, hipocarbónica y resiliente ante el clima, así como a la protección del medio ambiente y la biodiversidad;
- mejorar el desarrollo, la aplicación y el control de la política y el corpus legislativo medioambiental de la UE, y fomentar la integración de los objetivos medioambientales y climáticos en otras políticas y en la práctica de los sectores público y privado;
- apoyar una mejor gobernanza medioambiental y climática a todos los niveles, incluyendo una mayor participación de la sociedad civil, las ONG y los agentes locales;
- apoyar la aplicación del Séptimo programa de Acción en materia de Medio Ambiente y, en el futuro, la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en el marco de las políticas europeas.

---

<sup>(2)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre el tema «La política de biodiversidad de la UE», DO C 487 de 28.12.2016, p. 14.

2.3. En comparación con el período de programación 2007-2013, el programa LIFE incluye ahora una serie de elementos nuevos:

- la introducción del subprograma de Acción por el Clima;
- la introducción de una nueva categoría de proyectos, los denominados «proyectos integrados», que se suman a los proyectos «tradicionales», los proyectos de creación de capacidades y los proyectos preparatorios;
- la introducción de instrumentos financieros, a saber, el Mecanismo de Financiación del Capital Natural (NCFE), centrado en los servicios ecosistémicos y la protección del capital natural, y el Instrumento de Financiación Privada para la Eficiencia Energética (PF4EE);
- la progresiva eliminación de las asignaciones nacionales de los proyectos: a partir de 2018, la selección de los proyectos se basará exclusivamente en el mérito, con independencia de la distribución geográfica (para los proyectos tradicionales);
- actualmente, la Comisión se apoya en la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME) para la gestión del programa.

2.4. Para el período 2014-2020, LIFE consta de:

- un subprograma de Medio Ambiente, dividido en tres áreas prioritarias, a saber «Medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos», «Naturaleza y biodiversidad» y «Gobernanza e información medioambiental», que representa aproximadamente el 75 % del presupuesto (2 592 millones EUR); y
- un subprograma de Acción por el Clima, dividido en tres áreas prioritarias, a saber «Mitigación del cambio climático», «Adaptación al cambio climático» y «Gobernanza e información climáticas», que representa aproximadamente el 25 % del presupuesto (864 millones EUR).

2.5. Hasta el 30 de junio de 2017 la Comisión Europea llevará a cabo una evaluación intermedia del programa LIFE, y ha solicitado al CESE y al Comité de las Regiones que emitan un dictamen, previo a la publicación de la evaluación intermedia, sobre la nueva configuración de LIFE, teniendo en cuenta las novedades introducidas en 2014.

### 3. Observaciones generales

3.1. En opinión del CESE, es demasiado pronto para llevar a cabo una «revisión intermedia» de la fase actual del programa, ya que las decisiones sobre los primeros proyectos en el marco de la nueva fase del programa se tomaron en 2015, y la gran mayoría de esos proyectos aún no se ha completado, y mucho menos evaluado. No obstante, a la luz de la evaluación de las fases anteriores desarrolladas hasta ahora, desea aportar una primera contribución para el diseño de LIFE en el período de programación 2021-2028.

*Trayectoria hasta la fecha y valor añadido de LIFE, pero también sus limitaciones*

3.2. A lo largo de los últimos veinticinco años LIFE ha desempeñado un papel crucial para el medio ambiente en Europa y, cada vez en mayor medida, también para la política de desarrollo sostenible. LIFE ha aportado una enorme contribución a la protección de la biodiversidad. Ahora es justo decir que forma parte integrante de la política de medio ambiente de la UE, que se ha visto consolidada en gran medida gracias a LIFE.

3.3. Esto tiene una doble vertiente. Los proyectos LIFE

- a) han contribuido directamente a conseguir éxitos inmediatos y visibles. Por ejemplo, ciertas especies amenazadas por las que vela la legislación de la UE han sido protegidas contra la extinción gracias a proyectos financiados por LIFE. Como ejemplos pueden señalarse los proyectos destinados a proteger el ibis calvo y la avutarda. A menudo LIFE era y sigue siendo la única opción de financiación, dado que los Estados miembros con frecuencia no han puesto en marcha un programa similar de protección ni muestran interés en ello;
- b) han mostrado *in situ* a la población los enfoques positivos en que se basa la política medioambiental de la UE y los beneficios que esta política genera para personas, medio ambiente y naturaleza. De este modo, LIFE se ha convertido en un «intermediario» entre la política de la UE y la «Europa de los ciudadanos y las regiones», lo que reviste especial importancia en un momento en que, con creciente frecuencia, se plantea la cuestión de cuál es el valor añadido de Europa.

3.4. Mediante muchos de los proyectos financiados hasta ahora, LIFE ha demostrado que, en el seno de la sociedad civil, existe un potencial elevado y una gran disposición a comprometerse con la aplicación y el impulso de la política de la Unión en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. La aplicación de la legislación de la UE es mucho más que un mero acto legislativo que los Estados miembros deben llevar a cabo. La política en materia de medio ambiente y sostenibilidad depende de su aceptación por parte del público y debe ejecutarse de forma transparente, y también en este aspecto LIFE aporta contribuciones muy valiosas e imprescindibles.

3.5. Pero los proyectos LIFE a menudo reflejan, de forma directa o indirecta, las incoherencias de las decisiones políticas, también a escala de la UE. Aunque para algunos responsables políticos eso puede resultar incómodo, es preciso considerarlo una valiosa contribución que, en última instancia, puede llevar a una mayor integración del medio ambiente en otros ámbitos políticos;

3.6. De esta manera se alcanzan directamente los límites del programa LIFE: LIFE no puede ni debe compensar los déficits que se originan al no aplicar la legislación medioambiental vigente o no tomar en consideración las preocupaciones medioambientales en otros ámbitos políticos. Esto se plasma en tres ejemplos:

3.6.1. LIFE puede ayudar a dejar claro al público que el objetivo primordial de la política de la UE sobre aire limpio es reducir los riesgos de las emisiones contaminantes para la salud de la población. Pero LIFE no puede solucionar conflictos como los que existen en Alemania entre los políticos responsables del medio ambiente y del transporte, conflictos que, en esencia, se circunscriben a la cuestión de qué «bien jurídico» (la «protección de la salud de los habitantes de las ciudades ante las partículas» o el «derecho del conductor a la libre movilidad») debe tener prioridad.

3.6.2. Por ejemplo, gracias al proyecto «Urban Bees»<sup>(3)</sup> LIFE ha mostrado a amplias capas de la población la importancia de los animales polinizadores, las amenazas a las que se enfrentan y las opciones que tenemos para protegerlos. Las amenazas que provienen, por ejemplo, de determinadas prácticas agrícolas o de la autorización de insecticidas potencialmente perjudiciales para las abejas solo pueden eliminarse si otros servicios de la UE se ocupan de este problema y se aplica sistemáticamente el criterio de precaución.

3.6.3. Desde 1999 se financia en Austria, con cargo a fondos públicos y por un importe de 45 millones EUR —una parte de los cuales procede de LIFE—, un satisfactorio programa de protección de una especie mundialmente amenazada, el «salmón del Danubio»<sup>(4)</sup>. La cuenca del río Sava es el núcleo del territorio de esta especie. Un estudio reciente indica que está previsto construir unas 600 centrales hidroeléctricas en el territorio del salmón, lo que, en opinión de los expertos, reducirá su población en hasta el 70 %. La construcción de algunas centrales hidroeléctricas también contará con el apoyo de fondos de la UE.

3.7. Por ello, acoge con satisfacción que el programa LIFE intente en mayor medida mejorar la aplicación de la legislación, en el caso no solo de las autoridades competentes sino también de los organismos de control.

#### *El desarrollo del programa LIFE*

3.8. El CESE acoge con satisfacción el elevado nivel de flexibilidad, la capacidad de adaptación a nuevos retos y el volumen de experiencia acumulado, que han caracterizado el programa LIFE en los últimos años. Esto también se ve reflejado en el nuevo período de financiación 2014-2020:

— mayor atención a los países en que el déficit de aplicación es mayor;

— supresión de las cuotas nacionales;

— mejora de la accesibilidad para las empresas;

— mayor atención a la innovación;

<sup>(3)</sup> <http://urbanbees.eu/>

<sup>(4)</sup> El anexo II de la Directiva sobre los hábitats lo incluye entre las especies que gozan de protección.

- aumento de las sinergias con otros programas, comenzando por los nuevos proyectos integrados introducidos en 2014. En este contexto, el CESE valora positivamente que se haya recogido su recomendación <sup>(5)</sup> de determinar con precisión los recursos financieros asignados a los proyectos «tradicionales» y a los proyectos «integrados»;
- uso de instrumentos financieros completamente nuevos (PF4EE, NCCF);
- introducción de una dimensión climática.

#### 4. Recomendaciones del CESE

##### *Mantener y reforzar LIFE*

4.1. No existe ningún programa tan eficaz que no se pueda mejorar. No obstante, el CESE reitera <sup>(6)</sup>, en primer lugar, su firme apoyo a que se dé continuidad a este programa de financiación (independiente del presupuesto) tras la expiración del actual período de programación. Esto es necesario porque, a pesar de los muchos avances alentadores y de las innovadoras decisiones tomadas (por ejemplo, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, las decisiones de París sobre el cambio climático, la estrategia de la UE sobre la biodiversidad), los problemas medioambientales están lejos de ser resueltos y aún no se ha puesto en marcha con éxito la transformación hacia una política de la UE eficiente en el uso de los recursos, hipocarbónica y respetuosa de la biodiversidad. Al contrario: la Comisión Europea y la Agencia Europea del Medio Ambiente muestran en diversos informes que la presión, en parte, incluso aumenta <sup>(7)</sup>.

4.2. El análisis realizado, en el marco del programa REFIT, de las Directivas de conservación de la naturaleza ha puesto claramente de manifiesto que el marco jurídico es adecuado pero que los recursos financieros destinados a la gestión orientada a objetivos de la red Natura 2000 es por completo insuficiente. La tarea básica de protección de la biodiversidad en Europa necesita financiación adecuada de forma urgente.

4.3. La continuidad del programa LIFE constituye un factor clave para la eficacia y la credibilidad de la política medioambiental de la UE, que habrá de garantizarse mediante la integración horizontal del Séptimo programa de Acción en materia de Medio Ambiente, la agenda de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y las decisiones sobre el clima de París en todas las políticas y programas de financiación de la UE. El CESE recuerda que ha abogado en reiteradas ocasiones por un Semestre Europeo más ecológico y justo.

##### *Las repercusiones de las modificaciones introducidas en 2014*

4.4. La introducción de dos nuevos instrumentos financieros en el programa LIFE como proyectos piloto es una innovación que el CESE acoge favorablemente. Es demasiado pronto para evaluar este planteamiento, ya que acaban de tomarse las decisiones sobre los primeros proyectos del Mecanismo de Financiación del Capital Natural (NCCF) y del Instrumento de Financiación Privada para la Eficiencia Energética (PF4EE), pero los proyectos aún no se han llevado a la práctica.

4.5. Este enfoque presenta un planteamiento completamente nuevo que permite crear modelos innovadores de financiación para proyectos de protección de la naturaleza y de eficiencia energética adecuados para pequeños inversores privados. Esto se considera necesario porque, en muchos casos, los proyectos han fracasado a causa de los sistemas tradicionales de financiación.

4.6. En última instancia, el éxito de esta parte del programa dependerá de si la cooperación entablada con el BEI es eficaz, las modalidades de solicitud son suficientemente simples y las condiciones de financiación (incluido el uso de capital riesgo) son adecuadas, por lo que no es posible prever si la empresa se verá coronada por el éxito. Por ello, el CESE pide que precisamente esta parte del nuevo programa LIFE se evalúe con gran detalle en una etapa posterior.

4.7. En su propia evaluación la Comisión también debería examinar cómo podría lograrse, en su caso, que los proyectos que apoya LIFE se conviertan en auténticos «proyectos modelo», es decir, que se imiten en otros lugares de Europa —en la medida de lo posible sin apoyo adicional—, prestando especial atención a la transferencia de conocimientos y la viabilidad económica. Un paso en esa dirección podría consistir en encargar a los realizadores de aquellos proyectos que han cosechado especial éxito que se ocupen de dar respuesta a esta cuestión en profundidad.

<sup>(5)</sup> Véase el Dictamen del CESE en el DO C 191 de 29.6.2012, p. 111.

<sup>(6)</sup> Véase el Dictamen del CESE en el DO C 191 de 29.6.2012, p. 111.

<sup>(7)</sup> *The European environment — state and outlook 2015: synthesis report*, Agencia Europea del Medio Ambiente, Copenhague, 2015.

4.8. El CESE considera LIFE un mecanismo de financiación para la aplicación de las políticas y medidas de la UE y no como un programa destinado a financiar principalmente proyectos de interés nacional. No obstante, puede darse sin duda el caso de que, por ejemplo, los proyectos LIFE solicitados por las organizaciones de la sociedad civil respondan al interés europeo más que al interés nacional. Por ello, la cuestión de la cofinanciación deberá concebirse en el futuro de tal forma que los proyectos no fracasen porque se hayan rechazado las cofinanciaciones nacionales (el CESE sabe de tales casos). Además, el CESE pide a la Comisión que examine en qué medida pueden aplicarse porcentajes aún mayores de cofinanciación, especialmente para las ONG, ya que a menudo la contribución propia representa un obstáculo difícil de superar para este tipo de organizaciones. A esto se añade que las ayudas proceden con frecuencia de los presupuestos públicos, lo que, obviamente, permite a aquellos que proporcionan cofinanciación aplicar una «política selectiva».

#### *Proyectos integrados/Complementariedad con otras políticas de la UE*

4.9. Una modalidad particular la constituyen los llamados «proyectos integrados», que fueron desarrollados en el marco de LIFE y a los que el CESE concede especial importancia. Un ejemplo destacado es el Belgian Nature Integrated Project (BNIP), que abarca toda la superficie de Bélgica, incluye a 28 partes interesadas, 18 proyectos de protección especial y 48 acciones claramente definidas, e impulsa 300 planes de gestión (por ejemplo, para sitios Natura 2000). Este proyecto, que reunió a 52 colaboradores repartidos en siete equipos, ha tendido con éxito puentes tanto entre los distintos fondos financieros de la UE disponibles como entre los recursos nacionales.

Precisamente estos vínculos sustantivos y estructurales deberían seguir reforzándose en el futuro, por ejemplo, mediante la creación de sinergias potenciales entre LIFE y una PAC más ecológica.

#### *Nuevas tareas para LIFE*

4.10. Sin embargo, no solo puede mejorarse el vínculo sustantivo entre LIFE y la PAC sino que es preciso impulsar una importante renovación administrativa y presupuestaria.

4.11. Hasta la fecha, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el segundo pilar de la PAC constituyen el instrumento esencial para la financiación de la red Natura 2000, lo que es consecuencia de una propuesta que la Comisión presentó en 2004 <sup>(8)</sup>. En su momento, el CESE respaldó esta propuesta con la condición de que en el Fondo mencionado se asignaran recursos específicos en cuantía suficiente. Esto no ha sido así y, por ello, el CESE considera que enfoque aplicado hasta la fecha ha sido insuficiente <sup>(9)</sup>.

4.12. Los créditos asignados hasta ahora ni siquiera cubren los importes necesarios para compensar las cargas impuestas por la legislación medioambiental, desarrollar planes de gestión y aplicar las medidas necesarias. Natura 2000 es una tarea tradicional de la UE, por lo que el presupuesto debe ser claro al respecto.

4.13. En su lugar, el Comité propone que, a partir del próximo período de financiación, los créditos necesarios para aplicar y mantener la red Natura 2000 se financien con cargo al programa LIFE y se planifiquen además los recursos presupuestarios adicionales que sean necesarios. Por otro lado, pide a la Comisión que aclare de forma interna si LIFE no sería el instrumento adecuado para poner en práctica la «infraestructura ecológica de las redes transeuropeas» <sup>(10)</sup>. Deberían calcularse y ponerse a disposición los créditos adicionales necesarios. A este respecto, debe velarse por la coherencia de todas las medidas de apoyo, es decir, debe evitarse que haya conflicto o duplicación con otros fondos de la UE.

4.14. El CESE hace hincapié en que la financiación de la red Natura 2000 es una inversión fundamental en un sector importante de la infraestructura ecológica de Europa, que dará como resultado no solo una mayor calidad de vida y una mejora del medio ambiente sino también un aumento de los ingresos locales.

4.15. La aplicación de los ODS en la política europea, de conformidad con la Agenda 2030, requerirá la introducción de modificaciones de gran calado en los enfoques de las políticas europeas <sup>(11)</sup>. Ello hará también necesario

a) un cambio radical de mentalidad, en particular en los servicios de la Comisión que hasta ahora han sido poco eficaces en el ámbito de la política de sostenibilidad, y

<sup>(8)</sup> COM(2004) 431 de 15.7.2004 sobre «Financiación de Natura 2000».

<sup>(9)</sup> Véase el Dictamen del CESE en el DO C 487 de 28.12.2016, p. 14.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index_en.htm).

<sup>(11)</sup> Véase el Dictamen del CESE en el DO C 117 de 30.4.2004, p. 22, y en el DO C 487 de 28.12.2016, p. 41.

b) un enfoque de gobernanza completamente nuevo, que permita una mayor participación de los agentes de la sociedad civil y más enfoques ascendentes.

4.16. El CESE recomienda a la Comisión que, en la nueva fase del programa LIFE después de 2020, refuerce los requisitos mencionados en el punto 4.15, de modo que puedan crearse nuevas actividades y posibilidades de proyectos.

4.17. Debería examinarse la cuestión de si los mecanismos tradicionales de la Comisión de apoyo a la investigación no serían más adecuados en el futuro para los proyectos tradicionales de investigación, que LIFE ha financiado parcialmente hasta ahora. Esto garantizaría una clara diferenciación con Horizonte 2020.

4.18. Convendría desarrollar aún más en el futuro el componente del programa LIFE consagrado a las cuestiones climáticas, en especial en lo que se refiere a las eventuales medidas de adaptación que pueden adoptar aquellos ciudadanos, agricultores, ciudades, municipios y regiones particularmente afectados.

Bruselas, 23 de febrero de 2017.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS*

---

ANEXO  
del Dictamen del Comité

La enmienda siguiente, que obtuvo como mínimo un cuarto de los votos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

**Punto 3.6.2**

Modifíquese de la manera siguiente:

*Por ejemplo, gracias al proyecto «Urban Bees»<sup>(12)</sup> LIFE ha mostrado a amplias capas de la población la importancia de los animales polinizadores, las amenazas a las que se enfrentan y las opciones que tenemos para protegerlos. Las amenazas que provienen, por ejemplo, de determinadas prácticas agrícolas inapropiadas o de la autorización de insecticidas potencialmente perjudiciales para las abejas ~~solo~~ pueden eliminarse si otros servicios de la UE se ocupan de este problema y se aplica  ~~sistemáticamente~~ adecuadamente el  ~~criterio~~ principio de precaución.*

<sup>(12)</sup> <http://urbanbees.eu/>

**Exposición de motivos**

La agricultura europea es, sin lugar a dudas, la más rigurosa en materia de cumplimiento de normas de respeto medioambiental, bienestar animal, protección del medio ambiente y gestión del suelo y del agua, estando sometida a los más altos estándares a nivel mundial y siendo la «condicionalidad», es decir, el respeto de estos criterios, una norma de obligado cumplimiento para todos los agricultores europeos.

Por otra parte, la autorización de productos fitosanitarios está sometida igualmente a procesos de verificación y control por parte de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, y por tanto, deben ser criterios científicos y basados en el análisis de la probabilidad de causar daño los que deben imperar. Esta misma base ha de ser la que sirva de guía para una correcta aplicación del principio de precaución.

**Resultado de la votación:**

A favor 75

En contra 95

Abstenciones: 33

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La eficacia de la financiación del FSE y el FEAD como parte de los esfuerzos de la sociedad civil para combatir la pobreza y la exclusión social con arreglo a la Estrategia Europa 2020»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 173/03)

Ponente: **Krzysztof BALON**

Decisión del pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	3.2.2017
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación	171/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Habida cuenta de que la pobreza y la exclusión social propician las tendencias populistas en muchos Estados miembros de la Unión Europea, el CESE acoge con agrado las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de junio de 2016 tituladas «Luchar contra la pobreza y la exclusión social: un enfoque integrado»<sup>(1)</sup> y aboga por la creación en las próximas perspectivas financieras de un fondo europeo integrado para combatir la pobreza y la exclusión social sobre la base de la experiencia adquirida hasta la fecha con la ejecución del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) y el Fondo Social Europeo (FSE).

1.2. Teniendo en cuenta la naturaleza diversa de los problemas y los grupos destinatarios en cada Estado miembro, incluidas las diferentes formas de migración, la intervención de un fondo de estas características debe aprovechar plenamente la experiencia y capacidad de las organizaciones de la sociedad civil otorgándoles un papel protagonista en la programación, ejecución, supervisión y evaluación. Asimismo, este fondo debe contribuir a la creación de capacidad en las redes de organizaciones de la sociedad civil, haciendo especial hincapié en las organizaciones activas en la prestación de ayuda.

1.3. EL CESE considera que el seguimiento que efectúa la Comisión Europea del uso del FSE en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el uso del FEAD para fomentar medidas de integración en los Estados miembros en las perspectivas financieras actuales debe ser más eficaz. El seguimiento debe implicar estrechamente a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas que están sufriendo la pobreza y la exclusión social.

1.4. El CESE considera que la cooperación entre los organismos nacionales encargados de la gestión de los fondos y las organizaciones colaboradoras reviste una importancia capital<sup>(2)</sup>. Estas organizaciones aportan una importante contribución técnica y organizativa y representan un auténtico valor añadido en la ejecución del FEAD y el FSE. En este sentido, el CESE sugiere que la Comisión Europea contemple una aclaración sustancial de los requisitos mínimos que los entes de los Estados miembros tendrán que cumplir al poner en práctica las asociaciones y que prevea sanciones en caso de una ejecución inadecuada.

<sup>(1)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/es/pdf>

<sup>(2)</sup> En el Reglamento relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas [Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014], las «organizaciones asociadas» se definen como «los organismos públicos y/o las organizaciones sin ánimo de lucro que entreguen los alimentos y/o, cuando proceda, la asistencia material básica, [...] y cuyas operaciones hayan sido seleccionadas por la autoridad de gestión[...]». En el Reglamento del FSE [Reglamento (UE) n.º 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013] se menciona a los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones.

1.5. El CESE pide a la Comisión Europea que contemple exigir a los Estados miembros que hagan uso de la asistencia técnica en el marco del FEAD y el FSE, también con miras a desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil implicadas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además, el CESE aboga por el refuerzo de la capacidad técnica y organizativa de las redes europeas de organizaciones que trabajan para combatir la pobreza y la exclusión social.

1.6. El CESE pide a los Estados miembros que utilicen en mayor medida las posibilidades de asignar subvenciones globales, reasignar subvenciones y, si procede, equiparar el tratamiento de las prestaciones en especie y las contribuciones financieras. También es necesario examinar si la Comisión Europea debería determinar que una gran parte de los fondos en el marco de los programas operativos se ponga a disposición de los proyectos con un presupuesto más reducido. Esto permitiría apoyar a las organizaciones y grupos de autoayuda que operan sobre el terreno.

1.7. El CESE respaldará sistemáticamente la labor de las organizaciones de la sociedad civil y su cooperación con las autoridades e instituciones públicas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Paralelamente, el CESE manifiesta su disposición a crear un pequeño grupo *ad hoc* compuesto por miembros del CESE y plataformas de la sociedad civil relevantes a nivel europeo que, incluso en las actuales perspectivas financieras, contribuiría a mejorar la coordinación de la financiación del FSE y el FEAD, así como al debate sobre los fundamentos de un futuro fondo integrado de la UE dedicado a combatir la pobreza y la exclusión social. El CESE considera que, en este contexto, la cooperación con el Comité de las Regiones resulta imprescindible.

## 2. Introducción

2.1. El objetivo 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas <sup>(3)</sup> es «poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo». La lucha contra la pobreza y la exclusión social figura, además, entre las prioridades de la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, las instituciones de la UE y algunos Estados miembros siguen impulsando políticas de austeridad, aunque la falta de mejoras rápidas y visibles en la situación de los ciudadanos de la Unión Europea que están sufriendo la pobreza y la exclusión social parece ser uno de los principales motivos del debilitamiento del apoyo público a la integración europea en los Estados miembros. Los instrumentos financieros de la UE para la lucha contra la pobreza y la exclusión social —el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), así como la asignación de, al menos, el 20 % de los recursos del Fondo Social Europeo (FSE) para el apoyo a la inclusión social— deberían aplicarse eficazmente en todos los Estados miembros, pero no deben sustituir a una política global e integrada para combatir la pobreza y la exclusión social.

2.2. En el marco de la Estrategia Europa 2020, la Unión Europea se ha fijado como objetivo reducir en al menos 20 millones el número de personas en situación o en riesgo de pobreza o exclusión social de aquí a 2020. Sin embargo, según los datos de 2014 <sup>(4)</sup>, el 24,4 % de la población de la Unión Europea —alrededor de 122 millones de personas— se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social (frente al 24,2 % en 2011 y el 23,4 % en 2010). Un análisis de los distintos indicadores comparativos muestra que todos han aumentado con respecto a 2008: el riesgo de pobreza tras las transferencias sociales (del 16,6 % al 17,2 %), la privación material grave (del 8,5 % al 8,9 %) y las personas de entre 0 y 59 años que viven en hogares con una intensidad de trabajo muy baja (del 9,1 % al 11,1 %). Al mismo tiempo, tal y como declaró el Consejo de la Unión Europea, «las crecientes divergencias existentes entre los Estados miembros y dentro de los mismos subrayan la importancia de las acciones que se están adoptando en toda la Unión» <sup>(5)</sup>.

2.3. La lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los principales ámbitos de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, como asociaciones, fundaciones y cooperativas sociales, así como sindicatos y organizaciones de empresarios, y las autoridades e instituciones públicas de los Estados miembros. A fin de erradicar (o reducir sustancialmente) la pobreza y la exclusión social, es necesario proporcionar distintas formas de asistencia material e inmaterial a través de organizaciones sin ánimo de lucro (incluidos los servicios sociales) para crear, también en el marco del diálogo social, unas condiciones favorables para la integración en el mercado laboral y proporcionar fondos adecuados a nivel de los Estados miembros y de la Unión. El CESE considera que solo habrá una oportunidad de lograr este objetivo de la Estrategia Europa 2020 en una Unión Europea considerada como una comunidad de la sociedad civil europea, los Estados miembros y las instituciones de la UE.

2.4. Especialmente en el contexto del fenómeno emergente de la «pobreza de la población ocupada» y las tendencias demográficas, la viabilidad de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para combatir la pobreza y la exclusión social solo se puede garantizar aplicando medidas destinadas a erradicar las causas, en lugar de únicamente los síntomas, de la pobreza y la exclusión social, con la implicación general de las políticas económica, familiar, fiscal y monetaria.

<sup>(3)</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

<sup>(4)</sup> Comunicado de prensa de Eurostat n.º 181/2015 de 16 de octubre de 2015.

<sup>(5)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/es/pdf>

2.5. Así pues, aunque la cuestión de las ayudas para los más desfavorecidos ha sido objeto de debate en el CESE<sup>(6)</sup> en muchas ocasiones, el Comité, previa consulta con las partes interesadas y la Comisión Europea, ha elaborado el presente Dictamen con observaciones y recomendaciones específicas relativas a la experiencia adquirida hasta el momento en la ejecución del FEAD y el FSE con miras a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

### 3. El FEAD y el FSE como instrumentos para apoyar la lucha contra la pobreza y la exclusión social

3.1. El Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), a diferencia de los programas anteriores de ayuda alimentaria, se presenta en el marco de la política de cohesión. El Fondo contribuye a alcanzar el objetivo de « paliar las peores formas de pobreza, suministrando ayuda [...] en forma de alimentos y/o asistencia material básica y de actividades de inclusión social dirigidas a la integración social de las personas más desfavorecidas »<sup>(7)</sup>.

3.2. Los objetivos del Fondo Social Europeo son garantizar un elevado nivel de empleo y empleos de calidad, promover un elevado nivel de educación y formación para todos, combatir la pobreza, mejorar la inclusión social y apoyar la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

3.3. La idea es que las medidas financiadas por el FEAD sean complementarias a las financiadas por el FSE. Mientras que el FEAD debería centrar la asistencia en los casos más graves de privación material y en el apoyo a la activación social básica de las personas que sufren la exclusión a largo plazo, las medidas financiadas por el FSE deberían tener la finalidad, entre otras cosas, de facilitar una mayor integración de los beneficiarios desde el punto de vista social y laboral. Además, el FEAD debe contribuir a hacer posible que se adopten las primeras medidas para superar la pobreza y la exclusión social y brindar así a los beneficiarios la oportunidad de encontrar un empleo o participar en otras actividades en el marco de la política relativa al mercado laboral. Sin embargo, la financiación destinada a estas actividades es insuficiente para satisfacer las necesidades reales.

3.4. Todos los Estados miembros se han comprometido a garantizar la coherencia entre el apoyo brindado por el FSE y los demás Fondos Estructurales y de Inversión y las políticas y prioridades pertinentes de la Unión, incluida la aplicación del principio de asociación conforme al espíritu del Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones (CCEA)<sup>(8)</sup>.

### 4. Ejecución en la práctica del FEAD y el FSE hasta el momento en relación con la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el período de programación 2014-2020

4.1. Tanto los comentarios recibidos de las organizaciones de la sociedad civil como la información a disposición del público y los datos estadísticos apuntan a varias deficiencias graves en la ejecución del FEAD y el FSE en el ámbito en cuestión. A continuación se describen estos problemas, que se dan en distinto grado en algunos Estados miembros.

4.1.1. Retrasos en el lanzamiento de los mecanismos de apoyo del FEAD e información insuficiente para el público general y los grupos destinatarios en relación con los objetivos del Fondo y las oportunidades de usar el programa.

4.1.2. La ineficacia, desde el punto de vista de la reducción de la pobreza y la exclusión social, de asignar el 20 % de los recursos del Fondo Social Europeo y favorecer los proyectos de integración en el mercado laboral y, en cambio, omitir la accesibilidad y asequibilidad de los servicios sociales para los grupos marginados<sup>(9)</sup>. Aunque hasta 2016 el porcentaje ascendió al 25,6 % de los fondos del FSE para los objetivos mencionados anteriormente<sup>(10)</sup>, no se aprecia ningún cambio en el enfoque de las actividades del FSE.

4.1.3. Los Estados miembros solo utilizan parcialmente la posibilidad de ofrecer a los beneficiarios del FEAD servicios «de bajo umbral» financiados por el FSE para la integración profesional y social.

4.1.4. Aplicación inadecuada del principio de asociación de conformidad con el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones (CCEA) en el caso del FSE y falta de un instrumento comparable para el FEAD. También es deficiente la consulta pública; se encomiendan a las instituciones públicas las decisiones clave sin haber escuchado a la sociedad civil. Además, la aplicación inadecuada del principio de asociación socava la transparencia del uso de los fondos e incrementa con ello el riesgo de corrupción y abusos<sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> Véanse los dictámenes anteriores: DO C 133 de 14.4.2016, p. 9 y DO C 170 de 5.6.2014, p. 23.

<sup>(7)</sup> Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas. De conformidad con este Reglamento, los Estados miembros han fijado una definición del concepto de «personas más desfavorecidas».

<sup>(8)</sup> El CCEA no se aplicará al FEAD, ya que su base jurídica es diferente.

<sup>(9)</sup> <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/contracts_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report_en.pdf)

<sup>(11)</sup> Véase el Dictamen del CESE, DO C 487 de 28.12.2016, p.1.

4.1.5. Los Estados miembros establecen requisitos formales y administrativos excesivamente rígidos para el FEAD y el FSE, que no son necesarios para la correcta aplicación de las disposiciones de la UE. Estos requisitos, a menudo basados en los mecanismos operativos de las administraciones públicas del ámbito social, no tienen en cuenta ni las características específicas de los grupos destinatarios (por ejemplo, las personas sin hogar, para quienes la identificación y el registro formales suelen ser imposibles) ni los métodos de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil; en algunos Estados miembros, estas organizaciones están sujetas a sanciones administrativas y financieras desproporcionadas en relación con la gravedad de las infracciones.

4.1.6. También falta coordinación entre los Fondos Estructurales y las estrategias nacionales, no se ha hecho un seguimiento de los programas iniciados en el marco de los fondos con recursos del presupuesto nacional y no ha habido un enfoque a largo plazo para la financiación procedente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, lo que puede socavar gravemente la ejecución eficaz de los objetivos de los fondos en los Estados miembros<sup>(12)</sup>. Otro problema es una definición poco idónea o poco clara de los indicadores, que no permite cumplir los objetivos a largo plazo de las medidas.

4.1.7. Falta de mecanismos para mejorar y apoyar la creación de capacidad en las organizaciones de la sociedad civil, incluida la ausencia de asociaciones estables (y, en el caso del FEAD, la acreditación) y falta de prefinanciación para actividades o de financiación de la asistencia técnica para la creación de capacidad.

4.2. Una encuesta llevada a cabo entre las redes nacionales de organizaciones que desarrollan su actividad en el ámbito de la lucha contra la pobreza<sup>(13)</sup> muestra que el grado de su inclusión en la preparación de los programas operativos es, salvo algunas excepciones, muy bajo. No se presta la debida atención a la voz de las organizaciones de ayuda en los comités de seguimiento.

4.3. Sin embargo, dado que el FEAD, a diferencia del FSE, es un instrumento nuevo, también se deben considerar los aspectos positivos de la ejecución práctica hasta la fecha. Así, ya en 2014, ocho Estados miembros habían iniciado operaciones del FEAD (otros quince lo hicieron en 2015). Solo en 2014 se estima que 10,9 millones de personas<sup>(14)</sup> han recibido ayuda a través de las medidas financiadas por el FEAD. Por otro lado, la introducción del FEAD y la disposición de destinar el 20 % de los recursos del FSE a combatir la pobreza y la exclusión social tuvieron como resultado una mejor cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros y una mejor coordinación de las actividades de los distintos agentes que trabajan en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La vinculación entre la asistencia material y las medidas de acompañamiento en el marco del FEAD en la mayoría de los Estados miembros permite que se creen las condiciones necesarias para una mejor integración social de los anteriores beneficiarios de los programas de ayuda alimentaria.

4.4. En este contexto, el CESE acoge con agrado la creación por parte de la Comisión Europea de la Red FEAD que permite el intercambio de experiencias, el trabajo en red y la difusión de las mejores prácticas. El CESE considera, no obstante, que tanto el Comité como las principales organizaciones activas en el ámbito del FEAD en los Estados miembros deberían participar en un diálogo estructurado con la Comisión Europea.

## 5. Recomendaciones sobre la ejecución del FEAD y el FSE en la lucha contra la pobreza y la exclusión social

5.1. El CESE aboga por la creación en las próximas perspectivas financieras de un fondo europeo integrado para combatir la pobreza y la exclusión social sobre la base de la experiencia adquirida con la ejecución del FEAD y el FSE. Este instrumento debe tener en cuenta la naturaleza diversa de los problemas y los grupos destinatarios en cada Estado miembro, incluidos los aspectos relativos a las distintas formas de migración. En la ejecución de dicho fondo debe hacerse un mayor uso de la experiencia y la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil que el realizado hasta la fecha. Estas organizaciones deberían tener competencias significativas en el ámbito de la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas, y este fondo debería contribuir también a desarrollar el potencial de las redes de las organizaciones de la sociedad civil, teniendo especialmente en cuenta a las organizaciones humanitarias. Una integración de los fondos no debe traducirse en un empeoramiento de la dotación de recursos ni de la intensidad del compromiso social de la Unión respecto a los objetivos perseguidos por ellos.

<sup>(12)</sup> Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS): *Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion, in-depth analysis*, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS\\_IDA%282016%29583785\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA%282016%29583785_EN.pdf)

<sup>(13)</sup> <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>

<sup>(14)</sup> COM(2016) 435 final.

5.2. El CESE considera que el seguimiento que efectúa la Comisión Europea del uso del FSE en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el uso del FEAD con fines de medidas de integración en los Estados miembros debe ser más eficaz. En concreto, a través de este seguimiento se deben evaluar los progresos en materia de integración social, y no solo la aplicación de unos indicadores cuantitativos fijados. El seguimiento debe implicar estrechamente a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas que están sufriendo la pobreza y la exclusión social. Estas cuestiones también deben ser un elemento importante de la revisión intermedia.

5.3. El CESE sugiere que la Comisión Europea contemple una aclaración sustancial de los requisitos mínimos que los entes de los Estados miembros tendrán que cumplir al poner en práctica los acuerdos de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y prevea sanciones en caso de una ejecución inadecuada<sup>(15)</sup>.

5.4. El CESE pide a la Comisión Europea que contemple exigir a los Estados miembros que, haciendo uso de la asistencia técnica en el marco del FEAD y el FSE, establezcan unos sistemas de apoyo eficaces para desarrollar las capacidades técnicas y organizativas de las organizaciones de la sociedad civil activas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social<sup>(16)</sup>.

5.5. El CESE considera que una cooperación profesional entre los organismos nacionales encargados de la gestión del fondo y las organizaciones asociadas –entre otras organizaciones de la sociedad civil, regiones, municipios y otros entes subnacionales– sobre la base de unos principios claros y unos acuerdos transparentes, reviste una importancia capital. Estas organizaciones aportan una contribución técnica y organizativa y representan un auténtico valor añadido en la ejecución del FEAD y el FSE. Las autoridades de gestión deberían consultar de manera más eficaz a las organizaciones asociadas a fin de perfeccionar los programas operativos. Además, deberían fomentar y apoyar la cooperación, la consulta y el intercambio de experiencias<sup>(17)</sup>.

5.6. Dado que los acuerdos de asociación y los programas operativos son el resultado de negociaciones entre la Comisión Europea y los entes nacionales, en el futuro la Comisión podría ser más exigente a la hora de aprobar estos acuerdos y programas y exigir que sean corregidos si no respetan plenamente el principio de asociación<sup>(18)</sup>.

5.7. El CESE pide a los Estados miembros que utilicen en mayor medida las posibilidades de asignar subvenciones globales, reasignar subvenciones y, si procede, equiparar el tratamiento de las prestaciones en especie y las contribuciones financieras. También es necesario examinar si la Comisión Europea debería determinar que una gran parte de los fondos en el marco de los programas operativos se ponga a disposición de los proyectos con un presupuesto más reducido<sup>(19)</sup>. Esto facilitaría el fomento de proyectos, organizaciones y grupos de autoayuda de menor envergadura, surgidos desde abajo, y el establecimiento de asociaciones a nivel local.

5.8. El CESE opina que los beneficiarios directos de las medidas de ayuda pueden y deben contribuir también a mejorar su eficacia. Las organizaciones activas en la prestación de ayuda deben crear unos instrumentos de evaluación apropiados y, en la medida de lo posible, reclutar a voluntarios de entre los beneficiarios directos.

5.9. Además, el CESE aboga por el refuerzo de la capacidad técnica y organizativa de las redes europeas de organizaciones que trabajan para combatir la pobreza y la exclusión social.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

<sup>(15)</sup> Véase el Dictamen del CESE, DO C 487 de 28.12.2016, p.1.

<sup>(16)</sup> Véase el Dictamen del CESE, DO C 487 de 28.12.2016, p.1.

<sup>(17)</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo de 16 de junio de 2016 tituladas «Luchar contra la pobreza y la exclusión social: un enfoque integrado», punto 15.

<sup>(18)</sup> Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion, in-depth analysis, mayo de 2016.

<sup>(19)</sup> Por ejemplo, hasta un máximo de 50 000 EUR.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 173/04)

Ponente: **Jonathan PEEL**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	6.2.2017
Aprobado en el pleno	23.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	212/0/0

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Parfraseando a Mark Twain <sup>(1)</sup>, las noticias de la muerte de la OMC a raíz del fracaso de la Ronda de Doha han sido muy exageradas. La OMC sigue siendo un foro viable y eficaz para las negociaciones comerciales, especialmente en el sector agrícola.

1.1.1. La 10.<sup>a</sup> Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Nairobi en diciembre de 2015 reforzó esa afirmación. Entre las decisiones allí adoptadas se incluía la eliminación efectiva de las subvenciones a las exportaciones agrícolas. El director general de la OMC calificó dichas decisiones como «el resultado más importante obtenido por la OMC en materia de agricultura» en veinte años. Anteriormente se habían firmado el Acuerdo sobre facilitación del comercio y otros acuerdos alcanzados en Bali en 2013, en la anterior Conferencia Ministerial de la OMC.

1.1.2. Hay ámbitos importantes del comercio de productos agropecuarios <sup>(2)</sup> en los que los acuerdos solo pueden alcanzarse a nivel multilateral, en particular los niveles globales de subvenciones y ayudas nacionales, las subvenciones a la exportación y determinados aspectos del acceso al mercado. Entre estos se cuentan un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo miembros de la OMC.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) opina que el comercio de productos agropecuarios, que con frecuencia constituye el área más controvertida en las negociaciones, necesita un nuevo enfoque, contribuciones novedosas y un nuevo impulso. En la Declaración Ministerial de Nairobi <sup>(3)</sup> no se reafirmó, por primera vez, el pleno compromiso de las partes para concluir la Ronda de Doha, pero el texto sí recoge el «firme compromiso de todos los Miembros de llevar adelante las negociaciones relativas a las cuestiones restantes de Doha», incluida la agricultura.

1.2.1. Es preciso replantear el enfoque multilateral aplicado a la agricultura y darle un nuevo impulso, pero sin abandonarlo. «Doha», entendido como un concepto de diálogo comercial entre países desarrollados y países en desarrollo, debe preservarse y consolidarse, respetando el principio de soberanía alimentaria para todos.

<sup>(1)</sup> Escritor estadounidense.

<sup>(2)</sup> Terminología de la OMC, utilizada en todo el texto.

<sup>(3)</sup> [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc10\\_s/mindecision\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/mindecision_s.htm).

1.2.2. La UE está bien situada para desempeñar un papel motor y proactivo a la hora de promover un nuevo enfoque equilibrado. El CESE le invita a hacerlo, en particular frente a la inercia de muchas economías rápidamente emergentes cuando se trata de realizar esfuerzos palpables para ayudar a otros países más atrasados en términos de desarrollo. Para estos últimos, el desarrollo de capacidades sigue teniendo una importancia capital, como la tiene el ofrecer a estos países en desarrollo menos avanzados un mayor margen para prevenir que se socaven su seguridad alimentaria o el crecimiento de sus sectores agrícolas emergentes.

1.3. También se necesita prestar mayor atención a las posibilidades que brindan las negociaciones bilaterales y regionales en relación con el comercio de productos agropecuarios, garantizando siempre que no entren en conflicto con el multilateralismo.

1.4. El CESE considera que la adopción por parte de las Naciones Unidas de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), junto con el Acuerdo de París (COP 21 <sup>(4)</sup>), cambian fundamentalmente la agenda comercial mundial, especialmente para el comercio de productos agropecuarios. Estos acuerdos son de alcance profundo y la necesidad de aplicarlos debe ser un elemento primordial de todas las futuras negociaciones comerciales.

1.4.1. Si se quieren alcanzar los ODS, el comercio y la inversión están llamados a desempeñar un papel esencial. La UNCTAD calcula que se necesitarán 2,5 billones USD anuales para cumplir estos objetivos. Los ODS son de carácter global y universalmente aplicables; es decir, que alcanzarlos es una responsabilidad compartida de todos los países. Estos objetivos deberían dar lugar a una nueva forma de colaboración global, más amplia, más participativa y más consultiva. En la actualidad, más de noventa países han solicitado la asistencia de otros para que les ayuden a superarlos.

1.4.2. El fomento y aplicación de los ODS y la promoción de los valores europeos en todo el mundo darán lugar a una sinergia reforzada, en concreto gracias al progreso social y medioambiental. Recomendamos encarecidamente que los niveles de transparencia e implicación de la sociedad civil que podrían alcanzarse en la UE en el marco de las negociaciones con EE. UU. pasen a ser la norma.

1.4.3. La Declaración de Nairobi subraya que la OMC debe desempeñar un papel importante en la consecución de los ODS, lo que sería mucho más difícil sin un mecanismo comercial multilateral eficaz.

1.5. El Comité acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible», publicada en noviembre de 2016 <sup>(5)</sup>, que tiene el propósito de integrar plenamente los ODS «en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Comisión».

1.5.1. Esto será especialmente importante para las futuras negociaciones sobre el comercio de productos agropecuarios. La agricultura debe desempeñar un papel esencial en la realización de la mayoría de los ODS, si no en todos, y en particular en los objetivos número 2 (erradicar el hambre), 12 (consumo y producción sostenibles) y 15 (degradación del suelo). El comercio contribuye a corregir los desequilibrios entre la oferta y la demanda, y puede reforzar significativamente la seguridad alimentaria y la nutrición al mejorar el acceso a los alimentos, fomentar la eficiencia en el uso de los recursos y aumentar la inversión y las oportunidades de mercado y crecimiento económico, lo que, a su vez, genera empleo, ingresos y prosperidad en las zonas rurales.

1.6. La UE disfruta de una posición única para impulsar esta agenda: como principal exportador e importador de productos agrícolas, es un agente de peso; su posición ya no se considera como fundamentalmente defensiva en materia de agricultura; ha dado muestra de un interés sostenido en comercio y desarrollo y, por encima de todo, en Nairobi demostró su capacidad para presentar ideas novedosas y equilibradas. La UE cuenta con la credibilidad necesaria para desempeñar eficazmente su función de puente entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

1.7. Sin embargo, para poder hacerlo de manera eficaz, el CESE insta a la Comisión a elaborar, en primer lugar, una evaluación de impacto exhaustiva sobre los efectos probables de la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París para la agricultura y la política comercial de la UE.

---

<sup>(4)</sup> Conferencia de las Partes en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC CP 21), celebrada en París.

<sup>(5)</sup> SWD(2016) 390 final.

1.7.1. Al mismo tiempo, la UE debe ampliar esta evaluación de impacto para examinar también los efectos para la agricultura en toda la UE de los recientes acuerdos comerciales firmados por ella, así como la evolución del comercio mundial. Si bien la agricultura y el comercio son competencias de la UE desde hace más de cuarenta años, a veces ha faltado comunicación, o un razonamiento «interconectado», entre estos intereses de primer orden.

## 2. Antecedentes

2.1. Como parte del Acuerdo de la Ronda de Uruguay de 1994 sobre la Agricultura (artículo 20), los miembros de la entonces recién creada OMC (que sustituía al GATT, o Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) acordaron iniciar negociaciones como «continuación del proceso de reforma del comercio en el sector de la agricultura» para finales de 1999. En 2001, este «programa de reforma incorporado» pasó a su vez a formar parte de la «Ronda de Doha» o Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). Inicialmente establecido para concluir antes del 1 de enero de 2005, las negociaciones continúan quince años más tarde.

2.2. Basada en las aportaciones a la negociación de más de cien miembros de la OMC, la Declaración de Doha<sup>(6)</sup> afirmó su objetivo a largo plazo de «establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental». Dicho objetivo debía abarcar la aprobación de «normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales».

2.2.1. El Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) cubría los tres pilares del comercio de productos agropecuarios fijados por la Ronda de Uruguay:

- mejoras sustanciales en el **acceso a los mercados**,
- reducciones de todas las formas de **subvenciones a la exportación**, con miras a su eliminación progresiva, y
- reducciones sustanciales de la **ayuda interna** causante de distorsiones del comercio.

2.2.2. La Declaración de Doha conviene en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sea «parte integrante de todos los elementos de las negociaciones» para tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Sobre la base de las contribuciones de los Miembros, se acordó incluir las preocupaciones no comerciales, como la protección del medio ambiente.

2.3. Tras no cumplir algunos plazos establecidos, la Ronda de Doha no se ha completado, si bien se obtuvieron avances significativos en Bali y Nairobi.

2.3.1. Un elemento esencial de la Declaración de Doha fue el principio de «un todo único», según el cual no habría acuerdo hasta que todo estuviese acordado. Aunque los miembros de la OMC estuvieron a punto de concluir un acuerdo en diferentes ocasiones, la más reciente en 2008, siempre quedaron asuntos sin resolver. Sin embargo este compromiso se rompió en Bali en 2013 con la firma del acuerdo de facilitación del comercio y otros acuerdos, favorecidos por los acuerdos específicos sobre agricultura alcanzados en Nairobi.

2.4. Aunque el apartado 12 de la Declaración Ministerial de Nairobi señala que «sin embargo, observamos que los progresos han sido mucho menores en la agricultura», la decisión allí adoptada de eliminar las subvenciones a la exportación en el sector de la agricultura fue descrita por el Director General de la OMC como «el resultado más relevante de la OMC en el ámbito de la agricultura»<sup>(7)</sup> en veinte años. Asimismo, la Declaración Ministerial comprometió nuevamente a los Miembros a proseguir sus actividades para establecer un «Mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo Miembros», así como para alcanzar una solución permanente para la «Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria», para que se adopten en la próxima conferencia, la Undécima Conferencia Ministerial, que tendrá lugar en 2017. La Decisión Ministerial sobre el algodón también es relevante.

<sup>(6)</sup> [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min01\\_s/mindecl\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm)

<sup>(7)</sup> [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/spra\\_s/spra108\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/spra_s/spra108_s.htm)

### 3. Observaciones específicas: futuros avances multilaterales en el ámbito de la agricultura

3.1. Como reconocían tanto la Ronda de Uruguay como el Programa de Doha para el Desarrollo, cualquier acuerdo internacional eficaz sobre el mecanismo de salvaguardia especial, el trato especial y diferenciado o el nivel global de las subvenciones en agricultura debe abordarse preferiblemente a nivel multilateral. No obstante, si se abordan de forma fragmentaria, como en Nairobi, esto deja menos incentivos para las cuestiones más difíciles, con menos que ofrecer a aquellos Miembros de los que se esperan mayores concesiones.

3.1.1. El Comité sobre Agricultura de la OMC muestra una voluntad creciente de trabajar «con miras a lograr resultados relacionados con la agricultura» en la Undécima Conferencia Ministerial que se celebrará en Buenos Aires en diciembre de 2017, incluido el «programa de reforma incorporado» de la Ronda de Uruguay<sup>(8)</sup>, especialmente con el fin de reforzar el enfoque multilateral.

3.1.2. Sin embargo, desde un punto de vista realista, el proceso de Doha como tal ha finalizado, con ideas nuevas y nuevas aportaciones que ahora se necesitan no solo para futuras negociaciones multilaterales, sino también para lo que podría lograrse mejor a nivel bilateral o regional sin distorsionar el panorama global.

3.2. El «paquete de Nairobi» incluía alrededor de seis acuerdos sobre agricultura, entre los que destacaba el compromiso de suprimir las subvenciones a la exportación para las exportaciones agrícolas, lo que conlleva la resolución efectiva de uno de los tres pilares de la agricultura; los países en desarrollo cuentan con cierto tiempo adicional para suprimir gradualmente dichas subvenciones. Esto también implicaba el cumplimiento de un objetivo clave para el ODS n.º 2 («hambre cero»).

3.2.1. La UE ha sido un agente clave en este avance, en particular al preparar una posición común previa con importantes exportadores agrícolas mundiales, como Brasil. Este acuerdo también incluye normas vinculantes sobre otras formas de ayudas a la exportación, como los créditos a la exportación, la ayuda alimentaria o las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios, así como la eliminación de las subvenciones al algodón.

3.3. Las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo sobre el **acceso a los mercados** se han centrado, hasta ahora, en los aranceles, los contingentes arancelarios, la administración de contingentes arancelarios y las salvaguardias especiales, incluidas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Como resultado de la Ronda Uruguay, casi todos los obstáculos no arancelarios tuvieron que eliminarse o convertirse en aranceles, a menos que se aplicaran otras normas de la OMC, en particular el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)<sup>(9)</sup>. Para aquellos casos en que el «equivalente arancelario calculado» seguía siendo demasiado elevado para permitir oportunidades reales de acceso a las importaciones, se creó un sistema de contingentes arancelarios, con aranceles más bajos en el marco de estos contingentes.

3.3.1. Los aranceles y los contingentes arancelarios pueden abordarse en negociaciones comerciales bilaterales, pero las salvaguardias especiales y el trato especial y diferenciado son en realidad cuestiones multilaterales. Los países también pueden reducir sus tarifas o subvenciones unilateralmente; muchos lo han hecho.

3.4. Las **ayudas nacionales** a la agricultura constituyen el núcleo de las negociaciones multilaterales, en las que actualmente hay un margen de maniobra y se vislumbra cierta perspectiva de progreso en la Undécima Conferencia Ministerial.

3.4.1. La mayoría de los países ofrecen algún tipo de ayudas nacionales a sus agricultores. Para algunos, estas ayudas son mínimas (por ejemplo exportadores de primera línea, en particular Australia y Nueva Zelanda). Otros países desarrollados dan un apoyo importante a sus agricultores en una gran variedad de formas, en particular como remuneración por los servicios que prestan a la sociedad. Lo mismo hacen las economías rápidamente emergentes, en las que los niveles de apoyo, al parecer, siguen creciendo notablemente a medida que estos países se hacen más ricos, al mismo tiempo que se están produciendo graves desfases en la notificación de cifras a la OMC.

<sup>(8)</sup> [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/news16\\_s/agng\\_09mar16\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/agng_09mar16_s.htm); ICTSD Bridges report, Vol. 20, N.º 40 — 24.11.2016.

<sup>(9)</sup> Esto es importante, en particular, a efectos de etiquetado y trazabilidad.

3.4.2. En septiembre de 2016, EE. UU. puso en marcha el procedimiento de solución de diferencias de la OMC contra China en relación con sus medidas nacionales de apoyo, especialmente para el trigo, el maíz y algunas variedades de arroz. Las últimas cifras notificadas por China a la OMC datan de 2010, y se sospecha que desde entonces las ayudas han aumentado rápidamente. Aunque el mecanismo de solución de diferencias puede resultar engorroso y es posible que no se ponga en marcha el procedimiento completo, esta acción ha ensombrecido los debates de la OMC sobre las ayudas nacionales con miras a la Undécima Conferencia Ministerial. También parece estar en contradicción con la decisión adoptada en Bali de evitar las diferencias en relación con la constitución de existencias públicas cuando los implicados sean países en desarrollo <sup>(10)</sup>.

3.4.3. A su vez, las cifras presentadas por el Gobierno de los Estados Unidos a la OMC <sup>(11)</sup> muestran que en 2013 sus ayudas nacionales aumentaron de 12 000 a 14 000 millones USD, acercándose al límite global propuesto en el fallido «paquete de julio de 2008». Esto incluía 6 900 millones USD en el «compartimento ámbar» y 7 000 millones USD en concepto de pagos *de minimis*. Se concedieron ayudas en el marco del «compartimento verde» por valor de 132 000 millones USD. El total global de ayudas, que se situó en más de 140 000 millones USD, es casi el doble que en 2007. El informe afirma, asimismo, que las subvenciones que distorsionan el comercio, definidas por el Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay del GATT 1994, ascendieron a unos 18 000 millones USD en 2010, por Japón a 14 000 millones USD en 2012, por Rusia a 5 000 millones USD en 2014 y por la India a 2 000 millones USD en 2010-11. Según sus propios datos, en 2014-2015 Brasil concedió menos de 2 000 millones USD en concepto de ayudas con un efecto distorsionador sobre el comercio <sup>(12)</sup>.

3.4.4. En 2012-13, según datos de la UE aportados a la OMC <sup>(13)</sup>, las ayudas de la UE ascendieron a cerca de 80 000 millones EUR anuales, una cifra numéricamente estable desde el inicio de la Ronda de Doha. No obstante, de estos, más de 70 000 millones EUR procedían de las ayudas del «compartimento verde». El total de ayudas de la UE en compartimentos que «distorsionan el mercado», incluidas las del «compartimento ámbar», el «compartimento azul» y las ayudas *de minimis*, solo alcanzaron los 10 000 millones de euros. En las ayudas europeas del «compartimento verde» (que no distorsionan el comercio o solo mínimamente) se incluyen los programas de protección medioambiental y desarrollo regional.

3.4.5. Este importante cambio de la UE, que ha pasado de unas ayudas distorsionadoras del comercio, que ascendían a 60 000 millones EUR en 2001, a las ayudas del «compartimento verde» es consecuencia del «Acuerdo de Luxemburgo» de 2003 en el marco de la PAC, por el que las ayudas a la agricultura en la UE pasaron de ser ayudas directas por cosechas individuales a ser «ayudas disociadas (o separadas) respecto a los volúmenes producidos y centradas en la estabilidad de los ingresos». Se trata de un importante paso unilateral con vistas a lograr un objetivo clave del Programa de Doha para el Desarrollo en la agricultura, paso que da a la UE una mayor credibilidad como mediadora en futuras negociaciones agrícolas.

3.4.6. Sin embargo, solo cabe esperar que los Estados Unidos y otros países realicen concesiones significativas en materia de ayudas internas a cambio de concesiones importantes en otros ámbitos, incluidas las cuestiones multilaterales no agrícolas, pero las perspectivas en este sentido no son alentadoras. Los habrá que piensen que no hay necesidad de avanzar más, pues ya hay otros acuerdos macrorregionales en curso.

3.4.7. Otras cuestiones siguen siendo muy controvertidas entre los países en desarrollo, en particular la «constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria», que enfrenta a países vecinos. En Nairobi se alcanzó un acuerdo por el que los Miembros se comprometen a seguir trabajando para encontrar una solución definitiva a este problema, que había quedado antes sin resolver en Bali, donde fue planteado por India. Conforme a la Decisión de Bali, se permite a los países en desarrollo continuar con los programas de constitución de existencias públicas, pues, de lo contrario, se incumplirían los límites para las ayudas nacionales establecidos por la OMC.

3.5. No obstante, como señala la Comunicación de la CE «Comercio para todos», el multilateralismo sigue siendo clave para el comercio mundial y debe permanecer como «la piedra angular de la política comercial de la UE» <sup>(14)</sup>. La OMC desarrolla y aplica las normas del comercio mundial, y garantiza su compatibilidad en todo el planeta. Lo hace respaldada por su sistema de solución de diferencias <sup>(15)</sup>, muy valorado y cada vez más utilizado. Los ODS y la COP 21 fijan sendos conjuntos de objetivos claros. Por su parte, la OMC tiene un claro mecanismo para combatir el proteccionismo generalizado y la interrupción del comercio y evitar así una situación similar a la que precedió a la Segunda Guerra Mundial y la posterior creación del GATT.

<sup>(10)</sup> La OMC debe utilizar las clasificaciones de las Naciones Unidas e incluir como países en desarrollo a todos los países no clasificados ni como desarrollados ni como menos avanzados (PMA). Por su parte, la UE puede utilizar, para su sistema de preferencias generalizadas (SPG y SPG+), las categorías, más precisas, establecidas por el Banco Mundial sobre la base de los ingresos de un país.

<sup>(11)</sup> Bridges, Vol 20, No 20 — 2/6/2016.

<sup>(12)</sup> Bridges Vol 20, No 37-3/11/2016.

<sup>(13)</sup> Bridges Vol. 19, No 38 — 12/11/2015.

<sup>(14)</sup> COM(2015) 497 final, punto 5.1.

<sup>(15)</sup> En la actualidad, está tratando su 513.º asunto.

3.5.1. Esta función normativa es especialmente importante para el comercio de productos agropecuarios. Esto se aplica, sobre todo, al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y al complejo ámbito de las normas de origen, aunque estas no forman parte del Programa de Doha para el Desarrollo. Persiste el peligro real de que los acuerdos bilaterales puedan establecer normas que potencialmente se solapen e incluso se contradigan, lo que complicaría las normas del comercio mundial en vez de aclararlas.

3.5.2. El Acuerdo MSF de la OMC, de 1995, cubre la aplicación de la reglamentación sobre seguridad alimentaria y salud animal y vegetal. Su artículo 5.7 contempla el principio de cautela, consagrado ahora en el Tratado de Lisboa. Cualquier intento de modificar esta situación fuera del nivel multilateral tendría consecuencias importantes en el orden comercial mundial y para la credibilidad futura del propio Acuerdo.

#### 4. Expectativas de los acuerdos comerciales bilaterales o regionales

4.1. En la agricultura, como en otros ámbitos, los acuerdos de libre comercio (ALC) bilaterales deben aportar un valor añadido real. Dejan un margen más amplio para las diferencias regionales y nacionales, así como para las sensibilidades culturales. También debe valorarse si refuerzan o no el multilateralismo.

4.2. La reducción de los aranceles y los contingentes arancelarios también constituyen un elemento clave de los acuerdos comerciales bilaterales. En Japón, los aranceles a la importación de alimentos siguen siendo muy elevados; en China, estos aranceles son muy inferiores. La UE podría tener margen de maniobra con algunos contingentes arancelarios, posiblemente en aquellos casos en que las sensibilidades pueden haber cambiado respecto de los establecidos a raíz de la Ronda de Uruguay.

4.2.1. Las indicaciones geográficas, cuyo valor anual se calcula en 5 600 millones EUR<sup>(16)</sup>, son un ámbito muy importante que la UE debe aprovechar al máximo en interés propio en las negociaciones bilaterales. Los negociadores de la UE lograron el reconocimiento de unas 145 indicaciones geográficas de la UE en el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) entre la UE y Canadá<sup>(17)</sup>, e incluso un mayor número en el firmado con Vietnam, pero esto variará en función de los elementos relevantes para cada ALC. Otros países, especialmente en Asia Oriental, han sido lentos a la hora de designar indicaciones geográficas, mientras que los Estados Unidos consideran muchas de esas denominaciones como productos genéricos.

4.2.2. Asimismo, la UE debe salvaguardar plenamente sus intereses agrarios en las negociaciones bilaterales y mejorar las condiciones en la medida de lo posible, en particular cuando el socio negociador de la UE sea un importante exportador agrario, como Mercosur, Australia o Nueva Zelanda. La UE debe evitar cualquier tentación de hacer concesiones en el sector agrario a cambio de ventajas en otro ámbito.

4.3. Los acuerdos bilaterales deberían aspirar a eliminar los dobles raseros en la agricultura en los países socios, principalmente en relación con los acuerdos MSF y OTC. La UE también querrá promover sus propias normas en materia de sanidad y bienestar animal, así como sus normas de protección medioambiental y social y de desarrollo sostenible, más amplias, en consonancia con los ODS. El Comité acoge favorablemente un nivel de transparencia y participación de la sociedad civil desde el inicio de las negociaciones como el que podría lograrse en el marco de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, y recomienda que pase a ser la norma en negociaciones futuras.

4.3.1. La UE (y otros) deben incluir un compromiso vinculante en favor de la creación de capacidades para ayudar a los países menos desarrollados a cumplir dichas normas, por ejemplo mediante asistencia para el desarrollo de un sistema aceptable de certificación veterinaria, ya que las normas sobre seguridad alimentaria son de vital importancia.

4.4. Aumentar y garantizar la seguridad alimentaria será también un factor político esencial en toda negociación bilateral en el ámbito de la agricultura, como se indica en el Dictamen del Comité «Comercio de productos agrícolas/seguridad alimentaria mundial»<sup>(18)</sup>. En él se señala que el comercio de productos agrícolas debe «satisfacer la demanda de la población solvente» (posiblemente por primera vez) y «prestar ayuda y apoyo allí donde el hambre y las carencias no pueden eliminarse solo con los propios recursos». De la misma manera, es importante mantener un nivel adecuado de autosuficiencia alimentaria, sobre todo para proteger a los países importadores de las grandes fluctuaciones de los precios de los productos importados.

<sup>(16)</sup> Según representantes de la Comisión Europea en una reunión del CESE en marzo de 2016.

<sup>(17)</sup> Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG), pendiente de ratificación.

<sup>(18)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 97.

4.4.1. Este dictamen esbozaba el enorme potencial de la demanda de alimentos y bebidas de la UE fuera de Europa. Alrededor de dos tercios de la producción agrícola de la UE se destina a la transformación. Las exportaciones de productos agroalimentarios de la UE alcanzaron 129 000 millones de euros en 2015, lo que supone un aumento del 27 % respecto de 2011. En el segundo semestre de 2016, las exportaciones de la UE sumaron un total de 25 400 millones EUR, mientras que, a su vez, las importaciones de alimentos y bebidas en la UE alcanzaron los 17 800 millones EUR. Los principales productos exportados fueron los productos cárnicos, las bebidas alcohólicas, el vino, los productos lácteos, el chocolate y los productos de repostería y confitería.

## 5. El comercio, la agricultura y los ODS

5.1. La adopción por las Naciones Unidas, en septiembre de 2015, de los objetivos de desarrollo sostenible, núcleo de su Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y la puesta en práctica del Acuerdo de París (COP 21) <sup>(19)</sup>, afectarán profundamente al comercio mundial. La necesidad generalizada de hacerlos realidad debe situarse en el núcleo de todas las futuras negociaciones comerciales, especialmente en el comercio de productos agropecuarios.

5.2. Los ODS tendrán un mayor efecto directo sobre el comercio de productos agropecuarios. Los ODS se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero afectarán a todos los países. Los ODS son de carácter global y universalmente aplicables: todos los países comparten la responsabilidad de su consecución. Los ODS están estrechamente vinculados al Acuerdo de París: al menos trece ODS están relacionados con el cambio climático.

5.2.1. Más de noventa países ya han solicitado la asistencia de otros para que les ayuden a cumplir los ODS. Los ODS son el elemento central de este debate a escala global que la UE ha contribuido a impulsar. Deberían desembocar en nuevas formas de colaboración a nivel global, más amplias, más participativas y más consultivas.

5.2.2. El Comité acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión titulada «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible», publicada en noviembre de 2016 <sup>(20)</sup>, que tiene el propósito de integrar plenamente los ODS «en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Comisión», como, de hecho, está obligada a hacer en virtud del Tratado de Lisboa <sup>(21)</sup>. Los ODS «serán una dimensión transversal» para la aplicación de la estrategia global de la UE. Como afirma la Comunicación, la UE «desempeñó un papel decisivo» en la elaboración de esta agenda. Habrá una estrecha sinergia entre el fomento y la aplicación de los ODS y la promoción de los valores europeos en todo el mundo, aun cuando los ODS no estén directamente destinados a impulsar la buena gobernanza y el Estado de Derecho.

5.2.3. Los ODS también van mucho más allá de los ODM en la medida en que determinan de forma específica la herramienta o «medios de ejecución» para alcanzar los diecisiete ODS y los 169 objetivos concretamente fijados. El comercio se menciona específicamente en nueve ODS (en comparación con una sola vez en los ODM).

5.2.4. Para que los ODS se hagan realidad, el comercio y la inversión deben desempeñar un papel central, tanto más cuanto que la UNCTAD calcula que, para lograr estos objetivos, se necesitan 2,5 **billones** USD adicionales anuales, que deberán proceder en su mayor parte del sector privado. Como ha señalado el director general de la OMC, los ODM ya han demostrado el potencial transformador del comercio <sup>(22)</sup>.

5.3. El comercio de productos agropecuarios también desempeñará un papel fundamental en la realización de muchos, si no la mayoría, de los ODS, y será determinante para los objetivos 2 (hambre y seguridad alimentaria), 12 (consumo y producción sostenibles) y 15 (degradación de los suelos).

5.3.1. También tendrá un papel esencial para la realización de los objetivos 1 (pobreza y malnutrición), 8 (crecimiento económico, sostenible e integrador), 9 (infraestructuras), 10 (reducción de las desigualdades), 13 (cambio climático), 3 (bienestar), 5 (igualdad de género) y 7 (energía). Asimismo, será necesario encontrar la plena sinergia con otras formas de acción, incluido el desarrollo.

<sup>(19)</sup> Conferencia de las Partes en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC CP 21), celebrada en París.

<sup>(20)</sup> SWD(2016) 390 final.

<sup>(21)</sup> Artículo 21, apartado 3, del TFUE.

<sup>(22)</sup> Discurso en las Naciones Unidas, 21 de septiembre de 2016.

5.4. Como se afirma en la Declaración Ministerial de la OMC firmada en Nairobi, el comercio internacional puede desempeñar un papel en la consecución de un crecimiento sólido y equilibrado, sostenible para todos<sup>(23)</sup>. La Declaración destaca que la OMC tiene un papel importante que desempeñar en la consecución de los ODS, y que esto sería mucho más difícil sin un mecanismo comercial multilateral eficaz.

5.4.1. La incidencia que el comercio y la inversión en la agricultura tienen en el cambio climático debe tenerse en cuenta en las negociaciones en torno al Acuerdo sobre Bienes Medioambientales plurilateral, que puede suponer un importante paso para integrar el cambio climático en la política comercial multilateral. No obstante, seguirán necesitándose acciones multilaterales para fomentar una mayor coherencia.

5.4.2. El comercio internacional puede reforzar significativamente la seguridad alimentaria y la nutrición al mejorar el acceso a los alimentos e impulsar la inversión y el crecimiento. Por el contrario, el recurso a medidas proteccionistas puede eliminar una flexibilidad esencial e impedir el desarrollo de mercados regionales. No obstante, los acuerdos comerciales también deben incluir medidas efectivas a fin de dar a los países en desarrollo menos avanzados un mayor margen para prevenir que se socaven su seguridad alimentaria o el crecimiento de sus sectores agrícolas emergentes.

5.5. La UE ha abierto la vía para integrar las preocupaciones sobre el desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio. Desde 2010, se han concluido satisfactoriamente seis acuerdos de libre comercio, comenzando con Corea del Sur, y un Acuerdo de Asociación Económica, mientras que hay otros con otros países, entre ellos Canadá, Singapur y Vietnam, que esperan su plena ratificación. Estos acuerdos contienen capítulos específicos sobre comercio y desarrollo sostenible, respaldados por un mecanismo conjunto de la sociedad civil para supervisar su aplicación. En estos mecanismos, el CESE tiene un papel importante que desempeñar.

5.5.1. El Comité ya ha solicitado<sup>(24)</sup> que se incluyan capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de esta índole en las actuales y futuras negociaciones de la UE para la celebración de diversos acuerdos individuales de inversión. La Asociación Transpacífica también contiene sendos capítulos social y medioambiental.

5.6. El Comité señala también que muchas de las personas que pasan hambre en el mundo son trabajadores del sector de la agricultura, y la reducción del hambre en el mundo formaba parte, acertadamente, de los ODM, y ahora del segundo objetivo de desarrollo sostenible. El 70 % de las personas que padecen inseguridad alimentaria residen en zonas rurales, debido en parte a una disminución gradual de las inversiones agrícolas y a la escasa productividad crónica de las explotaciones agrícolas en los países pobres, pero también a la ausencia de una política agrícola o comercial efectiva que tenga debidamente en cuenta las especificidades de la producción agrícola (clima, recursos, condiciones materiales o volatilidad del mercado, entre otras). En este contexto, las consideraciones de la FAO, en particular las relativas a la protección social, deberían tenerse en cuenta.

5.6.1. El comercio en el interior de África es limitado: entre el 10 y el 15 % del total de los intercambios comerciales africanos. La intensificación de la capacidad de los países africanos para ampliar el comercio de productos agropecuarios, asociada a los ODS sobre infraestructuras, integración regional y refuerzo de los mercados interiores, también con un aumento de la transformación de productos secundarios, será esencial para que África pueda participar positivamente en el comercio agrícola, así como para mejorar la seguridad alimentaria.

## 6. Papel de la UE en las futuras negociaciones sobre el comercio de productos agropecuarios

6.1. Como se demostró en Nairobi, en donde, contrariamente a lo esperado, se acordó una importante declaración ministerial, la UE está en una buena posición para desempeñar un papel destacado en las futuras negociaciones en el ámbito del comercio de productos agropecuarios. Esto se debe a que se percibe su papel de liderazgo en el fomento de la sostenibilidad y el desarrollo (el papel que desempeñó en Nairobi); además, como consecuencia de las anteriores reformas de la PAC, la posición de la UE ya no se considera primordialmente defensiva.

6.1.1. La nueva Comunicación de la Comisión compromete a la UE a estar en la «vanguardia» en la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París. A partir de ahora, todas las iniciativas comerciales de la UE deberán cumplir los requisitos establecidos por estos acuerdos estrechamente imbricados.

<sup>(23)</sup> [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_f/minist\\_f/mc10\\_f/mindecision\\_f.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_f/minist_f/mc10_f/mindecision_f.htm).

<sup>(24)</sup> Dictamen del CESE, DO C 268 de 14.8.2015, p. 19.

6.2. La Comisión también ha realizado un estudio sobre las repercusiones de los futuros acuerdos comerciales en el sector agrícola <sup>(25)</sup>. El estudio examina doce futuros acuerdos de libre comercio y evalúa el potencial de los productos agrícolas europeos en el mercado mundial. No obstante, no ha podido abarcar toda la gama de productos agrícolas, ni de los alimentos transformados en general. La propia Comisión acepta que el estudio es incompleto en el sentido de que su evaluación no ha tenido en cuenta las barreras no arancelarias, que no obstante tienen una incidencia significativa en el comercio.

6.2.1. Para que la Comisión pueda elaborar una estrategia completa y eficaz para el comercio de productos agropecuarios, es preciso incluir una evaluación de impacto completa sobre los efectos probables de la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París para la agricultura de la UE, junto con una evaluación de impacto adicional sobre los efectos en la agricultura de la UE como consecuencia de la evolución reciente del comercio a nivel mundial. Esta evaluación debería cubrir los recientes ACL, con inclusión de elementos indirectos, como aquellos casos en que la devaluación de las monedas de los países socios ha tenido repercusiones importantes.

6.2.2. También deberían incluirse los acuerdos anteriores a la Comunicación de 2006 «Una Europa global» <sup>(26)</sup>, en particular con Sudáfrica, México y Chile, especialmente teniendo en cuenta la revisión prevista de estos dos últimos.

6.3. Al realizar estas evaluaciones de impacto, la Comisión debe tener en cuenta la necesidad de garantizar que los agricultores se beneficien equitativamente de estos acuerdos comerciales. Los agricultores desempeñan un papel esencial en la alimentación, no solo de la población local, sino también de una población mundial en rápido crecimiento. Es fundamental mantener la viabilidad de las comunidades rurales, mitigando en la medida de lo posible la despoblación en toda Europa.

6.3.1. Las prácticas agrícolas eficientes en el uso de los recursos son fundamentales. Es necesario mejorar la gestión de los recursos y el acceso a ellos reforzando la capacidad de adaptación y la resiliencia de los pequeños agricultores frente al cambio climático y mejorando las cualificaciones y la productividad en las tierras marginales.

6.4. El cambio climático pone a la agricultura en una auténtica situación de riesgo. Globalmente, los recursos de la tierra y el agua son limitados, los cambios a largo plazo en las condiciones de cultivo se derivan de condiciones climáticas extremas, y la volatilidad de los precios va en aumento. Un sector agrícola viable y sólido es fundamental para mantener o incrementar un suministro estable, seguro y sano de alimentos. No cabe duda de que el comercio contribuye a corregir los desequilibrios entre la oferta y la demanda, a fomentar la eficiencia en el uso de los recursos y a aumentar las oportunidades de mercado y el crecimiento económico, generando empleo, ingresos y prosperidad en las zonas rurales.

6.4.1. Se calcula que la población mundial de «clase media» aumentará aproximadamente en 2 000 millones de personas de aquí a 2030, y cabe esperar que deseen beneficiarse de una oferta y diversidad de alimentos que antes no podían permitirse. Esto implicará un aumento exponencial de la demanda de proteínas y otros productos agrícolas.

6.4.2. La Declaración de Cork 2.0 es importante a este respecto. Los agricultores son los guardianes de la tierra y otros recursos rurales, y el bienestar animal es también una preocupación fundamental. En este contexto, resulta pertinente el Dictamen del CESE «La producción integrada en la UE» <sup>(27)</sup>.

Bruselas, 23 de febrero de 2017.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS*

---

<sup>(25)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n\\_full\\_report\\_final.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf)

<sup>(26)</sup> COM(2006) 567 final.

<sup>(27)</sup> DO C 214 de 8.7.2014, p. 8.

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

523º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 22 Y 23 DE FEBRERO DE 2017

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los mecanismos de resolución de los litigios de doble imposición en la Unión Europea»**

[COM(2016) 686 final — 2016/0338 (CNS)]

(2017/C 173/05)

Ponente: **Krister ANDERSSON**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 16.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	2.2.2017
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación	174/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

**1. Conclusiones y recomendaciones**

- 1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de Directiva del Consejo destinada a mejorar los mecanismos de resolución de los litigios de doble imposición en la UE.
- 1.2. El CESE coincide con la Comisión en que la doble imposición es uno de los mayores obstáculos fiscales al mercado único. Urge contar con mecanismos que garanticen que los casos de doble imposición se resuelven con mayor celeridad y determinación cuando surgen entre Estados miembros.
- 1.3. El CESE reconoce que la eliminación de la doble imposición no basta por sí sola para crear unas condiciones de competencia equitativas en el ámbito de la fiscalidad. Considera que la UE necesita un marco común positivo y orientado al futuro para el impuesto de sociedades.
- 1.4. El CESE se congratula de que la propuesta de Directiva incluya bloques de cumplimiento específicos para atajar las principales deficiencias detectadas en el Convenio de Arbitraje de la Unión <sup>(1)</sup>.
- 1.5. El CESE acoge con gran satisfacción el que, cuando los Estados miembros no inicien automáticamente el procedimiento de arbitraje, el contribuyente pueda solicitar a su órgano jurisdiccional nacional que adopte las medidas necesarias para crear un organismo de arbitraje que emitirá una decisión definitiva y vinculante sobre el asunto en un plazo determinado.

<sup>(1)</sup> Convenio relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas (90/436/CEE).

1.6. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de ampliar su seguimiento de los resultados por países a todos los casos de litigios de doble imposición en situaciones transfronterizas, con carácter anual, para evaluar si se cumplen los objetivos de la Directiva.

1.7. El Comité también acoge con satisfacción la flexibilidad ofrecida a los Estados miembros para llegar a acuerdos bilaterales caso por caso para los mecanismos de resolución alternativa de litigios. Esto facilita las soluciones en las situaciones multilaterales cuando el litigio de que se trate debe resolverse no solo a escala de la UE sino también respecto de terceros países por medio de tratados bilaterales.

1.8. El CESE apoya la disposición que permite a las autoridades competentes publicar la decisión definitiva, previo consentimiento de cada uno de los contribuyentes afectados.

1.9. El Comité desea subrayar la urgencia de aplicar esta medida. El número de casos de doble o múltiple imposición está aumentando en volumen y magnitud. No se pueden permitir retrasos.

## 2. Contexto y propuesta de la Comisión

2.1. Uno de los principales problemas a los que se enfrentan hoy en día las empresas que operan a través de las fronteras es la doble imposición. Ya existen mecanismos que regulan la resolución de litigios de doble imposición. Son los procedimientos amistosos previstos en los convenios de doble imposición (CDI) suscritos por los Estados miembros, así como en el Convenio de Arbitraje de la Unión relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas.

2.2. Aunque los mecanismos existentes funcionan en muchos casos correctamente, es necesario mejorar su funcionamiento en lo que respecta al acceso a ellos de los contribuyentes, su cobertura, su oportunidad y su carácter concluyente. Por otra parte, los métodos tradicionales de resolución de litigios ya no se adaptan totalmente a la complejidad y los riesgos del actual marco fiscal mundial.

2.3. La propuesta de Directiva se centra en las empresas y las sociedades, que son las principales afectadas por las situaciones de doble imposición. Se basa en el Convenio de Arbitraje de la Unión en vigor, que ya establece un mecanismo de arbitraje preceptivo y vinculante, pero amplía su cobertura a ámbitos que no están cubiertos actualmente e incluye bloques de cumplimiento específicos para atajar las principales deficiencias detectadas en relación con la aplicación y la efectividad de este mecanismo. Por consiguiente, todos los litigios de doble imposición relacionados con transacciones transfronterizas dentro de la UE y que afectan a los beneficios empresariales entran dentro del ámbito de aplicación de la propuesta.

2.4. La propuesta añade una obligación explícita de resultados para los Estados miembros, así como un plazo claramente definido. Quedan excluidas las situaciones que caracterizan la doble imposición o los casos de fraude, impago deliberado o negligencia grave.

2.5. La Directiva permite el establecimiento de un procedimiento amistoso, que se abre con la reclamación del contribuyente, en virtud del cual los Estados miembros deben cooperar libremente y llegar a un acuerdo en el plazo de dos años.

2.6. La fase del procedimiento amistoso inicial se complementa con un procedimiento de arbitraje que prevé la resolución de litigios mediante arbitraje en un plazo de quince meses en caso de que los Estados miembros no consigan llegar a un acuerdo durante la fase amistosa inicial. Este procedimiento de arbitraje es obligatorio y comienza automáticamente. Finaliza con la emisión de una decisión definitiva preceptiva y vinculante por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros afectados.

2.7. La mejora de la transparencia es uno de los objetivos de la propuesta de Directiva. Las autoridades competentes pueden publicar la decisión arbitral definitiva e información más detallada, previo acuerdo del contribuyente. Cuando un contribuyente no dé su consentimiento, las autoridades competentes publicarán un resumen de la decisión.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de Directiva del Consejo, dentro del paquete sobre el impuesto sobre sociedades, destinada a mejorar los mecanismos de resolución de los litigios de doble imposición en la UE. Urge contar con mecanismos que garanticen que los casos de doble imposición se resuelven con mayor celeridad y determinación cuando surgen entre Estados miembros.

3.2. El CESE está de acuerdo con la Comisión en que Europa necesita un sistema fiscal que se adecúe al mercado interior y que apoye el crecimiento económico y la competitividad, atraiga inversiones, contribuya a crear empleo, fomente la innovación y defienda el modelo social europeo. La fiscalidad debería ofrecer ingresos estables para la inversión pública y políticas favorables al crecimiento. Debería garantizar que todas las empresas gozan de condiciones equitativas, seguridad jurídica y pocos obstáculos cuando operan a escala transfronteriza.

3.3. El CESE comparte la preocupación de la Comisión de que el desacuerdo entre Estados miembros sobre quién tiene derecho a gravar determinados beneficios a menudo provoca que las empresas deban tributar dos o más veces por los mismos ingresos. Las cifras más recientes de la Comisión indican que existen alrededor de 900 litigios de doble imposición en curso en la UE, con 10 500 millones de euros en juego.

3.4. El Comité apoya el trabajo de la Comisión para garantizar que todas las empresas que operan en la UE pagan sus impuestos en el lugar en que se generan los beneficios y el valor, pero no deben soportar la doble o múltiple imposición de los mismos beneficios. Este principio es indispensable para una fiscalidad justa y eficaz. El CESE coincide con la Comisión en que uno de los mayores obstáculos fiscales al mercado único es la doble imposición.

3.5. El CESE acoge con gran satisfacción la iniciativa de la Comisión para abordar la doble imposición de manera coordinada en la UE. Coincide con la Comisión en que, con el fin de impulsar el empleo, el crecimiento y la inversión, es necesario crear un entorno fiscal favorable para las empresas, reduciendo los costes de cumplimiento y la carga administrativa y garantizando la seguridad fiscal. La importancia que reviste la seguridad fiscal para promover la inversión y el crecimiento ha sido reconocida recientemente por los dirigentes del G20 y se ha convertido en el nuevo foco de atención global. Los Estados miembros deben hallar un equilibrio entre realizar las reformas necesarias y facilitar un entorno fiscal constante, claro y predecible para las empresas.

3.6. El CESE reconoce que la eliminación de la doble imposición no basta por sí sola para crear unas condiciones de competencia equitativas en el ámbito de la fiscalidad. Considera que la UE necesita un marco común positivo y orientado al futuro para el impuesto de sociedades. Este es el razonamiento en el que se basa la propuesta de la Comisión de relanzar la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS).

3.7. El CESE reconoce que casi todos los Estados miembros disponen de acuerdos fiscales bilaterales entre ellos para evitar la doble imposición y que existen procedimientos para la resolución de litigios. Sin embargo, estos procedimientos son largos, costosos y no siempre se traducen en un acuerdo. El Convenio de Arbitraje de la Unión supone cierta ayuda. Sin embargo, su alcance se limita a los litigios sobre los precios de transferencia y no hay posibilidades de recurso para derogar la interpretación de las normas.

3.8. El CESE se congratula de que la propuesta de Directiva incluya bloques de cumplimiento específicos para atajar las principales deficiencias detectadas en el Convenio de Arbitraje de la Unión, como las situaciones de denegación de acceso, implícita o explícita, así como procedimientos que permanecen bloqueados o se prolongan.

3.9. El CESE también acoge con satisfacción el hecho de que un mayor número de casos pueda beneficiarse de un mecanismo de resolución de litigios preceptivo y vinculante. Estas mejoras de los mecanismos de resolución de litigios ahorrarán tanto a las empresas como a las administraciones una cantidad considerable de tiempo, dinero y recursos y reforzarán la seguridad fiscal para las empresas en la UE.

3.10. El CESE acoge con gran satisfacción el que, cuando los Estados miembros no inicien automáticamente el procedimiento de arbitraje, el contribuyente pueda solicitar a su órgano jurisdiccional nacional que adopte las medidas necesarias para crear un organismo de arbitraje que emitirá una decisión definitiva y vinculante sobre el asunto en un plazo determinado. Esto ayudará a evitar la inseguridad para las empresas participantes y se basa en mecanismos y buenas prácticas que ya se aplican en todos los Estados miembros para los litigios transfronterizos en ámbitos distintos del de la fiscalidad. No obstante, el CESE quiere hacer hincapié en la necesidad de que los Estados miembros garanticen que la duración de los procedimientos judiciales será breve, a fin de evitar retrasos significativos en la resolución de los conflictos.

3.11. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de ampliar su seguimiento de los resultados por países a todos los casos de litigios de doble imposición en situaciones transfronterizas, con carácter anual, para evaluar si se cumplen los objetivos de la Directiva. Existen análisis que muestran que hay casos en los que no se pueden invocar mecanismos existentes por no estar incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio de Arbitraje de la Unión o de los CDI, mientras que otros permanecen bloqueados sin que se informe a los contribuyentes de los motivos o no se resuelven en absoluto. En estos momentos, el CESE no considera que los resultados de los Estados miembros sean satisfactorios y pide a la Comisión que siga de cerca el funcionamiento de la Directiva una vez aplicada y publique sus análisis y resultados.

3.12. El CESE se muestra de acuerdo en que la supresión de la doble imposición debe alcanzarse mediante un procedimiento que se inicia con la presentación del caso a las autoridades tributarias de los Estados miembros afectados con miras a la resolución del litigio utilizando el procedimiento amistoso. De no llegarse a dicho acuerdo en un plazo determinado, el caso debe someterse a la comisión consultiva o a la comisión de resolución alternativa de litigios, compuestas de representantes de las autoridades tributarias afectadas y de personalidades independientes. Las autoridades tributarias deben tomar una decisión vinculante definitiva con referencia al dictamen de la comisión consultiva o de la comisión de resolución alternativa de litigios.

3.13. El CESE reconoce que es necesario establecer una norma mínima eficaz para los mecanismos de resolución de litigios en la UE en la que se aborden de forma exhaustiva y con suficiente detalle las medidas de procedimiento necesarias para garantizar una aplicación efectiva y homogénea.

3.14. El Comité también acoge con satisfacción la flexibilidad ofrecida a los Estados miembros para llegar a acuerdos bilaterales caso por caso para los mecanismos de resolución alternativa de litigios. Esto facilita las soluciones en las situaciones multilaterales cuando el litigio de que se trate debe resolverse no solo a escala de la UE sino también respecto de terceros países por medio de tratados bilaterales.

3.15. El CESE apoya la disposición que permite a las autoridades competentes publicar la decisión definitiva, previo consentimiento de cada uno de los contribuyentes afectados.

3.16. El Comité desea subrayar la urgencia de aplicar esta medida. El número de casos de doble o múltiple imposición está aumentando en volumen y magnitud. No se pueden permitir retrasos.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro»**

[COM(2016) 726 final]

y sobre la

**«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro»**

[COM(2016) 727 final]

(2017/C 173/06)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Ponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Consulta	Comisión Europea, 27.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del TFUE
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en sección	2.2.2017
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	218/4/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE aprecia los esfuerzos de la Comisión Europea por aplicar una política económica que se centre en el apoyo al crecimiento sólido, sostenible, equilibrado e integrador de la zona del euro, así como en una combinación equilibrada de instrumentos monetarios, fiscales y estructurales para lograr dicho fin, incluida una orientación presupuestaria positiva.

1.2. El CESE, por consiguiente, acoge favorablemente la recomendación de la Comisión Europea de una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro que también respete los objetivos de sostenibilidad presupuestaria a largo plazo.

1.3. El CESE anima a la Comisión Europea a que aproveche plenamente su papel de guardiana de los Tratados de la Unión —que se comprometen, entre otras cosas, a aumentar el bienestar, el progreso social y la justicia social por una parte, y la prosperidad económica y la competitividad, por otra— así como sus competencias recientemente ampliadas para interpretar de manera flexible las normas presupuestarias, con el fin de permitir incrementos importantes de la inversión pública que, con arreglo a condiciones específicas, no deben tomarse en consideración al calcular los objetivos de déficit del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

1.4. El CESE celebra el hincapié puesto en el incremento de la inversión y el aprovechamiento del Plan de Inversiones existente. Este Plan debe dotarse de recursos adecuados para permitir un aumento significativo de los préstamos del BEI respecto de los últimos años. Las estructuras de gobernanza deben garantizar que los fondos se destinan adecuadamente a aquellos países en los que la inversión ha caído de manera especialmente acusada. Estas medidas deben ir acompañadas de reformas estructurales adecuadas que fomenten el crecimiento, el empleo y la cohesión social.

1.5. El CESE suscribe el llamamiento de la Comisión Europea a favor de un ajuste simétrico de los déficits por cuenta corriente dentro de la zona del euro, que deben compartir los Estados miembros con déficit y aquellos con superávit. Los Estados miembros deben decidir cómo proceder a este ajuste, de conformidad con la orientación general común.

1.6. Debe hacerse hincapié en reformas estructurales que puedan estimular la demanda y el crecimiento incluso a corto plazo, obviando al mismo tiempo aquellas que puedan socavar el crecimiento al aumentar la inseguridad respecto del empleo y la renta. Las reformas estructurales adoptadas deberían tener el potencial de mejorar de manera tangible las condiciones empresariales, reducir los obstáculos a la inversión y contribuir a la realización del mercado único de la Unión en todos sus aspectos.

1.7. El aumento de la productividad debe ser un objetivo prioritario de las reformas estructurales, que deberían garantizar el reparto equitativo de cualquier aumento de la productividad con el fin de garantizar un aumento de la demanda y mejoras en el lado de la oferta.

1.8. El restablecimiento y el aumento del crecimiento de la productividad y del PIB deben considerarse los medios clave para devolver la salud a las economías afectadas por los niveles más elevados de endeudamiento.

1.9. Se debe conceder prioridad a las reformas que apoyen la creación de empleo de alta calidad (es decir, estable y suficientemente remunerado).

1.10. El CESE hace hincapié en que el refuerzo y la promoción del diálogo social y de la sociedad civil, tanto a escala nacional como en la zona del euro, revisten una importancia capital para acordar y aplicar con éxito las políticas necesarias para la recuperación y la sostenibilidad económica a largo plazo.

1.11. La adopción de medidas eficaces contra el blanqueo de dinero, los delitos fiscales, el uso de paraísos fiscales y la competencia fiscal desleal entre los Estados miembros también contribuirá a la consecución de los objetivos del PEC.

1.12. El CESE apoya la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y pide que se acelere la creación de un mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución de la unión bancaria. Deben adoptarse medidas decisivas para solucionar el problema de los préstamos morosos, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los consumidores y respetando los correspondientes principios del pilar europeo de derechos sociales.

1.13. El CESE respalda las iniciativas destinadas a completar la unión económica y monetaria (UEM), incluido un sólido pilar europeo de derechos sociales, una mayor flexibilidad presupuestaria y una capacidad presupuestaria para la zona del euro, en particular, promoviendo la creación de un tesoro público para el euro, que, en última instancia, emitiría bonos comunes, bajo un estricto control democrático y político.

1.14. El CESE pide que se siga mejorando el Semestre Europeo mediante una función de coordinación reforzada para la Comisión Europea y un claro compromiso, por parte de los Estados miembros, para aplicar las políticas que acuerdan a nivel del Consejo, evitando así la incertidumbre y creando un entorno de inversión favorable.

## 2. Antecedentes

2.1. El Informe de los cinco presidentes trajo consigo un compromiso en virtud del Semestre Europeo para reforzar la integración entre la zona del euro y los niveles nacionales. Como en 2016, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2017 va acompañado de una Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro. El objetivo es ofrecer la posibilidad de un debate anticipado y centrado sobre la zona del euro en su conjunto, antes de entablarse los debates específicos por países, de modo que los retos comunes se vean plenamente reflejados en acciones específicas para cada país.

2.2. Para el Semestre Europeo de 2017, la Comisión presentó las cinco recomendaciones siguientes sobre la política económica de la zona del euro:

- aplicar políticas que apoyen el crecimiento y la convergencia y eliminen las trabas a la inversión y la creación de empleo. Los países con déficits por cuenta corriente o con una elevada deuda externa deben tratar de incrementar la productividad, mientras que los países con superávit por cuenta corriente deberían aumentar la demanda y la inversión internas;
- presentar una orientación presupuestaria globalmente positiva que apoye las reformas y refuerce la recuperación. Combinar unos esfuerzos nacionales diferenciados para garantizar tanto la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo como la estabilización macroeconómica. Mejorar la composición de las finanzas públicas;
- aplicar reformas que promuevan la creación de empleo, la justicia social y la convergencia, y aligerar la fiscalidad de las rentas del trabajo, en particular para los empleos mal remunerados;

- convenir en un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD) e iniciar los trabajos sobre el mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución. Hacer frente a los riesgos que amenazan la viabilidad del sector bancario y promover un proceso ordenado de desapalancamiento del elevado nivel de deuda privada;
- acelerar la realización de la unión económica y monetaria Europea, en particular, mediante la aplicación de las acciones pendientes correspondientes a la primera etapa del Informe de los cinco presidentes.

2.3. Una novedad del Semestre Europeo de 2017 es la Comunicación «Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro». En dicho documento la Comisión destaca la necesidad de una orientación presupuestaria positiva y observa una oportunidad para alcanzarla. A fin de lograr esta orientación presupuestaria, la zona del euro debe adoptar un planteamiento más colectivo que tenga en cuenta las diferentes situaciones de cada país. La Comisión recomienda una expansión presupuestaria de hasta el 0,5 % del PIB en 2017 para el conjunto de la zona del euro, tras haber establecido una franja entre el 0,3 % y el 0,8 % que permite diferenciar entre países con distintos riesgos en lo que respecta a su estabilidad macroeconómica y su sostenibilidad presupuestaria.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE valora positivamente el llamamiento de la Comisión Europea a favor de una orientación presupuestaria globalmente positiva en la zona del euro. No obstante, al CESE también le preocupan las escasas posibilidades de alcanzar la orientación presupuestaria global que se propone mediante una limitación de la expansión presupuestaria a los dos o tres Estados miembros que actualmente disponen de margen de maniobra presupuestario de acuerdo con las normas presupuestarias de la UE. Fortalecer el crecimiento económico de la zona del euro y de la UE es esencial en un momento de crisis política e incertidumbres, alimentadas por el brexit y las políticas del nuevo gobierno de los EE. UU., en particular las comerciales proteccionistas. La expansión presupuestaria y un mayor crecimiento de la inversión —pública y privada— impulsarán la demanda interna, factor crucial para un crecimiento sólido. También contribuirán a ello reformas estructurales que tengan como objetivos el crecimiento de la productividad, la mejora de las condiciones para el desarrollo de las actividades empresariales y la eliminación de los obstáculos para la inversión.

3.2. Este cambio en el análisis de la Comisión Europea sobre la situación económica en la zona del euro está en consonancia con lo expuesto en el anterior dictamen del CESE sobre la política económica de la zona del euro<sup>(1)</sup>, que abogaba por la utilización activa de políticas presupuestarias a fin de apoyar la recuperación de la zona del euro en su conjunto. La orientación presupuestaria positiva que propone la Comisión Europea es modesta pero, siempre que se combine con el uso eficaz del Plan de Inversiones y del FEIE, podría contribuir a superar los problemas más profundos de crecimiento lento, estancamiento parcial y divergencias persistentes en los niveles de rendimiento económico de los distintos países de la zona del euro.

3.3. El CESE observa que una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro en su conjunto debe ser considerada un instrumento a corto o medio plazo compatible con la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. En el contexto actual, el déficit del PIB y los objetivos de deuda deben aplicarse con flexibilidad, teniendo en cuenta los objetivos y fines de la Unión en general y de la UEM y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tal y como se recoge en los artículos 119 y 120 del TFUE.

3.4. El CESE pide a la Comisión Europea que ejerza su función de guardiana de los Tratados de la Unión, en particular en lo que se refiere al artículo 3 del TUE, que establece los objetivos de promover el bienestar, la cohesión y la justicia social, y reconoce que los límites numéricos específicos impuestos por el PEC y su estricta aplicación no son ni adecuados ni necesarios conforme a las circunstancias actuales de estancamiento y tipos de interés históricamente bajos, una conclusión que comparte, entre otros, la OCDE. El fomento del bienestar, la cohesión y la justicia social es un objetivo plenamente compatible con el crecimiento económico y el aumento de la productividad.

3.5. En lo que respecta a aplicación del PEC, el CESE propone adoptar la «regla de oro» según la cual la inversión pública que contribuya a mejorar el potencial de crecimiento y la competitividad económica no debería tomarse en consideración en los objetivos de déficit del PEC. El CESE reafirma sus posiciones formuladas ya en sus dictámenes sobre un Plan de Inversiones para Europa, sobre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y sobre la ampliación de la duración del FEIE<sup>(2)</sup>: es necesario aumentar las inversiones públicas para estimular el crecimiento a corto y a largo plazo, lo cual es una condición necesaria para la consolidación de los presupuestos públicos.

<sup>(1)</sup> DO C 177 de 18.5.2016, p. 41.

<sup>(2)</sup> DO C 268 de 14.8.2015, p. 27 y DO C 75 de 10.3.2017, p. 57.

3.6. El CESE advierte que si no se orientan las políticas económicas hacia la promoción de los objetivos generales de la Unión y de la UEM, especialmente en el próximo Libro Blanco sobre el futuro de Europa, puede que resulte imposible detener el auge de la oposición a la Unión y a la UEM. Esto podría resultar especialmente problemático habida cuenta de los actuales desafíos que plantean, entre otros, los acontecimientos geopolíticos en la vecindad de la Unión, las oleadas de refugiados y migrantes y el cambio climático. Solo una Europa unida y económicamente fuerte, con un sólido apoyo popular, puede transformar estos retos en oportunidades. Las instituciones europeas, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que apoyan el proyecto europeo, deberían esforzarse por dar a conocer a todos los ciudadanos europeos, mediante instrumentos adecuados, todas las iniciativas positivas que corresponde a la UE emprender para ellos en los ámbitos de la economía y la política.

3.7. El Plan de Inversiones para Europa debe ser un instrumento capaz de contribuir a la recuperación del crecimiento y la reducción de las divergencias. Hasta la fecha, el nivel de financiación solo ha permitido mantener los anteriores niveles de créditos del BEI con un fuerte sesgo hacia la inversión en países con menos dificultades. Es preciso abordar esta cuestión cuanto antes, garantizando un margen de flexibilidad suficiente en el PEC en relación con la inversión pública necesaria, lo que permitirá aumentar de manera decisiva, en toda la zona del euro, los niveles de inversión en proyectos de transición energética, educación y capacidades, infraestructuras y proyectos financiados por el FEIE, y fomentar al mismo tiempo las inversiones en proyectos innovadores del sector privado.

3.8. La política fiscal, gracias a una fiscalidad progresiva, es un elemento clave a la hora de promover la justicia social. En este contexto, es de suma importancia un sistema fiscal óptimo, apropiado y capaz de estimular el crecimiento. La reducción de la fiscalidad sobre las rentas más bajas también puede contribuir a la estabilidad macroeconómica e incentivar aún más el empleo remunerado. No obstante, toda reducción fiscal deberá ir acompañada de fuentes impositivas alternativas para garantizar que se evitan los déficits presupuestarios.

3.9. El CESE acoge favorablemente el llamamiento de la Comisión Europea a los Estados miembros con déficit por cuenta corriente y deuda exterior elevada para que se centren en un mayor crecimiento de su productividad. En este contexto, observa que una redistribución equitativa de la renta y la riqueza derivadas del aumento de la productividad debería contribuir a una mayor igualdad e incidir de manera positiva en la demanda interna y agregada en la zona del euro. Es importante estimular la demanda interna como condición necesaria para respaldar el crecimiento y superar la crisis.

3.10. El CESE considera necesario dar prioridad a las reformas estructurales que mejoren el crecimiento de la productividad y que además refuercen la seguridad del empleo y el sistema de protección social en el marco de unas condiciones empresariales adecuadas. Ningún país de la zona del euro puede competir en el mundo actual con bajos salarios y empleos precarios. Debe hacerse hincapié en reformas que combinen la flexibilidad negociada con la seguridad, con el fin de mejorar las competencias y la innovación y crear incentivos para dicha mejora. Las reformas del mercado laboral deberían promover una mayor estabilidad del empleo, lo que contribuirá a mejorar los lados de la oferta y la demanda de la economía de la zona del euro, también a corto plazo.

3.11. El CESE hace hincapié una vez más <sup>(3)</sup> en que el actual malestar en la zona del euro es consecuencia de la escasa demanda, que a su vez se debe a las políticas fiscales y el ajuste asimétrico de la balanza por cuenta corriente (basado principalmente en los costes laborales) llevados a cabo en años anteriores durante la mayor recesión desde la postguerra, y no a un esfuerzo de reforma insuficiente por parte de los Estados miembros. Asimismo, vuelve a subrayar que las reformas estructurales destinadas al lado de la oferta de las economías no contribuirán en gran medida a estimular la inversión y el crecimiento, a menos que se adopte una orientación presupuestaria expansiva en la zona del euro, que deberá mantenerse hasta que la recuperación se encuentre en una fase avanzada.

3.12. El CESE lamenta que durante la crisis, el diálogo social y de la sociedad civil se haya visto comprometido, cuando no totalmente marginado, en los Estados miembros, especialmente en aquellos que necesitaron ayuda financiera y que se sometieron a reformas sociales y del mercado laboral de gran calado. Es necesario recomendar que en el modelo del Semestre Europeo se incluyan algunos indicadores que reflejen el pilar europeo de derechos sociales en un equilibrio entre los distintos interlocutores sociales. El CESE observa que, en la actualidad, los procedimientos para el diálogo social no están garantizados en la Unión ni en muchos Estados miembros, lo que impide a los interlocutores sociales participar de manera eficaz en el proceso del Semestre Europeo.

<sup>(3)</sup> DO C 177 de 18.5.2016, p. 41.

3.13. El CESE considera, además, que es necesario mejorar la coordinación de la política económica en el marco del Semestre Europeo y reforzar el papel que desempeña la Comisión Europea en este contexto. Los Estados miembros deberían cumplir los compromisos contraídos en las reuniones del Consejo para reforzar la credibilidad de este proceso.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE apoya las iniciativas emprendidas por la Comisión Europea para realizar la unión bancaria, en particular mediante el establecimiento de un sistema común de garantía de depósitos y un mecanismo común de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución. Estas medidas son esenciales para aliviar la carga que supone para los presupuestos de los gobiernos regionales la necesidad de garantizar la estabilidad del sistema bancario en beneficio de todos los ciudadanos. Resultan tanto más importantes cuanto que, por el momento, la cuestión de avanzar hacia una unión política sigue sin incluirse en el orden del día.

4.2. El CESE observa, asimismo, que el problema de los préstamos morosos de los bancos reviste una importancia capital para completar las políticas destinadas a reactivar el crecimiento. Es necesario adoptar rápidamente medidas para abordar el problema, teniendo en cuenta al mismo tiempo las cuestiones relacionadas con la protección de los consumidores.

4.3. El fraude fiscal y la evasión fiscal están provocando una importante reducción de los ingresos públicos, lo que incide de manera muy negativa en la consecución de los objetivos del PEC y la capacidad de aumentar la inversión pública. En particular, los paraísos fiscales son esenciales para las operaciones de evasión fiscal a gran escala y los delitos conexos (por ejemplo, el blanqueo de capitales). Se ha de dar prioridad al objetivo de poner fin a la utilización de paraísos fiscales. El CESE hace un llamamiento a todas las instituciones de la Unión y de la zona del euro para que adopten y apliquen cuanto antes directivas que permitan alcanzar este objetivo.

4.4. La competencia fiscal desleal entre Estados miembros perjudica la capacidad de recaudación fiscal de varios Estados miembros y, por ende, su capacidad para alcanzar los objetivos del PEC. El CESE considera que las autoridades de la Unión deben adoptar medidas razonables y equilibradas para acabar con las prácticas de competencia fiscal desleal, con arreglo a las recomendaciones de la OCDE y del FMI.

4.5. Si bien reconoce el enorme esfuerzo que exige seguir reforzando y desarrollando el euro, tanto ahora como en un futuro próximo, para garantizar una prosperidad y estabilidad duraderas en la zona del euro, el CESE considera conveniente perseguir, entre otros, los siguientes objetivos:

- establecer una representación exterior unificada de la zona del euro ante los foros internacionales (Fondo Monetario Internacional, OCDE, etc.)<sup>(4)</sup>,
- desarrollar una flexibilidad presupuestaria y una capacidad presupuestaria para la zona del euro, que incluya la posibilidad de emitir eurobonos mediante posibles medidas institucionales como la creación de un tesoro común para la zona del euro<sup>(5)</sup>,
- reforzar el pilar europeo de derechos sociales mediante un diálogo social adecuado y la participación de los interlocutores sociales en todas las iniciativas legislativas<sup>(6)</sup>,
- poner en marcha un proceso específico de diálogo macroeconómico para la zona del euro, tal y como se ha sugerido en anteriores dictámenes del CESE<sup>(7)</sup>, y
- reforzar el control democrático de las políticas de la UE<sup>(8)</sup>.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> DO C 177 de 18.5.2016, p. 16.

<sup>(5)</sup> DO C 451 de 16.12.2014, p. 10; DO C 268 de 14.8.2015, p. 33, y DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

<sup>(6)</sup> DO C 451 de 16.12.2014, p. 10, y Dictamen del CESE sobre un «Pilar europeo de derechos sociales» (DO C 125 de 21.4.2017, p. 10).

<sup>(7)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 33 y DO C 177 de 18.5.2016, p. 35.

<sup>(8)</sup> DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en relación con medidas específicas para proporcionar una ayuda adicional a los Estados miembros afectados por catástrofes naturales»**

[COM(2016) 778 final — 2016/0384 (COD)]

(2017/C 173/07)

Ponente: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 11.1.2017 Parlamento Europeo, 15.12.2016
Fundamento jurídico	Artículos 177 y 304 del TFUE
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	2.2.2017
Aprobación en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación	183/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE se muestra a favor de la propuesta 2016/0384 de la Comisión de modificar el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 <sup>(1)</sup> en relación con medidas específicas para proporcionar una ayuda adicional a los Estados miembros afectados por catástrofes naturales.

1.2. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de prever la utilización del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para completar los medios disponibles en el marco del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, en favor de los Estados miembros y las regiones afectados por catástrofes naturales graves.

1.3. El CESE apoya que se introduzca un eje prioritario separado para las operaciones de reconstrucción financiadas por el FEDER en el marco de un programa operativo, sin que sea necesaria la cofinanciación nacional, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.

1.4. El CESE aprueba que se amplíe la subvencionabilidad de los gastos de intervención a partir de la fecha en que se haya producido la catástrofe natural, incluso si es anterior a la entrada en vigor de esta modificación del Reglamento.

1.5. El CESE se muestra a favor de la propuesta de permitir al Estado miembro que ya hubiera incluido sus operaciones en una solicitud de pago presentada previamente a la Comisión realizar los ajustes necesarios en la solicitud de pago siguiente.

1.6. El CESE, en consonancia con lo expuesto en dictámenes anteriores, no puede sino valorar positivamente los puntos ya mencionados de la Comisión, que tienen por objeto simplificar y acelerar la concesión de las ayudas, con el fin de poder responder a las catástrofes naturales con mayor oportunidad, eficacia y visibilidad.

1.7. Al mismo tiempo, el CESE considera necesario iniciar un proceso adicional de revisión del Fondo para poder precisar mejor su alcance, con el fin de que no se excluyan catástrofes provocadas por los cambios climáticos y actos terroristas, así como revisar los umbrales de acceso a las ayudas, que el CESE considera demasiado altos.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 778 final — 2016/0384 (COD).

1.8. El CESE considera que el Fondo debe constituir una importante prueba de la solidaridad europea y que debe promocionarse entre los ciudadanos de la Unión.

## 2. Argumentos en apoyo del dictamen y observaciones específicas

2.1. Europa ha sufrido lamentablemente varias catástrofes naturales. Por desgracia, son muchos los Estados miembros de la Unión que han padecido algún tipo de suceso grave en el transcurso de los años.

2.1.1. En 2002, Europa Central, especialmente Alemania, Austria, República Checa y Eslovaquia, sufrieron a la vez graves inundaciones. Ese mismo año, la UE decidió intervenir con el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE) para reaccionar ante las grandes catástrofes naturales y expresar la solidaridad europea a las regiones afectadas. Desde entonces, este fondo se ha utilizado en respuesta a numerosos y diferentes tipos de catástrofes, como inundaciones, incendios forestales, terremotos, tormentas y sequías <sup>(2)</sup>.

2.2. El CESE considera adecuada la utilización del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) <sup>(3)</sup> como complemento del FSUE para intervenir en caso de desastres graves. Los dos fondos comparten de hecho tanto los mismos principios éticos como algunos criterios normativos de intervención. Si, por un lado, ambos fondos ofrecen pruebas adicionales del espíritu de solidaridad de la UE, por otro, el tipo de acciones que suelen financiar persigue el mismo objetivo de favorecer el crecimiento económico y el desarrollo equitativo y sostenible en las regiones de Europa <sup>(4)</sup>.

2.3. El CESE ya señaló anteriormente que es esencial que las ayudas se entreguen de manera oportuna para garantizar que sean eficaces y tengan una visibilidad adecuada. En particular, el CESE ya se ha pronunciado sobre el carácter burocrático y lento de los procedimientos del FSUE <sup>(5)</sup>, así como el excesivo tiempo de espera establecido para conceder las ayudas <sup>(6)</sup>.

2.4. El CESE reitera las recomendaciones formuladas anteriormente sobre el funcionamiento del Fondo:

- aclarar de manera definitiva el ámbito de actuación del Fondo para no generar falsas expectativas y evitar que se haga un uso instrumental de él en la comunicación política;
- redefinir el umbral del impacto económico que permite determinar como suficientemente grave una catástrofe, para que la intervención del Fondo sea excepcional;
- simplificar en mayor medida los mecanismos de funcionamiento y reducir los plazos de concesión para que la ayuda prestada sea efectivamente inmediata.

2.4.1. Además, el CESE muestra su inquietud por el aumento del número de catástrofes naturales o de otro tipo y subraya la necesidad de reforzar las políticas de prevención.

2.5. El CESE respalda la introducción del apartado 8 del artículo 120 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, por el que se establece un eje prioritario separado con un porcentaje de cofinanciación de hasta el 100 % con cargo al FEDER, cuando las operaciones:

- son seleccionadas por las autoridades de gestión en respuesta a catástrofes naturales graves;
- tienen como objetivo la reconstrucción como respuesta a la catástrofe natural;
- reciben apoyo en el marco de una prioridad de inversión del FEDER.

<sup>(2)</sup> Las ayudas que concedió la Comisión por medio del FSUE fueron determinantes, por ejemplo, para afrontar las catástrofes naturales que Bulgaria, Italia y Rumanía padecieron en 2014.

<sup>(3)</sup> El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es uno de los Fondos Estructurales de la UE. Su objetivo es reducir la brecha entre los diferentes niveles de desarrollo de las regiones europeas, teniendo en cuenta las desventajas naturales o demográficas de ciertas regiones. Las operaciones del FEDER tienen por finalidad estimular el crecimiento económico a través de la adaptación estructural de las regiones menos desarrolladas.

<sup>(4)</sup> Con el fin de facilitar la recuperación de la actividad económica en las regiones afectadas, se ha decidido intervenir en ámbitos temáticos específicos con actuaciones de emergencia y recuperación, como la construcción de alojamientos provisionales para la población y la reconstrucción de las infraestructuras básicas dañadas.

<sup>(5)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 52.

<sup>(6)</sup> DO C 170 de 5.6.2014, p. 45.

2.6. El CESE apoya la excepción prevista en el apartado 9 del artículo 65 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, que permite la admisibilidad de los gastos destinados a operaciones con arreglo a este eje prioritario a partir de la fecha en que se haya producido la catástrofe natural.

### 3. Punto de vista del CESE

3.1. El CESE considera que la propuesta de Reglamento debe considerarse de forma conjunta con el Reglamento (CE) n.º 2012/2002, y sus sucesivas modificaciones, dado que lo complementa y modifica. Las modificaciones propuestas van en la dirección defendida en los dictámenes anteriores del CESE de acelerar y simplificar los mecanismos de funcionamiento del Fondo. Siguen existiendo algunos problemas que deben revisarse.

3.2. En todo caso, el CESE reitera que el Reglamento es una medida especialmente significativa, ya que constituye una prueba de la solidaridad europea. En efecto, respeta el principio de subsidiariedad ajustándose a las políticas de los Estados miembros y se coordina con otras políticas de la Unión Europea, entre otros, los programas de los Fondos Estructurales y del Banco Europeo de Inversiones (BEI). El CESE considera que también deberá tener en cuenta las excepciones del Pacto de Estabilidad previstas para los Estados afectados por catástrofes naturales o de otro tipo.

3.3. El Reglamento dispone que debe tratarse de catástrofes naturales graves, y que su intervención no se sustituirá a la de los Estados miembros en caso de catástrofes cuyos daños puedan evaluarse en un importe que el CESE considera demasiado elevado y, por lo tanto, debería revisarse.

3.4. Las operaciones subvencionables no incluyen las viviendas, salvo para el alojamiento temporal de emergencia. Estas dependen de la intervención del Estado al respecto o de los seguros. En el caso de pueblos antiguos, su propia existencia depende de actividades económicas atribuibles al turismo de las segundas residencias. El CESE considera que debe abordarse la dicotomía entre vivienda y actividades económicas.

3.5. El Reglamento también prevé que no debe solaparse con las demás medidas de la UE destinadas a superar las dificultades territoriales derivadas de catástrofes naturales o de otro tipo. De hecho, uno de los primeros requisitos para acceder al fondo es un plan de prevención de los riesgos de catástrofes naturales. El CESE considera que el énfasis que ponen las instituciones europeas y los Estados miembros en la prevención no es suficiente.

3.6. El Reglamento especifica que las operaciones que reciban financiación deben ser conformes con las disposiciones del Tratado y los actos normativos adoptados en consecuencia. Se exige, en particular, la buena gestión financiera, la transparencia de la contratación pública, así como la protección del medio ambiente y la adaptación al cambio climático mediante inversiones centradas en infraestructuras respetuosas con el medio ambiente. Cuando se aprobó el Reglamento, no estaba vigente una directiva específica sobre accesibilidad <sup>(7)</sup>. Dado que la demanda de productos y servicios accesibles ha seguido aumentando con el envejecimiento de la población de la Unión Europea <sup>(8)</sup>, el CESE considera que la accesibilidad de las iniciativas de intervención de emergencia y de reconstrucción debe incluirse entre los criterios a los que hay que prestar atención.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(7)</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios, COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD).

<sup>(8)</sup> En efecto, se estima que, en 2020, en la Unión Europea habrá alrededor de 120 millones de personas con discapacidades múltiples o leves. También debe subrayarse que los pueblos de zonas rurales y de montaña afectados recientemente por catástrofes naturales están habitados principalmente por personas de edad avanzada.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia»**

[COM(2016) 853 final — 2016/0363 (COD)]

(2017/C 173/08)

Ponente general: **Daniel MAREELS**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 3.1.2017 Parlamento Europeo, 16.1.2017
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	169/0/3

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión por la que se modifica la DRRB <sup>(1)</sup> y, en particular, se realiza una **clasificación nacional armonizada de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia**. Dicha propuesta forma parte de un paquete más amplio de propuestas, recientemente publicadas, para el proceso de reforma bancaria <sup>(2)</sup>. Fundamentalmente, este paquete tiene como objetivo transponer los textos elaborados tras los trabajos realizados en un marco internacional, como el G-20, el Comité de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera.

1.2. Para el Comité sigue teniendo una gran importancia el hecho de que el sistema bancario se capitalice de manera sólida y suficiente como condición indispensable y básica para conservar la estabilidad financiera. Al mismo tiempo, es fundamental que, en caso de crisis de un banco, se recurra en primer lugar a los capitales privados de accionistas y otros acreedores bancarios (lo que se conoce como recapitalización interna) de forma que no se tengan que usar recursos del Estado ni de los contribuyentes. Tampoco deberán verse afectados los salarios ni las pensiones de los trabajadores.

1.3. El Comité está de acuerdo en que la actual propuesta se retire del citado paquete (véase el punto 1.1) y se trate con rapidez y de forma prioritaria. El proceso reciente por el cual los Estados miembros legislan de forma individual y sobre la base de su propia interpretación en este ámbito puede acarrear dificultades, por ejemplo, al aplicar el régimen de recapitalización interna. Es conveniente cambiar el rumbo y dejar de lado el enfoque individual en aras de un enfoque armonizado a nivel de la Unión a fin de que en todas partes se apliquen las mismas normas de la DRRB.

1.4. Un enfoque armonizado evita asimismo más distorsiones entre los Estados miembros y una competencia indeseable en el mercado. Para el Comité es importante alcanzar unas condiciones de competencia equitativas entre las entidades y los Estados miembros y reducir riesgos en el sector financiero.

<sup>(1)</sup> Esta Directiva se conoce también por las siglas BRRD, del inglés «Bank Recovery and Resolution Directive». En español se habla de «Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias» (y empresas de servicios de inversión).

<sup>(2)</sup> Este paquete legislativo incluye también, junto al mencionado texto, modificaciones del Reglamento (UE) n.º 575/2013 (Reglamento sobre requisitos de capital, RRC), de la Directiva 2013/36/UE (Directiva sobre requisitos de capital, DRC) y del Reglamento (UE) n.º 806/2014 (Reglamento sobre el mecanismo único de resolución, RMUR). Para las referencias, véase a continuación las notas a pie de página 8 y 10. Respecto de estas propuestas, véase también el dictamen del CESE ECO/424, actualmente en curso de elaboración (febrero de 2017).

1.5. El Comité celebra que la propuesta contribuya a la robustez del mecanismo de resolución y a la vez mejore y pueda agilizar la aplicación operacional del mismo.

1.6. Para el Comité debe existir un régimen de absorción de pérdidas para todos los bancos. En este sentido, es positivo que la propuesta actual contribuya a la aplicación de medidas específicas al respecto para los bancos de importancia sistémica a escala mundial. Estas establecen que los G-SIB <sup>(3)</sup> deben mantener una mayor capacidad de absorción de pérdidas, lo que se conoce como TLAC <sup>(4)</sup>, para poder utilizarla en caso de crisis. La propuesta también contribuye a la aplicación del sistema de recapitalización interna para otros bancos, reduciendo, en su caso, todo riesgo de debate jurídico.

1.7. El Comité acoge con satisfacción la integración del régimen TLAC anteriormente citado en los requisitos europeos actuales para todos los bancos, conocidos como los requisitos MREL <sup>(5)</sup>, de manera que todos los G-SIB queden sujetos a un régimen armonizado. La integración en un único régimen, por lo demás, deberá favorecer la efectividad y la eficiencia de la resolución.

1.8. Los bancos desempeñan un papel muy importante en la financiación de la economía, en especial, de los hogares y las pymes. Por ello, el posible efecto negativo en el coste de financiación de los bancos deberá mantenerse lo más limitado posible. Al mismo tiempo, las nuevas normas no solo deberán facilitar y ampliar en la mayor medida posible la emisión prevista de instrumentos de deuda no garantizada, sino que también habrán de ofrecer un máximo de claridad y seguridad jurídica a todas las partes, incluidos los inversores. Sin embargo, es importante que ello se haga sin perjuicio de las normas de protección de los consumidores y que estas normas sigan aplicándose.

1.9. La aproximación propuesta de adaptar el nuevo régimen solo a las emisiones futuras de instrumentos de deuda previstos parece ser la opción más realista y, por ello, también puede contar con una acogida favorable.

## 2. Antecedentes <sup>(6)</sup>

2.1. La actual propuesta <sup>(7)</sup> se inscribe en un paquete de cinco propuestas legislativas publicadas recientemente <sup>(8)</sup> por la Comisión referido a la regulación bancaria y basado en la legislación actual en este ámbito <sup>(9)</sup>. Esta propuesta se ha retirado ahora del paquete y se le ha dado prioridad con vistas a una aprobación y una realización más rápidas.

2.2. Este paquete tiene como objetivo transponer los documentos elaborados tras los trabajos realizados en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en la presentación de pruebas, organizada por la Comisión con el propósito de evaluar la efectividad y eficiencia de la legislación bancaria actual.

2.3. En líneas generales, este paquete de propuestas tiene esencialmente como objetivo:

2.3.1. aumentar la capacidad de recuperación de las entidades financieras de la UE y promover la estabilidad financiera,

2.3.2. mejorar la capacidad de préstamo de los bancos para que respalden la economía en la Unión Europea y

2.3.3. promover el papel de los bancos en la consecución de unos mercados de capitales europeos de mayor profundidad y liquidez para dar apoyo a la creación de una Unión de Mercados de Capitales.

2.3.4. Al mismo tiempo, y esto puede mencionarse aquí, se está trabajando en una aplicación más perfeccionada y profunda del «principio de proporcionalidad» en favor de los bancos pequeños o de poca complejidad.

<sup>(3)</sup> Siglas de la expresión inglesa «Global Systemically Important Institution» (bancos de importancia sistémica mundial).

<sup>(4)</sup> Siglas de la expresión inglesa «Total Loss Absorption Capacity» (capacidad total de absorción de pérdidas).

<sup>(5)</sup> Siglas de la expresión inglesa «Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds». En español se habla de «requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles».

<sup>(6)</sup> El presente texto está basado, entre otros, en la información difundida por la Comisión (incluido un comunicado de prensa, además de preguntas y respuestas) sobre el paquete y la propuesta que se debate actualmente.

<sup>(7)</sup> COM(2016) 853 final.

<sup>(8)</sup> 23 de noviembre de 2016. Véase [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3731\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_es.htm)

<sup>(9)</sup> El paquete contiene modificaciones de:

- el Reglamento sobre Requisitos de Capital (RRC) y la Directiva sobre Requisitos de Capital (DRC) de 2013. En ellos se adoptan requisitos prudenciales para entidades de crédito (bancos) y sociedades de inversión, así como disposiciones relativas a la gobernanza y la supervisión;
- la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB) y el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución (RMUR) de 2014, los cuales incluyen las reglas para el restablecimiento y la liquidación de entidades en quiebra y establecen el Mecanismo Único de Resolución.

2.4. En el contexto previamente indicado, la propuesta actual tiene como objetivo la articulación de una clasificación nacional armonizada de instrumentos de deuda subordinados. Este es un elemento importante en el proceso de resolución de un banco en el marco del régimen de la DRRB.

2.5. En el caso de una resolución de ese tipo es importante que las pérdidas sean asumidas en primera instancia por los capitales privados y no por los contribuyentes ni las autoridades públicas. Esto se logra mediante la recapitalización interna, esto es, la amortización de las deudas o la conversión de estas en capital de riesgo.

2.6. Para ello, todos los bancos deben disponer de un mínimo de fondos propios y pasivos admisibles o, dicho de otro modo, deben cumplir los requisitos MREL.

2.7. La novedad ahora es que existen acuerdos internacionales sobre requisitos adicionales al respecto para organismos mundiales de importancia sistémica (G-SIB), en el marco del enfoque de la cuestión de las entidades «demasiado grandes para quebrar». Una de las otras propuestas, anteriormente mencionadas, del paquete de medidas tiene como objetivo integrar precisamente este requisito, conocido como «capacidad total de absorción de pérdidas» («TLAC»), en el actual sistema MREL para estos bancos.

2.8. Sin embargo, ambas obligaciones ya han llevado a varios países a ajustar <sup>(10)</sup>, a nivel nacional, su legislación sobre insolvencia respecto a la clasificación de determinados acreedores bancarios.

2.9. Las modificaciones indicadas anteriormente se han realizado en los Estados miembros de formas distintas y divergentes, lo cual dista de ser óptimo y no es nada deseable a la luz los objetivos descritos anteriormente. La propuesta actual pretende remediarlo definiendo un régimen armonizado (véase punto 2.4).

### 3. Observaciones y comentarios

3.1. En líneas generales, el paquete de medidas y esta propuesta deben aceptarse. Complementan y perfeccionan la importante labor de reforma desempeñada después de la crisis con el objetivo de fortalecer el sector financiero. Contribuyen además a una mayor reducción del riesgo en el mismo sector.

3.2. En general, el sistema bancario sigue capitalizándose de manera sólida y suficiente. Esto, a su vez, es importante para mantener la estabilidad financiera. Esta estabilidad requiere que, en caso de crisis en un banco, se empleen en primer lugar los capitales privados de accionistas y otros acreedores bancarios (lo que se conoce como recapitalización interna). De este modo se evitará tener que recurrir a los recursos del Estado o de los contribuyentes. Asimismo, deberán preservarse en cualquier caso los pasivos contraídos con empleados, en relación con salarios, pensiones u otras remuneraciones fijas devengadas <sup>(11)</sup>.

3.3. La aplicación efectiva de este enfoque deber regir invariablemente para todos los bancos. En este sentido, el Comité acoge con satisfacción que se proceda también a elaboración de un régimen para las entidades de importancia sistémica mundial (los G-SIB), en consonancia con los acuerdos celebrados en el ámbito del G-20.

3.4. Es bueno que en esta propuesta el régimen TLAC se integre en los requisitos MREL actuales, como prevé la DRRB. Ello no solo mejora la aplicación de las reglas vigentes, sino que a la vez establece los fundamentos de un sistema armonizado para los principales bancos significativos. A su vez tendrá un efecto positivo en la aplicación operacional del régimen.

3.5. Teniendo en cuenta el papel esencial que desempeñan los bancos en la financiación de la economía y, en particular, de los hogares y las pymes, la emisión de instrumentos de este tipo deberá efectuarse en buenas condiciones y ser lo más amplia posible. El nuevo régimen debe ofrecer claridad y seguridad jurídica a todas las partes, incluidos los inversores. También se debe prestar atención a los costes. Las nuevas normas deberán mantener lo más limitado posible el posible efecto negativo en el coste de financiación de los bancos.

<sup>(10)</sup> O están realizando ahora ajustes similares.

<sup>(11)</sup> De conformidad con el artículo 44, apartado 2, letra g), inciso i) de la DRRB.

- 3.6. En sí, resulta extraordinariamente positivo que varios países hayan iniciado con celeridad las modificaciones en el derecho de insolvencia nacional, a fin de tener en cuenta la evolución del asunto en el ámbito europeo e internacional (ver anteriormente).
- 3.7. Por desgracia, ello se ha efectuado de forma dispar, dando lugar a diferencias significativas entre los Estados miembros y a algunos efectos indeseados, como la inseguridad para los emisores e inversores, y su trato en caso de aplicación del régimen de recapitalización interna. Esta situación puede dificultar también la aplicación del régimen de la DRRB por lo que respecta a los bancos activos en distintos países.
- 3.8. El Comité no considera adecuado que exista un tratamiento distinto de los instrumentos de deuda no garantizada en este aspecto, dado que, además, ello puede dar lugar a distorsiones entre entidades financieras y Estados miembros y a una competencia indeseable en el mercado.
- 3.9. Por ello es deseable que se actúe rápidamente y ello no consiste solo en poner fin al enfoque individual por parte de cada uno de los Estados miembros, sino en avanzar hacia un enfoque armonizado. Esto no solo conducirá a unas condiciones de competencia más equitativas entre las entidades y los Estados miembros, sino que contribuye de manera óptima a perseguir los objetivos fundamentales de una mayor estabilidad financiera y la reducción de riesgos en el sector financiero.
- 3.10. El nuevo régimen no contiene disposiciones sobre la posibilidad, o no, de que algunos inversores y suscriptores adquieran estos instrumentos de deuda no garantizada. Incluir un sistema de este tipo en la BRRD probablemente sea menos oportuno y, además, lo importante es que la protección de los consumidores<sup>(12)</sup> en este ámbito se aplique íntegramente y que sea plenamente eficaz en la práctica.
- 3.11. Este régimen solo se aplicará a las emisiones futuras contempladas y no a las que existen en la actualidad. En aras de la seguridad jurídica y teniendo en cuenta los efectos —posiblemente indeseados— para los mercados, los emisores y los inversores, este parece ser un enfoque aceptable, aun cuando pueda haber determinadas consecuencias (provisionales) para los supervisores.
- 3.12. Finalmente, también parece deseable aspirar a una fecha realista de entrada en vigor<sup>(13)</sup>.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(12)</sup> Véanse las directivas MiFID y MiFID 2. Esta última entrará en vigor a principios de 2018.

<sup>(13)</sup> En este sentido, los textos actuales prevén el día 1 de julio de 2017. Cabe plantearse si tal cosa es factible.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una nueva agenda de capacidades para Europa — Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad»**

[COM(2016) 381 final]

sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía de Capacidades»

[COM(2016) 382 final — 2016/0179 (NLE)]

sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente»

[COM(2016) 383 final — 2016/0180 (NLE)]

sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común para prestar mejores servicios en materia de capacidades y cualificaciones (Europass), por la que se deroga la Decisión n.º 2241/2004/CE»

[COM(2016) 625 final — 2016/0304 (COD)]

y sobre «Mejorar las competencias de las personas en el mercado de trabajo»

[Dictamen exploratorio (Presidencia maltesa)]

(2017/C 173/09)

Ponente: **Indrè VAREIKYTĖ**

Coponente: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Consulta	Parlamento Europeo, 6.10.2016 Comisión Europea, 17.2.2017 Consejo de la Unión Europea, 21.10.2016 Presidencia maltesa, 16.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	3.2.2017
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	196/0/6

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité acoge con agrado la Nueva Agenda de Capacidades para Europa propuesta por la Comisión y considera que constituye un paso positivo hacia un mejor equilibrio entre las capacidades necesarias para las personas, el mercado laboral y las sociedades. Asimismo, considera que una mejor adecuación de las capacidades mejorará el acceso de las personas capacitadas y competentes al mercado laboral.

1.2. Es comprensible que la nueva Agenda y sus iniciativas se centren en resolver los problemas actuales, principalmente a través de la modificación de los instrumentos y las medidas existentes, a fin de mejorar su aplicación y funcionamiento. No obstante, es necesario introducir más soluciones innovadoras en los ámbitos de la educación y el desarrollo de capacidades, ya que Europa necesita un verdadero cambio de paradigma en cuanto a los objetivos y el funcionamiento del sector educativo y la comprensión de su lugar y su papel en la sociedad.

1.3. El CESE subraya que resulta imposible incrementar la participación en el mercado laboral, satisfacer las necesidades de unos mercados laborales cambiantes, inciertos y complejos, y luchar contra la pobreza, las desigualdades y la discriminación en la Unión de manera apropiada sin tener en cuenta las perspectivas social y de género conexas.

1.4. El Comité pide a la Comisión que proporcione una visión más amplia sobre el funcionamiento y los puntos mutuos de encuentro entre el conjunto de los sistemas de educación y formación, laborales y sociales y sus medidas individuales, especialmente en cuanto a las cuestiones relativas a los niveles superiores de educación, el papel del aprendizaje permanente, la movilidad transfronteriza, la actitud emprendedora, la creatividad, la innovación y las capacidades sociales e interculturales.

1.5. El Comité también desearía ver vínculos más directos entre la nueva Agenda y el Semestre Europeo y la Estrategia Europa 2020, y en particular entre sus objetivos de educación y empleo, así como una anticipación del papel de la Agenda de cara a la Agenda 2030, la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Estrategia de Economía Circular, el Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género 2016-2019, el pilar europeo de los derechos sociales y los objetivos de desarrollo sostenible.

1.6. El Comité lamenta que la nueva Agenda no contenga acciones específicas en relación con el papel clave que desempeñan el aprendizaje no formal e informal a la hora de preparar a los jóvenes para la vida. Asimismo lamenta que el espíritu emprendedor en sentido amplio (esto es, en el sentido de la iniciativa) no se destaque en la nueva Agenda como una competencia vital beneficiosa para todos los individuos. A este respecto, la Comisión también debe prestar especial atención a las necesidades de capacidades específicas de las profesiones liberales <sup>(1)</sup>.

1.7. El CESE no puede aceptar que no se prevea ninguna nueva financiación para la ejecución de la nueva Agenda, y está firmemente convencido de que hacer el mejor uso posible de los programas de financiación existentes no bastará para sustentar las ambiciones de la Agenda. Además, las fuentes de financiación propuestas para la Agenda, a saber, el FSE y Erasmus+, ya están siendo planificadas y distribuidas a nivel nacional, por lo que su uso con el fin de aplicar la Agenda resulta aún más incierto.

1.8. El Comité valora que en la Agenda se haga especial hincapié en el diálogo con los interlocutores sociales y las empresas y anima a que se siga reforzando este diálogo, así como el diálogo con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil (OSC) y las organizaciones que tratan directamente con los beneficiarios y pueden llegar a las personas vulnerables.

1.9. El CESE considera que la Garantía de Capacidades propuesta solo marcará una diferencia tangible si se ponen en práctica las lecciones extraídas de la aplicación de la Garantía Juvenil.

1.10. El desarrollo de capacidades en la era digital está teniendo lugar en un contexto de cambio rápido y, a veces, disruptivo en el que los modelos empresariales pueden experimentar un cambio fundamental. Por todo ello, el CESE considera que limitarse a ayudar a las personas a adquirir el conjunto mínimo de capacidades no es suficiente y que es indispensable asegurar que la Garantía de Capacidades se convierta en un itinerario seguro que les permita y les aliente a seguir avanzando y alcanzar el nivel más alto posible de capacidades. El CESE insta a encontrar nuevas soluciones para aumentar la financiación, tanto inversión pública como privada, necesaria para garantizar la prestación rápida de las capacidades. Los instrumentos utilizados en algunos Estados miembros de la UE, como los acuerdos colectivos sobre los permisos de formación remunerados, también deben examinarse.

1.11. Al mismo tiempo, es importante reconocer que, por sí sola, la mejora de las capacidades individuales no producirá el efecto deseado de empleabilidad si no se siguen desarrollando también las políticas de apoyo del ámbito social, económico y de género, estrechamente vinculadas.

---

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions\\_es](http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_es)

1.12. El CESE cree que los esfuerzos para seguir desarrollando el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) deberían centrarse en el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y todas las partes interesadas, la importancia del reconocimiento de las capacidades y las cualificaciones para seguir estudiando y la validación de las capacidades adquiridas a través del aprendizaje no formal e informal, prestando especial atención a las capacidades transversales. Asimismo, en particular cuando se trata de alcanzar un alto nivel de capacidades, es importante reforzar los aprendizajes no formal e informal de manera que puedan integrarse en los sistemas existentes de educación y formación formales, sin obstáculos y de una manera aceptable para todas las partes interesadas.

1.13. Es fundamental garantizar que el intento de mejorar el MEC no resulte demasiado gravoso y burocrático, así como lograr una mayor coherencia entre los instrumentos europeos de cualificación, esto es, el MEC, el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET) y el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (EQAVET). La clasificación europea de capacidades, competencias, cualificaciones y ocupaciones (ESCO) debería apoyar el desarrollo del MEC y su uso, pero es indispensable finalizar los procesos de correlación a fin de que la ESCO pueda contribuir.

1.14. El CESE apoya firmemente el nuevo marco Europass, y en particular que pase de estar basado en documentos a ser una plataforma basada en servicios. Considera que la transparencia, la funcionalidad, la accesibilidad y la eficacia deberían ser los principales impulsores de su desarrollo. Es fundamental garantizar que el marco Europass renovado sea accesible a las personas con discapacidades.

1.15. Sin embargo, el CESE tiene sus reservas con respecto a si es ético utilizar los fondos del programa Erasmus+ como fuente inicial de financiación. Al mismo tiempo, la Comisión debería volver a evaluar las implicaciones presupuestarias de manera más realista, especialmente en lo referente a las implicaciones financieras para los Estados miembros y las implicaciones presupuestarias que resultan de la difusión del nuevo Europass al público.

## 2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión ha adoptado una nueva Agenda de Capacidades para Europa con el objetivo de garantizar que los ciudadanos desarrollen un amplio abanico de capacidades desde una edad temprana y de aprovechar al máximo el capital humano de Europa, lo que se espera que impulse la empleabilidad, la competitividad y el crecimiento en el continente.

2.2. La Comisión calcula que 70 millones de europeos carecen de capacidades suficientes de lectura y escritura y tienen escasas capacidades de cálculo, y que más del 20 % prácticamente no pueden trabajar con un ordenador <sup>(2)</sup>, situación que los aboca a un riesgo de desempleo, pobreza y exclusión social. Por otra parte, más del 30 % de los jóvenes altamente cualificados ocupan puestos de trabajo que no se corresponden con su talento y sus aspiraciones, mientras que el 40 % de los empleadores en Europa afirma tener problemas para encontrar a personas con las capacidades que necesitan para crecer e innovar. Al mismo tiempo, muy pocas personas tienen la mentalidad emprendedora y las capacidades necesarias para crear su propia empresa y adaptarse constantemente a las exigencias cambiantes del mercado laboral.

2.3. La Comisión considera que aumentar el nivel de capacitación, fomentar las capacidades transversales y encontrar formas de anticipar mejor las necesidades del mercado laboral, también a través del diálogo con la industria, son factores fundamentales para mejorar las oportunidades de los individuos en la vida y favorecer un crecimiento justo, integrador y sostenible, así como unas sociedades cohesionadas. Para ayudar a abordar los retos relacionados con las capacidades, la Comisión propone diez iniciativas que se han de llevar a cabo a lo largo de los próximos dos años:

- una Garantía de Capacidades para ayudar a los adultos con un nivel bajo de capacidades a que adquieran un mínimo nivel de capacidades de lectura, escritura y cálculo y capacidades digitales y que progresen hacia una cualificación de segunda etapa de educación secundaria,
- una revisión del Marco Europeo de Cualificaciones para que haya una mejor comprensión de las cualificaciones y se haga un mejor uso de todas las capacidades disponibles en el mercado laboral europeo,
- una «Coalición por las capacidades y los empleos digitales» que reúna a Estados miembros y partes interesadas de los ámbitos de la educación, el empleo y la industria para desarrollar una reserva de talento y garantizar que las personas y la mano de obra en Europa estén equipadas con capacidades adecuadas en este campo,

<sup>(2)</sup> Esta cifra es aún más alta en el grupo de edad de los 55-65 años, en el que el 50 % de los adultos carecen de unas competencias informáticas básicas. OCDE, Programa para la evaluación internacional de las competencias de los adultos (PIAAC), junio de 2015.

- el «Plan general de cooperación sectorial sobre capacidades» para mejorar la información estratégica sobre capacidades y hacer frente a la escasez de capacidades en los diversos sectores de la economía,
- una «herramienta para los perfiles de capacidades de los nacionales de terceros países» para apoyar la pronta identificación y la elaboración de un perfil de las capacidades y las cualificaciones de los solicitantes de asilo, refugiados y otros inmigrantes,
- una revisión del marco Europass, que ofrezca a la gente mejores herramientas y más fáciles de utilizar para presentar sus capacidades y obtener en tiempo real información útil sobre las necesidades de capacidades y las tendencias, que puede servir a la hora de tomar decisiones sobre la carrera profesional y los estudios,
- hacer que la educación y formación profesionales (EFP) sean la primera opción, reforzando las oportunidades que se ofrezcan a los estudiantes de EFP de realizar prácticas laborales de aprendizaje y promoviendo una mayor visibilidad de los buenos resultados en el mercado laboral alcanzados gracias a la EFP,
- una revisión de la Recomendación sobre las capacidades clave para ayudar a más personas a adquirir las competencias básicas necesarias para trabajar y vivir en el siglo XXI haciendo especial hincapié en el fomento de la mentalidad y las capacidades orientadas al emprendimiento y la innovación,
- una iniciativa de seguimiento profesional de los titulados de la educación terciaria para mejorar la información sobre la situación de estos titulados en el mercado laboral,
- una propuesta para profundizar el análisis e intercambiar buenas prácticas sobre las formas más eficaces de abordar la fuga de cerebros.

### 3. Alcance del documento

3.1. En el presente dictamen, el CESE se centra en la propia Agenda y en tres de las iniciativas ya propuestas junto con la Agenda: la Garantía de Capacidades, la revisión del Marco Europeo de Cualificaciones y la revisión del marco Europass.

3.2. El Comité también responde a la solicitud realizada por la Presidencia maltesa del Consejo de la Unión Europea de proporcionar un dictamen exploratorio sobre el tema *Mejorar las capacidades de las personas en el mercado de trabajo*. Como el alcance y el ámbito de estos temas se solapan, la respuesta del Comité a esta solicitud se ha incorporado al presente dictamen y lo enriquece en cuanto que contribuye a ampliar la visión del Comité con respecto a la dimensión social y los aspectos de género relacionados con las capacidades y la empleabilidad.

### 4. Observaciones generales sobre la Agenda

4.1. El Comité acoge con agrado la Nueva Agenda de Capacidades para Europa propuesta por la Comisión y considera que constituye un paso positivo hacia un mejor equilibrio entre las necesidades de capacidades de la sociedad y las empresas. Aunque es comprensible que la nueva Agenda y sus iniciativas se centren en resolver los problemas actuales principalmente a través de la modificación de los instrumentos y las medidas existentes a fin de mejorar su aplicación y funcionamiento, el CESE hace hincapié en la necesidad de introducir más soluciones innovadoras en los ámbitos de la educación y el desarrollo de capacidades. Muchos Estados miembros y Estados del EEE han implantado ya distintos enfoques innovadores, pero no son objeto de seguimiento ni se mencionan en la Agenda, así como tampoco se promocionan de cara a los Estados miembros.

4.2. El CESE cree firmemente, y la repercusión relativamente baja del conjunto de las medidas de la Unión<sup>(3)</sup> en los sectores de la educación y el empleo de los jóvenes desde 2009 respalda esta opinión, que ha llegado el momento de un verdadero cambio de paradigma en cuanto a los objetivos y el funcionamiento del sector educativo y de la formación, en todas sus vertientes –formal, no formal e informal– y en cuanto a la comprensión de su lugar y su función en la sociedad, así como al reconocimiento de la educación en sí misma como un factor de productividad. Es indispensable para el futuro de Europa que se preste más atención a la inversión en el desarrollo humano; así pues, la nueva Agenda debería proporcionar no solo soluciones parciales para las disparidades existentes en el mercado laboral, sino también medidas para capacitar a todos y cada uno de los individuos de la Unión con el fin de mejorar, estar más cualificados y ser más flexibles a la hora de escoger sus actividades económicas.

<sup>(3)</sup> Véase Comisión Europea, *Education and Training Monitor 2016*, septiembre de 2016; European Policy Centre, *Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A Comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs*, septiembre de 2016.

4.3. La mejora y adecuación de las capacidades, así como el reciclaje y el desarrollo profesional continuo, son especialmente pertinentes en relación con los compromisos sociales y políticos de la Unión Europea para aumentar la participación en el mercado laboral y satisfacer las necesidades de unos mercados laborales cambiantes, al igual que para combatir la pobreza, las desigualdades y la discriminación en la Unión. Estas cuestiones no se pueden abordar adecuadamente sin tener en cuenta las perspectivas social y de género relacionadas. Sin embargo, el Comité lamenta que la Agenda se centre en las capacidades y la empleabilidad en general, pero que no identifique medidas específicas para aprovechar el potencial de los individuos que trabajan a tiempo parcial, los que desempeñan trabajos precarios y las mujeres económicamente inactivas, las personas mayores y las personas con discapacidad, que podrían contribuir de manera sustancial al desarrollo y el crecimiento en la Unión.

4.4. El CESE considera que los principales aspectos de las diferencias debidas al género <sup>(4)</sup> en relación con el desarrollo de capacidades se dejaron al margen durante la fase de planificación de la Agenda. Entre ellos se cuentan la presión sobre la mujer para adoptar el papel de cuidadora y reconciliar la vida profesional y personal; la discriminación y creación de estereotipos; una mayor representación de la mujer en los empleos atípicos; la limitación de opciones profesionales en el trabajo a tiempo parcial (lo que plantea el riesgo del exceso de formación, especialmente en el caso de la «degradación profesional»), y algunos ámbitos de estudio en los que hay una gran representación femenina o masculina, lo que hace que tengan mayor probabilidad de verse expuestos al exceso de formación en el mercado laboral.

4.5. La Agenda se centra en gran medida en proporcionar un conjunto mínimo de capacidades y en el desarrollo de las capacidades bajas e intermedias, pero el Comité echa en falta una visión más amplia por parte de la Comisión sobre el funcionamiento y los puntos mutuos de encuentro del conjunto de los sistemas educativo, laboral y social y sus medidas individuales. Esta visión limitada pasa por alto otros aspectos también importantes como son los niveles superiores de educación y formación, el papel del aprendizaje permanente, la movilidad transfronteriza, el espíritu emprendedor, la creatividad, la innovación, las capacidades sociales y la educación intercultural, por mencionar algunos. A este respecto, la Comisión también debe prestar especial atención a las necesidades de capacidades específicas de las profesiones liberales <sup>(5)</sup>.

4.6. Por tanto, el CESE insta a la Comisión a que adopte un enfoque coordinado, coherente y consecuente para sus iniciativas políticas, especialmente en los casos en los que impliquen el desarrollo de capacidades. Falta una coordinación eficaz entre las iniciativas simultáneas propuestas por distintas direcciones generales que están íntimamente relacionadas, y una mejor coordinación podría aumentar en gran medida la eficacia y la repercusión de tales medidas.

4.7. Dado que el desarrollo de capacidades tiene implicaciones clave para el crecimiento económico, y a fin de garantizar una incidencia real, el Comité también desearía ver vínculos más directos entre la nueva Agenda por una parte y el Semestre Europeo (especialmente las recomendaciones específicas por país) y la Estrategia Europa 2020, por otra. Esto se refiere, en particular, a sus objetivos en materia de educación y empleo, así como al papel de la Agenda de cara a la Agenda 2030, la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Estrategia de Economía Circular, el Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género 2016-2019, el pilar europeo de los derechos sociales (especialmente los sistemas de referencia propuestos) y los objetivos de desarrollo sostenible. Al establecer estas conexiones se reforzaría el lugar que ocupa la Agenda entre los objetivos de la UE a largo plazo y los marcos políticos globales y, por tanto, se garantizaría su condición de iniciativa estratégica.

4.8. El Comité reconoce que la adecuación eficaz de las capacidades es fundamental, ya que el hecho de que el 30 % de los jóvenes europeos estén sobrecualificados para su puesto de trabajo respecto de sus cualificaciones formales, y que, al mismo tiempo, el 40 % de los empleadores afirmen que faltan empleados con las capacidades requeridas es insostenible. Ahora bien, es de suma importancia adaptar la adecuación de las capacidades a la creación de empleos de calidad, así como hacer hincapié en la importancia de la movilidad transfronteriza como método para lograr dicha adecuación, a fin de que la sociedad sea plenamente funcional y eficaz.

4.9. La nueva Agenda subraya tanto la importancia de la inclusión como de la adquisición de capacidades para la empleabilidad. Además, se centra principalmente en las necesidades de la industria, mientras que el CESE considera que debería prestar más atención a las capacidades pertinentes de manera más amplia para la sociedad. Las capacidades también redundan en el beneficio general de los individuos y de la sociedad, como ocurre en el caso de las capacidades transversales, las capacidades transferibles y las capacidades básicas (por ejemplo, el pensamiento crítico y creativo o las competencias sociales, civiles y culturales) <sup>(6)</sup>. El Comité también lamenta que el espíritu emprendedor (en sentido amplio, esto es, el

<sup>(4)</sup> Organización Internacional del Trabajo: «Skills mismatch in Europe», Statistics Brief, septiembre de 2014.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions\\_es](http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_es)

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE «Promover la creatividad, el emprendimiento y la movilidad en la educación y la formación» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 20).

sentido de la iniciativa) no se destaque en la nueva Agenda como una competencia vital beneficiosa para todos los individuos.

4.10. Asimismo, el CESE hace valer una vez más que la falta de apoyo a las mujeres empresarias supone una oportunidad perdida de un valor de muchos miles de millones de euros<sup>(7)</sup>. Las mujeres empresarias crean empleo, innovación y nuevas capacidades en todos los sectores empresariales. Además, son proactivas en materia de emprendimiento social, por lo que refuerzan e impulsan la innovación social y en el seno de la comunidad<sup>(8)</sup>.

4.11. El CESE reconoce que garantizar que todos los jóvenes poseen las capacidades básicas es fundamental, pero lamenta que la nueva Agenda no contenga medidas específicas para responder al papel clave que desempeñan el aprendizaje no formal e informal a la hora de preparar a los jóvenes para la vida. Las capacidades y las competencias adquiridas fuera del ámbito de la educación y la formación de carácter formal ofrecen a los jóvenes la oportunidad tanto de ser contratados como de ocupar un lugar en el conjunto de la sociedad y contribuir a ella. La mayoría de las capacidades de comunicación, culturales, de gestión y personales que los empleadores buscan se obtienen a través del aprendizaje no formal e informal, por lo que estas competencias han de ser validadas y reconocidas<sup>(9)</sup>.

4.12. En cuanto a la prioridad que se da a las inversiones financieras en las disciplinas educativas que se consideran más pertinentes para impulsar las economías nacionales, el Comité cree que la nueva Agenda no debería alentar a los gobiernos a retirar los compromisos asumidos en el Comunicado de Bucarest del proceso de Bolonia para garantizar una financiación adecuada de la educación superior. Tales divisiones pueden socavar otras áreas de la educación y limitar el acceso general a la educación y las capacidades genéricas.

4.13. Con el fin de facilitar la integración de los jóvenes en el actual mercado de trabajo, los Estados miembros también deberían reiterar su compromiso con el marco estratégico para la cooperación en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) y con la Agenda de Oslo de 2006, que sigue siendo muy pertinente. Si no se hacen más progresos en lo que respecta a las disciplinas científicas y técnicas y las competencias prácticas, será difícil mejorar la educación y formación profesionales y los sistemas de aprendizaje.

4.14. El CESE subraya el hecho de que los sistemas educativos nacionales son el primer nivel responsable de una educación y una formación eficientes y que funcionen correctamente; así pues, la responsabilidad de garantizar los niveles mínimos de capacidades reside en los gobiernos de los Estados miembros. Por tanto, es fundamental que la Comisión vuelva a evaluar si la nueva Agenda permitirá la autorización y el fomento de los cambios necesarios a escala nacional y ayudará verdaderamente a los Estados miembros a hacer un mejor uso de los fondos existentes. No obstante, es importante respaldar un mecanismo nacional para la consulta entre los gobiernos y las partes interesadas con vistas a reforzar el diálogo social, impulsar la cooperación y garantizar una distribución eficaz de las buenas prácticas y una rápida recogida de las reacciones y de los datos pertinentes.

4.15. Sin embargo, al Comité le preocupa que el valor de las iniciativas propuestas pueda perderse, dado que, en realidad, los países europeos todavía están inmersos en la crisis. Los recortes presupuestarios, especialmente de los recursos destinados a educación y formación, pueden hacer más complicado remediar las desigualdades de partida de los jóvenes y fomentar una educación y formación continuada de alta calidad para todos.

4.16. El CESE no puede aceptar que no se prevea ningún sistema de financiación para ejecutar la nueva Agenda. Propone por tanto que esta se incorpore en un marco macroeconómico propicio en el que invertir en las capacidades y las aptitudes de las personas no se trate como un coste, sino como un desembolso que aportará beneficios con el tiempo.

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE «Mujeres empresarias» (DO C 299 de 4.10.2012, p. 24).

<sup>(8)</sup> En el marco del proyecto WEstart, del Lobby Europeo de Mujeres, se analizaron diez estudios de caso sobre el impacto de las empresas sociales creadas por mujeres en Europa.

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE «Políticas de la UE y voluntariado» (DO C 181 de 21.6.2012, p. 150).

4.17. El CESE está firmemente convencido de que hacer el mejor uso posible de los programas de financiación existentes no bastará para sustentar las ambiciones de la Agenda. Por tanto, se necesitará financiación adicional que complemente los posibles ajustes que se efectúen en el examen intermedio del marco financiero plurianual para 2014-2020 previstos en el documento. Asimismo, el CESE anima a los Estados miembros a aumentar el gasto en educación y garantizar que se utilice de manera eficaz. En su opinión, las contribuciones realizadas por los Estados miembros para cubrir los gastos de educación y formación no deberían incluirse en el marco utilizado para calcular su déficit presupuestario.

4.18. Además, el Comité subraya que las fuentes de financiación propuestas para la nueva Agenda, a saber, el FSE y Erasmus+, ya están siendo planificadas y distribuidas a nivel nacional, por lo que su uso para la aplicación de la Agenda resulta aún más incierto.

4.19. El Comité valora que en la nueva Agenda se haga hincapié en el diálogo y la consulta con los interlocutores sociales y las empresas y anima a que se siga reforzando este diálogo para mejorar la adecuación de las capacidades y garantizar un mejor acceso de los trabajadores capacitados a los mercados laborales, tanto como parte de «Un nuevo comienzo para el diálogo social»<sup>(10)</sup>, como en el seno de los Estados miembros. También es indispensable reconocer y apoyar el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como fruto de su amplia experiencia en la prestación de servicios en virtud de los marcos de empresas de economía social y su preparación para dar respuesta a las capacidades de emprendimiento social, que constituyen un elemento clave de la Agenda. Además, resulta importante incluir en este diálogo a órganos sectoriales representativos, en particular con vistas a impulsar el emprendimiento y las capacidades empresariales.

4.20. Asimismo, el CESE recalca la necesidad de poner más énfasis en las medidas específicas para llegar a los grupos desfavorecidos, incluidas las personas con discapacidad. Esto implica recopilar datos a nivel nacional para evaluar la repercusión de las medidas actuales en los grupos destinatarios y asegurarse de que se adaptan a las necesidades específicas de los estudiantes desde el punto de vista del acceso, la duración y la ejecución. Esto significa colaborar con los responsables políticos y las organizaciones y asociaciones que trabajan directamente con los posibles beneficiarios. Algunas de estas asociaciones son bastante pequeñas, lo que les impide acceder a las subvenciones de la Unión; así pues, habría que buscar la solución para facilitar su acceso a este tipo de apoyo financiero.

## 5. Sobre la propuesta de establecer una Garantía de Capacidades

5.1. El CESE considera que la Garantía de Capacidades propuesta solo marcará una diferencia tangible si se ponen en práctica las lecciones extraídas de la aplicación de la Garantía Juvenil (esto es, evitar solapamientos, garantizar una mayor coherencia). En concreto, la Garantía de Capacidades debería aspirar a una aplicación más rápida, disponer de un enfoque integrado con los servicios sociales que la acompañan, estar más abierta a las asociaciones con empresas, interlocutores sociales y OSC, y ser más flexible a fin de dar cabida a los usuarios con necesidades especiales de integración. Es fundamental que la Garantía de Capacidades se vea como una intervención con valor añadido en el mercado laboral en lugar de como solo una medida de creación de empleo.

5.2. El Comité ya señaló con anterioridad<sup>(11)</sup> que el desarrollo de capacidades en la era digital está teniendo lugar en un contexto de cambio rápido y, a veces, disruptivo en el que los modelos empresariales pueden experimentar un cambio fundamental. Algunas de las repercusiones de la digitalización en el empleo ya son visibles, y distintas estimaciones sugieren que aproximadamente el 50 % de los empleos de cualificación media de la actualidad corren el riesgo de ser sustituidos por la tecnología digital en los próximos veinte años y que en el futuro los trabajadores necesitarán medidas integrales de reciclaje de capacidades cada cinco años<sup>(12)</sup>. Por tanto, un enfoque continuo en el reciclaje y el aprendizaje permanente, así como el diálogo estrecho con las empresas, los interlocutores sociales y las partes interesadas, resultan aún más importantes. El CESE insta a encontrar nuevas soluciones para aumentar la financiación, tanto inversión pública como privada, necesaria para garantizar la prestación rápida de las capacidades. Los instrumentos utilizados en algunos Estados miembros de la UE, como los acuerdos colectivos sobre los permisos de formación remunerados, también deben examinarse.

<sup>(10)</sup> Un nuevo comienzo para el diálogo social, declaración de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y los interlocutores sociales europeos, 27 de junio de 2016.

<sup>(11)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre «Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 161).

<sup>(12)</sup> Por ejemplo, Bowles, J.: *The computerisation of European jobs who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?*, 2014, *The computerisation of European jobs*; Frey, C. M., Osborne, M.: *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013; Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A.: *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*, ETLA, 2015.

5.3. Por todo ello, el CESE considera que limitarse a ayudar a las personas a adquirir el conjunto mínimo de capacidades no es suficiente y que es indispensable asegurar que la Garantía de Capacidades se convierta en un itinerario seguro que les permita seguir avanzando y alcanzar el nivel más alto posible de capacidades. El objetivo de la Garantía no debería ser únicamente reforzar las capacidades básicas, sino también permitir avanzar hacia mayores cualificaciones y una gama más amplia de capacidades. De lo contrario, estas personas, y especialmente las mujeres <sup>(13)</sup> y las personas mayores, se quedarán atrapadas en el desempleo o en los empleos de baja cualificación, que van disminuyendo a un ritmo constante en un mundo cada vez más digitalizado.

5.4. Al mismo tiempo, es importante reconocer que, por sí sola, la mejora de las capacidades individuales no producirá el efecto deseado de empleabilidad si no se siguen desarrollando también las políticas de apoyo del ámbito social, económico y de género, estrechamente vinculadas. Esto se aplica, en particular, a las políticas relativas a los servicios que facilitan el equilibrio entre vida privada y vida laboral, el fomento del espíritu emprendedor, los servicios de apoyo para los progenitores solteros en dificultades, las instalaciones de calidad, accesibles y asequibles para el cuidado de los niños a jornada completa como uno de los motores principales para alentar la participación tanto de la mujer como del hombre en el mercado laboral, y el acceso a servicios adecuados de asistencia a las personas en edad avanzada, etc. <sup>(14)</sup>

5.5. El Comité subraya el papel fundamental de los interlocutores sociales y de sus actividades <sup>(15)</sup> en la mejora de las capacidades y en el desarrollo de las políticas pertinentes. El Comité también considera que se ha de fomentar mejor el papel de las OSC pertinentes en vista de su amplia experiencia en el ámbito de las medidas de capacitación para las personas que en la actualidad no pueden acceder al mercado laboral. Estos grupos suelen estar relacionados con niveles más bajos de cualificación y tienen unos vínculos más débiles con otros proveedores de capacidades, como los servicios públicos de empleo, los proveedores de educación y formación formales, etc. Además, la variedad de usuarios de servicios que se reúnen en torno a los proveedores de servicios de inclusión laboral sin ánimo de lucro, a veces con necesidades complejas, implica que las OSC están preparadas para proporcionar ofertas de aprendizaje a medida, que es uno de los tres pilares de la Garantía de Capacidades. Si las personas con bajas cualificaciones están llamadas a ser el principal objetivo de la Garantía de Capacidades, entonces habría que reconocer a las OSC como uno de los principales agentes en el proceso de ejecución.

5.6. El CESE considera que las funciones y responsabilidades financieras relativas a la adquisición de cualificaciones y los programas de mejora de las cualificaciones y segundas oportunidades se han de repartir entre el Estado, las empresas, los estudiantes y los proveedores de educación, y las actividades han de construirse sobre la base de una cooperación eficaz. Sin embargo, los incentivos necesarios para garantizar que los empleadores y los empleados acepten y compartan tales funciones y responsabilidades a la hora de comprometerse a mejorar las capacidades siguen sin estar claros.

## 6. Sobre la propuesta de revisión del Marco Europeo de Cualificaciones

6.1. El CESE considera que el desarrollo adicional del MEC debería centrarse en el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, de manera que se genere confianza en los marcos de cualificaciones y los sistemas de calidad de la educación de cada uno de ellos. Es importante, siguiendo los principios del aprendizaje permanente, tener presente la importancia del reconocimiento de las capacidades y las cualificaciones para seguir estudiando, y no solo de cara al mercado laboral. Las cualificaciones formales deben encontrar formas de validar las capacidades adquiridas a través del aprendizaje no formal e informal, con una referencia específica a las capacidades transversales. Se trata simplemente de una manera de adquirir conocimientos a través de un itinerario educativo diferente y más flexible, para las que los principios básicos de los resultados de aprendizaje y los marcos de cualificaciones ofrecen un fundamento sólido.

6.2. Cabe señalar que, aunque la ESCO tiene un gran potencial, aún se está desarrollando y está provocando incertidumbre entre los Estados miembros. La ESCO debería apoyar el desarrollo del MEC y su uso, pero es indispensable finalizar los procesos de correlación a fin de que la ESCO pueda contribuir.

6.3. El Comité está de acuerdo con la necesidad de mejorar la comprensión y la comparabilidad de las diferentes cualificaciones. En este sentido, el enfoque de la revisión propuesta en el refuerzo de la transparencia y la coherencia del MEC se acoge muy positivamente. Ahora bien, es indispensable garantizar que el intento de mejorar el MEC no resulte demasiado gravoso y burocrático.

<sup>(13)</sup> Hoja de ruta de la Comisión Europea: «New start to address the challenges of work-life balance faced by working families», agosto de 2015.

<sup>(14)</sup> Dictamen del CESE sobre «El empleo de las mujeres y el crecimiento» (DO C 341 de 21.11.2013, p. 6).

<sup>(15)</sup> Actividades conjuntas emprendidas por los interlocutores sociales europeos, centrándose en la EFP y, en particular, en la formación de aprendices, la inversión en educación y formación, la lucha contra el abandono escolar y la consecución de unos mejores resultados de aprendizaje.

6.4. El CESE subraya que queda mucho por hacer, en particular cuando se trata de alcanzar un alto nivel de capacidades, a fin de reforzar los aprendizajes no formal e informal de manera que puedan integrarse en los sistemas existentes de educación y formación formales, sin obstáculos y de una manera aceptable para todas las partes interesadas. En la actualidad, esta integración es muy limitada debido a la falta de definiciones comúnmente aceptadas de las equivalencias, la escasa confianza mutua en lo que se refiere a los marcos de cualificación nacionales y las enormes diferencias en los niveles de correlación entre los marcos de cualificación nacionales y el MEC.

6.5. El CESE también recomienda garantizar una mayor coherencia entre los instrumentos europeos de cualificación, a saber, el MEC, el ECVET y el EQAVET.

## **7. Sobre la propuesta de revisión del marco Europass**

7.1. El CESE apoya firmemente el nuevo marco Europass, y en particular que pase de estar basado en documentos a ser una plataforma basada en servicios.

7.2. El Comité considera que la transparencia, la funcionalidad, la accesibilidad y la eficacia deberían ser los principales impulsores a la hora de crear una plataforma a escala europea a través de la cual los individuos puedan acceder a un abanico de servicios. Es fundamental garantizar que el nuevo marco Europass es accesible para las personas con discapacidades. También es importante tener en cuenta la accesibilidad de la información en términos de entorno físico, ya que determinadas discapacidades dificultan el uso de los sistemas informáticos, en cuyo caso debería disponerse de puntos de acceso especiales y otros métodos de acceso alternativos.

7.3. Sin embargo, el CESE tiene sus reservas con respecto a si resulta ético usar los fondos del programa Erasmus+, que se calcula ascienden a 2 500 000 euros, como fuente inicial de financiación para el desarrollo de servicios web para las capacidades y las cualificaciones. Al mismo tiempo, el Comité insta a la Comisión a que vuelva a evaluar las repercusiones presupuestarias de manera más realista, ya que habrá implicaciones financieras para los Estados miembros debido al mayor alcance de la información recabada y la necesidad resultante de mejorar sus propios instrumentos y canales para el envío de datos.

7.4. El Comité considera que también es importante evaluar las implicaciones presupuestarias de la difusión del nuevo Europass al público, ya que el éxito del nuevo marco no solo depende en gran medida del aumento general de la calidad de los servicios y su número, sino también del aumento tangible de usuarios.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

## ANEXO

**Ejemplos de dictámenes pertinentes del CESE**

- SOC/555 — Una educación de alta calidad para todos, 2017
  - SOC/552 — Evaluación intermedia de Erasmus+, en curso de elaboración (2017)
  - SOC/524 — Universidades comprometidas con la configuración de Europa, 2015
  - SOC/523 — Mejorar los resultados de los sistemas nacionales de formación dual, 2015
  - SOC/521 — Validación de las competencias y cualificaciones adquiridas mediante el aprendizaje no formal o informal: la aportación práctica de la sociedad civil organizada, 2015
  - SOC/518 — Promover la creatividad, el espíritu empresarial y la movilidad en la educación y la formación, 2015
  - CCMI/136 — Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo, 2015
  - SOC/502 — La mujer y la ciencia, 2014
  - SOC/499 — Marco de calidad para los períodos de prácticas, 2014
  - SOC/493 — Apertura de la educación, 2014
  - CCMI/118 — Empleabilidad de los jóvenes — Ajustar la formación a las necesidades del sector industrial en tiempos de austeridad, 2014
  - SOC/486 — El empleo de las mujeres y el crecimiento, 2013
  - SOC/476 — Un nuevo concepto de educación, 2013
  - INT/679 — Plan de Acción sobre emprendimiento 2020, 2013
  - SOC/469 — El papel de las empresas en la educación en la UE, 2013
  - SOC/446 — Mujeres empresarias, 2012
  - SOC/439 — Jóvenes con discapacidad, 2012
  - SOC/438 — Erasmus para todos, 2012
  - SOC/431 — Políticas de la UE y voluntariado, 2012
  - SOC/429 — Modernización de la educación superior en Europa, 2012
  - SOC/421 — El empleo juvenil, conocimientos técnicos y movilidad, 2012
  - SOC/409 — Hacer más atractiva la enseñanza y la formación profesional postsecundarias, 2012
  - SOC/404 — Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, 2011
-

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones»**

[COM(2016) 501 final]

(2017/C 173/10)

Ponente: **Stefan BACK**

Consulta	Comisión Europea, 20.7.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	10.2.2017
Aprobado en el pleno	23.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	128/0/2

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE respalda la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones <sup>(1)</sup> (en lo sucesivo, «la Estrategia»), incluidos sus objetivos y sus métodos, que son conformes con el Libro Blanco de 2011 sobre la política de transportes de la Unión <sup>(2)</sup> (en lo sucesivo, «el Libro Blanco») y las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) presentadas por la Unión y sus Estados miembros en la COP 21, también respaldadas por el CESE y apoyadas en la Conferencia COP 22 de Marrakesh <sup>(3)</sup>.

1.2. El CESE reitera las observaciones formuladas en sus dictámenes sobre el Libro Blanco y su aplicación y sobre el impacto del Acuerdo de París en la política europea de transportes, en el sentido de que los objetivos del Libro Blanco en cuanto a reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero aún son aplicables, aunque los métodos para conseguirlos necesitan actualizarse y reforzarse.

1.3. Acoge con satisfacción las medidas de la Estrategia que van más allá del Libro Blanco, en particular el fomento de la innovación, que incluye la Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos <sup>(4)</sup>, el desarrollo de vehículos conectados, integrados y automáticos y la integración de los vehículos eléctricos y el sistema energético a través de redes inteligentes, así como el desarrollo de nuevos modelos de negocio y nuevas pautas de transporte basadas en el desarrollo del consumo colaborativo y el desarrollo general de la economía digital.

1.4. El CESE respalda el enfoque holístico de la Estrategia, que aporta coherencia al transporte con respecto a otros ámbitos políticos, como el desarrollo del mercado de la electricidad, el fomento de la investigación e innovación y el desarrollo de nuevas soluciones de transporte y nuevas competencias, así como una mejor planificación de la movilidad y, en particular, el desarrollo del transporte público. Al Comité le habría gustado que este enfoque se desarrollara en mayor medida, en particular en lo que respecta a los vínculos entre la Estrategia y la Comunicación sobre la mejora del mercado único, incluidas las sinergias entre la apertura de los mercados y la eficiencia. Lo mismo cabe decir de las perspectivas que ofrece la economía digital, incluida la movilidad digital, y el desarrollo de un consumo colaborativo y una economía circular.

1.5. El CESE subraya los efectos potenciales de la evolución descrita en el punto 1.4 sobre las pautas de transporte, y llama la atención sobre sus repercusiones sociales, en particular, los efectos para los usuarios y las condiciones laborales de los trabajadores, así como la situación de las microempresas subcontratadas. Todas estas cuestiones deberán tratarse a tiempo, para resolver en una fase temprana los posibles problemas que podrían plantear. También deberían tenerse en cuenta los efectos para las comunidades aisladas.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 144 final.

<sup>(3)</sup> DO C 24 de 28.1.2012, p. 146, DO C 291 de 4.9.2015, p. 14, y DO C 303 de 19.8.2016, p. 10.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 766 final.

1.6. El CESE destaca la importancia primordial de recuperar la confianza en los datos sobre emisiones que aportan los fabricantes y apoya las medidas en este sentido. Subraya asimismo la importancia de recabar el apoyo de las partes interesadas y los ciudadanos y de dialogar con ellos, así como de las medidas adoptadas para establecer la responsabilidad de los datos erróneos del pasado y evitar que vuelvan a producirse.

1.7. Acoge con satisfacción las medidas de mejora de la eficiencia, como la facilitación de la aplicación de la RTE-T, una revisión de la red ferroviaria para un transporte de mercancías competitivo, la importancia concedida a fomentar la multimodalidad e incentivar un cambio hacia modos de transporte menos contaminantes, incluido el ferrocarril y el transporte combinado. Aunque toma nota de la petición de la Comisión de acceso al mercado para los servicios de autobuses y autocares, el CESE recomienda a la Comisión que también estudie otras medidas políticas para ampliar las redes de transporte público y promover un cambio modal de los vehículos particulares a otros modos de transporte. Recomienda, a tal fin, que se lleve a cabo un análisis más detallado de las opciones disponibles. Sin embargo, lamenta que no se mencionen la mejora de las normas de acceso al mercado del transporte por carretera y la mejora de la eficiencia energética que permite el Sistema Modular Europeo para combinaciones de vehículos. En este contexto, el CESE señala asimismo su dictamen sobre El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: dumping social y cabotaje (TEN/575) y vuelve a subrayar la importancia de una legislación clara y aplicable y la necesidad de luchar contra todas las formas de dumping social, fraude y abuso en relación con el desplazamiento de trabajadores y el acceso a las prestaciones sociales.

1.8. Asimismo, el CESE acoge con satisfacción los planes de revisión de la Directiva sobre el distintivo europeo, pero reitera la importancia de la flexibilidad para evitar costes irrazonables en zonas alejadas y escasamente pobladas, incluidas islas y regiones de montaña. También respalda la importancia de unas condiciones de competencia equitativas entre los modos de transporte con respecto a los cánones por la utilización de infraestructuras y los costes externos a fin de garantizar una competencia leal entre los modos.

1.9. Toma nota del relanzamiento del Sistema Europeo de Telepeaje, pero recuerda que la decisión de adoptar este sistema fue aprobada en 2004 y aún no se ha aplicado, lo que indica la necesidad de revisar el conjunto del sistema para superar los obstáculos a su aplicación.

1.10. El CESE celebra la atención que se presta a los combustibles alternativos, centrada en la importancia de fomentar la innovación y en la necesidad de adoptar un marco adecuado que permita el uso transfronterizo de la electricidad, del gas natural, del hidrógeno y de los biocombustibles, sin afectar a la producción alimentaria, en consonancia con los puntos de vista expresados anteriormente por el CESE. Acoge con satisfacción el énfasis puesto en la interoperabilidad y la normalización en el ámbito de la movilidad eléctrica.

1.11. Del mismo modo, celebra la atención que se presta a la cuestión primordial de las soluciones de financiación y llama la atención sobre la necesidad de encontrar soluciones de financiación conjunta también para los proyectos de menor envergadura.

1.12. El CESE valora la importancia que la Estrategia concede al apoyo de la sociedad civil. Resalta el potencial del diálogo participativo para obtener apoyo y solucionar problemas y las posibilidades de crear coaliciones en la sociedad civil y los entes subnacionales <sup>(5)</sup>.

1.13. En aras de la transparencia, el CESE propone que la Comisión publique cada año un cuadro de indicadores de emisiones para el sector del transporte.

1.14. Respalda la acción planificada por la OACI y la OMI y propone que se tomen más medidas, como continuar el diálogo estructurado exterior sobre el transporte de bajas emisiones con los países vecinos, en espera de proyectos específicos.

1.15. El CESE observa que la propuesta de reparto del esfuerzo deja a cada Estado miembro la decisión de cómo lograr el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y recomienda que las exigencias en el ámbito del transporte se mantengan dentro de los límites establecidos en el Libro Blanco.

1.16. El CESE lamenta que la actualización del Libro Blanco haya dejado de figurar en la agenda de la Comisión. En efecto, la digitalización, la evolución de la política energética y la visión holística de la concepción y ejecución de las políticas perseguidas actualmente por la Comisión requieren una actualización.

---

<sup>(5)</sup> DO C 299 de 4.10.2012, p. 170, DO C 389 de 21.10.2016, p. 20.

## 2. Antecedentes

### Los compromisos de reducción de las emisiones en la Unión y el Libro Blanco de 2011 sobre la política de transportes

2.1. El 20 de julio de 2016, la Comisión Europea adoptó un conjunto de medidas para reducir las emisiones en los sectores no cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE).

2.2. El conjunto de medidas forma parte de la aplicación de la reducción del 40 % en las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2030 respecto a los niveles de 1990, aprobada por el Consejo Europeo los días 23 y 24 de octubre de 2014 y el compromiso (las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, o CPDN) adoptado por la Unión Europea y sus Estados miembros en la Conferencia COP 21 celebrada en París en diciembre de 2015.

2.3. Según las conclusiones de octubre de 2014, los sectores sujetos al RCDE deben reducir las emisiones un 43 % y los sectores no sujetos, incluido el transporte no aéreo, un 30 %, en un esfuerzo compartido por todos los Estados miembros, conciliando consideraciones de equidad y solidaridad. Las conclusiones no mencionan específicamente al transporte.

2.4. El Libro Blanco de 2011 sobre la política de transportes de la Unión [COM(2011) 144] señala que los países desarrollados deben reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero un «80-95 % por debajo de los niveles de 1990, y hacerlo antes de 2050», con el fin de mantener el calentamiento global por debajo de 2 °C. En el sector del transporte, «una reducción del [...] 60 % para 2050, con respecto a los niveles de 1990» o un 20 % por debajo de los niveles 2008 (8 % por encima de los niveles de 1990) para 2030 sería suficiente.

2.5. La Comisión ha confirmado que estos objetivos son compatibles con los del marco estratégico de 2014 en materia de clima y energía para el período 2020-2030, la Estrategia Marco de 2015 para una Unión de la Energía y los compromisos CPDN suscritos por la Unión <sup>(6)</sup>.

2.6. También ha señalado que habrá que hacer esfuerzos adicionales después de 2020 para alcanzar estos objetivos <sup>(7)</sup>.

2.7. La reciente evaluación del progreso en la aplicación del Libro Blanco indica que aún es muy pronto para extraer conclusiones y hace hincapié en la aplicación <sup>(8)</sup>.

### El conjunto de medidas

2.8. El conjunto de medidas consta de:

- una Comunicación global titulada «Acelerar la transición de Europa hacia una economía hipocarbónica» [COM(2016) 500] (la Comunicación);
- una propuesta legislativa sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030 [COM(2016) 482] (la Propuesta de reparto del esfuerzo);
- una propuesta legislativa sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 [COM(2016) 479], y
- una Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones [COM(2016) 501] (la Estrategia).

2.9. La Comunicación establece los principios básicos que rigen la aplicación, como el reparto de la carga vinculado a las economías de los Estados miembros (equidad y solidaridad), la flexibilidad mediante el uso de los derechos de emisión en los sectores no sujetos al RCDE y el mantenimiento de unos niveles ambiciosos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero abordando cada sector por separado (integridad medioambiental). La Comisión destaca la importancia de un contexto que fomente la transición.

2.10. La **Propuesta de reparto del esfuerzo** distribuye la responsabilidad entre los Estados miembros en cuanto a las CPDN conforme al Acuerdo de París de la COP21. Cada Estado miembro decide cómo obtener sus resultados previstos.

<sup>(6)</sup> COM(2014) 15 final, p. 14, punto 4.1; COM(2015) 80 final; COM(2011) 112 final, p. 6.

<sup>(7)</sup> COM(2014) 15 final, p. 14, punto 4.1.

<sup>(8)</sup> SWD(2016) 226.

2.11. La **Estrategia** aplica los objetivos de reducción de las emisiones del Libro Blanco. Se centra en el transporte por carretera e incluye los siguientes puntos principales:

**a) Eficiencia, comportamiento y precios en el transporte**

- Optimizar los sistemas de transporte
- Influir en el comportamiento mediante los peajes
- Promover la multimodalidad

**b) Combustibles alternativos**

- Promover la energía alternativa de bajas emisiones en el transporte
- Desarrollar una segunda generación de biocombustibles
- Directiva relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos (2014/94/UE)

**c) Vehículos de bajas emisiones**

- Normas comunes que propicien los desplazamientos transfronterizos
- Promover los vehículos de emisión cero, también mediante la contratación pública
- Certificación de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de combustible para autobuses y vehículos pesados
- Recuperar la confianza en la medición de los niveles de emisión en condiciones reales de conducción

**d) Crear un contexto: sinergias y nuevos modelos de negocio, innovación, economía digital, desarrollo de competencia, inversión y apoyo**

- Crear un contexto favorable para la movilidad de bajas emisiones mediante las sinergias con otros ámbitos políticos, la investigación, la innovación y el desarrollo de competencias

**e) Aviación y transporte marítimo: acción internacional**

- La OACI ha propuesto ahora una medida de mercado mundial y la OMI está desarrollando unos criterios de diseño en el ámbito de la eficiencia energética para el transporte marítimo, comenzando por un control de las emisiones.

### 3. Observaciones generales

3.1. En consonancia con su posición sobre el Libro Blanco y las CPDN de la Unión<sup>(9)</sup>, el CESE respalda los objetivos establecidos en la Estrategia.

3.2. El CESE reitera su apoyo a los objetivos del Libro Blanco y lamenta, como ya lo hizo en su Dictamen de 2015 sobre la aplicación del Libro Blanco, que aún quede mucho por hacer para completar el mercado interior del transporte; considera, además, que se acogerían con satisfacción más medidas en esa dirección<sup>(10)</sup>. La plena aplicación del mercado interior permitiría mejorar la eficiencia de los recursos y reducir las emisiones. Deberá lograrse a través de una normativa clara y aplicable y acompañarse de medidas para luchar contra todas las formas de dumping social, fraude y abuso en relación con el desplazamiento de trabajadores y el acceso a las prestaciones sociales.

3.3. El CESE también apoya los elementos nuevos e innovadores de la Estrategia, como los sistemas de transporte inteligentes cooperativos (C-ITS), incluidos el desarrollo de vehículos cooperativos, conectados y automatizados y la integración de los vehículos eléctricos en el sistema energético a través de redes inteligentes, el desarrollo de nuevos modelos de negocio y nuevas pautas de transporte que surgen tanto del desarrollo del consumo colaborativo mediante las plataformas informáticas como del desarrollo general de la economía digital. Los sistemas digitales también tendrán repercusiones en el transporte de viajeros y de mercancías y permitirán, por ejemplo, optimizar los flujos de tráfico y tomar decisiones eficientes en el uso de los recursos que reducirán las emisiones<sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> DO C 24 de 28.1.2012, p. 146; DO C 291 de 4.9.2015, p. 14; DO C 303 de 19.8.2016, p. 10.

<sup>(10)</sup> DO C 291 de 4.9.2015, p. 14, puntos 1.5 y 1.6.

<sup>(11)</sup> COM(2016) 766 final.

3.4. Destaca la importancia primordial de recuperar la confianza en los datos sobre emisiones que aportan los fabricantes y apoya las medidas en este sentido. Subraya la importancia de recabar el apoyo de las partes interesadas y los ciudadanos y de dialogar con ellos, así como el interés de las medidas adoptadas para establecer la responsabilidad de los datos erróneos del pasado y evitar que vuelvan a producirse.

3.5. Reitera que muchas de las medidas propuestas requieren flexibilidad y adaptación a las condiciones locales, incluidos los precios del transporte por carretera <sup>(12)</sup>.

3.6. Renueva su respaldo a los objetivos del Acuerdo de París de la COP21 y a las CPDN de la Unión y mantiene su opinión de que estos compromisos no suponen un aumento con respecto a los objetivos establecidos en el Libro Blanco <sup>(13)</sup>. Toma nota de que las partes apoyan la aplicación del Acuerdo de París en la Proclamación de Acción de Marrakech y la constitución de una Asociación Global de Acción de Marrakech en la que participen tanto las partes como terceros.

3.7. El CESE reitera que es necesaria una revisión de la aplicación del Libro Blanco y de la Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente [COM(2015) 80 final] y que, cuando proceda, deberán adoptarse nuevas medidas para alcanzar sus objetivos <sup>(14)</sup>.

3.8. El CESE destaca la necesidad de crear un entorno que fomente la aplicación de la estrategia o un marco favorable, y se remite en este sentido a la Comunicación de la Comisión titulada «El camino desde París» <sup>(15)</sup> sobre la necesidad de «abandonar un sistema fragmentado caracterizado por la falta de coordinación de las políticas nacionales, las barreras comerciales y las islas energéticas». La Unión de la Energía constituye un marco para fomentar un entorno favorable para la transición energética, y la estrategia de investigación, innovación y competitividad futuras permitirá aprovechar las sinergias entre la innovación en materia de energía, transportes, economía circular e innovación industrial y digital, lo que redundará en una mayor competitividad europea actual y futura de las tecnologías con bajas emisiones de carbono y eficiencia energética. Como ya se ha indicado en el punto 3.3 *supra*, esto incluye también medidas destinadas a mejorar las competencias y la promoción de la investigación y el desarrollo.

Es preciso catalizar las acciones con múltiples partes interesadas de la sociedad civil: ciudadanos, consumidores, interlocutores sociales, pymes, empresas innovadoras de reciente creación e industrias competitivas a escala mundial. Se menciona a las ciudades inteligentes y las comunidades urbanas y su papel en el desarrollo del transporte público y la planificación del transporte como los contextos donde se va a producir una gran parte de la futura transformación <sup>(16)</sup>.

3.9. La Estrategia adopta un enfoque intersectorial, por ejemplo cuando aborda la necesidad de disponer de un entorno propicio y cuando se refiere a las soluciones digitales de movilidad y a los vínculos con la política energética. Este enfoque está en consonancia con el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la aplicación del Libro Blanco y con la Comunicación de la Comisión sobre la mejora del mercado único, que ambos pretenden mejorar la visibilidad y la comprensión de las políticas sectoriales, situándolas en el contexto de las estrategias globales de la UE <sup>(17)</sup>.

3.10. El CESE respalda el enfoque holístico respecto a la política de transporte que presenta la Estrategia, pero desearía verlo más desarrollado, por ejemplo respecto a la coherencia entre la Estrategia y la Comunicación sobre la mejora del mercado único, incluidas las sinergias entre la apertura y la eficiencia del mercado, las posibilidades que ofrecen el mercado único digital, el consumo colaborativo y la economía circular, así como sus efectos sobre las pautas de transporte y los aspectos sociales <sup>(18)</sup>.

3.11. El documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la Estrategia plantea una serie de avances «para el conjunto de la sociedad», como el consumo colaborativo en el transporte, los vehículos automáticos y conectados, o la digitalización y la movilidad como un servicio. Estos avances, incluido el creciente uso de las plataformas de internet, deberían haber sido mencionados en la Estrategia.

<sup>(12)</sup> DO C 24 de 28.1.2012, p. 146.

<sup>(13)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 10, puntos 1.3, 3.1, 4.6, 5.1 y 5.2.

<sup>(14)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 10, puntos 1.4, 5.2 y 5.3.

<sup>(15)</sup> COM(2016) 110 final, sección 3.1, p. 5.

<sup>(16)</sup> COM(2016) 110 final, sección 3.1, p. 7.

<sup>(17)</sup> SWD(2016) 226 final, sección 4.1, p. 27.

<sup>(18)</sup> COM(2016) 288 final y COM(2016) 356 final.

3.12. El CESE lamenta que en la Estrategia no se mencionen los aspectos sociales –incluidos los derechos de los consumidores, las relaciones en el mercado laboral y el estatus de las microempresas– de algunas de las actividades planificadas, como, por ejemplo, el plan sobre sistemas de transporte inteligentes cooperativos (C-ITS), la economía digital, las nuevas pautas de transporte o una mayor apertura del mercado en diferentes sectores del transporte. Considera necesario abordar estas cuestiones en una fase temprana para evitar tensiones innecesarias.

3.13. El CESE aprecia que se aumente la financiación en la Estrategia, puesto que esto tiene una importancia fundamental para la aplicación de la misma. Llama la atención sobre las necesidades de financiación de las zonas con recursos económicos limitados y sobre los proyectos que no son lo suficientemente grandes como para alcanzar los umbrales establecidos para la cofinanciación de la UE. Se deben proporcionar opciones para financiar proyectos pequeños en el sector del transporte, como sucede en el sector energético.

3.14. El CESE considera importante la revisión del Libro Blanco, que la Comisión ya había planificado para 2016<sup>(19)</sup>. No coincide en que sea demasiado pronto para evaluar la aplicación<sup>(20)</sup>, dado que los avances como la digitalización, la evolución de la política energética y el diseño y la aplicación de políticas holísticas de la Comisión justifican una actualización del Libro Blanco.

3.15. El CESE apoya las propuestas de acción exterior incluidas en la Estrategia, especialmente una mayor acción en el marco de la OACI y la OMI respecto a la aviación y al transporte marítimo. Lamenta que la Estrategia no mencione otras formas de acción exterior, como los diálogos estructurados y la evaluación comparativa con países vecinos de Europa oriental y el norte de África.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE respalda el plan de acción adjunto a la Estrategia, sujeto a las siguientes observaciones:

- Lamenta que, a pesar de que el plan de acción menciona la facilitación de la aplicación de la RTE-T, una revisión de la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo y las normas de acceso al mercado de los servicios de autocares y autobuses, no se hace mención a las propuestas planificadas relativas a la mejora de las normas sobre el acceso al mercado de los bienes transportados por carretera. Esto deja sin incluir un elemento de regulación del mercado del transporte en el que hay un margen de mejora considerable del funcionamiento del mercado, para que evolucione hacia un sistema de transporte más eficiente en el consumo de energía y recursos. El CESE señala su dictamen sobre El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: dumping social y cabotaje (TEN/575) y vuelve a destacar la importancia de una legislación clara y aplicable y la necesidad de luchar contra todas las formas de dumping social, fraude y abuso en relación con el desplazamiento de trabajadores y el acceso a las prestaciones sociales.
- Acoge favorablemente los planes de revisión de la Directiva sobre el distintivo europeo (1999/62/CE), la Directiva relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de carreteras (2004/52/CE) y la Decisión de la Comisión, de 2009, relativa a la definición del Servicio Europeo de Telepeaje y sus elementos técnicos.
- Reitera que la flexibilidad y la prevención de costes irrazonables en las regiones remotas y escasamente pobladas, incluidas las islas y zonas de montaña, deben ser elementos importantes de cualquier propuesta futura<sup>(21)</sup>.
- La Directiva relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de carreteras fue adoptada en 2004 y aún no se ha aplicado, a pesar de varios intentos. El CESE cree que ahora el concepto debería ser revisado para hacerlo más atractivo para los operadores y los usuarios.

4.2. Está de acuerdo con que la Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos tiene un gran potencial para proporcionar valor añadido gracias a una mayor eficiencia, y llama la atención sobre los cambios que los sistemas de transporte inteligentes cooperativos (C-ITS) pueden provocar en las pautas de transporte, la estructura del mercado, el Derecho contractual y los aspectos sociales, por ejemplo, con un mayor número de microempresas gestionadas por plataformas de internet. Estos aspectos deben ser considerados debidamente<sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 10, puntos 1.4 y 5.2.

<sup>(20)</sup> SWD(2016) 226, sección 5, p. 34 y sección 2, p. 4.

<sup>(21)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 10, punto 1.6.

<sup>(22)</sup> COM(2015) 192 final.

4.3. El CESE respalda el objetivo de la Estrategia de promover la multimodalidad y subraya que se debe dar preferencia en cada caso concreto a las soluciones de transporte más eficientes en el uso de los recursos. También espera que la evaluación de la Directiva de transporte combinado conduzca a una actualización útil con la suficiente flexibilidad para garantizar una eficiencia máxima, pero sin proporcionar un acceso paralelo al mercado del transporte por carretera. Destaca la importancia de incentivar un cambio hacia modos de transporte con bajo nivel de emisiones, incluido el transporte ferroviario y el transporte combinado, así como la importancia, a este respecto, de que los cánones por la utilización de infraestructuras y los costes externos se aborden de una forma que garantice la competencia leal entre los modos de transporte.

4.4. El CESE llama la atención sobre la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos obtenida mediante las combinaciones de vehículos de 25,25 metros (Sistema Modular Europeo). Dos combinaciones de vehículos mediante el Sistema Modular Europeo pueden transportar la carga de tres combinaciones convencionales, lo que implica una mayor eficiencia energética y menos emisiones por unidad. Dependiendo de la apreciación de cada Estado miembro, estas combinaciones deberían, pues, permitirse allí donde las condiciones sean adecuadas, incluido el tráfico transfronterizo.

4.5. Respalda el enfoque de la Estrategia respecto a los combustibles alternativos, incluida la necesidad de apoyar al mercado y al desarrollo de infraestructuras conforme a las necesidades de los diferentes modos de transporte. Actualmente se trata, principalmente, de: a) electricidad, sobre todo para los coches; b) gas natural en varias formas, utilizado sobre todo por los camiones, autobuses y barcos; y c) biocombustibles. El CESE subraya que el sector de los combustibles alternativos está evolucionando constantemente y puede variar tanto la oferta como la demanda.

4.6. El CESE respalda los planes de desarrollar biocombustibles que no provienen de productos agrícolas o del uso de la tierra que afecte a la producción alimentaria, sino de otras fuentes como los productos residuales, los subproductos y los desechos, también de la silvicultura, en consonancia con las posiciones expresadas anteriormente por el CESE<sup>(23)</sup>.

4.7. El CESE hace hincapié en la importancia de contar con la participación de la sociedad civil y de los entes territoriales subnacionales para la aplicación de la estrategia. A tal fin, convendría recurrir en mayor medida al diálogo participativo con la sociedad civil, tal como se define en el Dictamen exploratorio del CESE, de 11 de julio de 2012, sobre el «Libro Blanco del Transporte: por la adhesión y participación de la sociedad civil»<sup>(24)</sup>, que dio lugar a dos conferencias, una en Malmö en 2015 y otra en Milán en 2016, sobre el futuro de los corredores de la red principal, en las que se trataron las cuestiones de aplicación, gobernanza y financiación.

4.8. Para mejorar la transparencia, el CESE propone que la Comisión publique cada año un cuadro de indicadores de emisiones.

4.9. También señala la importancia de crear una coalición para apoyar la aplicación y solucionar problemas, como se propone en el Dictamen del CESE sobre este asunto<sup>(25)</sup>.

4.10. El CESE lamenta que la propuesta de reparto del esfuerzo no plantee el debate sobre la posible necesidad de prever objetivos de reducción de las emisiones específicos por sectores. La Estrategia mantiene que el Libro Blanco va dirigido al transporte, sobre la base de una evaluación sólida de lo que es factible, sin efectos negativos para las funciones del transporte. Los pasos adicionales descritos en el documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la Estrategia son modestos y reducirían las emisiones del transporte en torno al 18-22 % para 2030, en lugar del 18-19 % planificado actualmente<sup>(26)</sup>.

Bruselas, 23 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

<sup>(23)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 10, punto 1.8.

<sup>(24)</sup> DO C 299 de 4.10.2012, p. 170, punto 1.11 y DO C 389 de 21.10.2016, p. 20.

<sup>(25)</sup> DO C 389 de 21.10.2016, p. 20.

<sup>(26)</sup> SWD(2016) 501 final, sección 5, pp. 82 y 83.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Creación de la garantía del FEDS y del Fondo de Garantía del FEDS»**

[COM(2016) 586 final]

(2017/C 173/11)

Ponente: **Jan SIMONS**

Consulta	24.11.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	31.1.2017
Fecha de la aprobación en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	205/1/0

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la creación del Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE) y la propuesta de Reglamento sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) y por el que se establece la garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS como pasos en la buena dirección para abordar las causas de la migración irregular desde la raíz. La erradicación de la pobreza también es uno de los objetivos en los que el FEDS debería centrarse.

1.2. El Comité pide que se centre la atención en solucionar la situación en los países que son la fuente principal de migración; países en los que las condiciones económicas, sociales y de seguridad han conducido a la devastación económica y a una espiral creciente de pobreza y, al mismo tiempo, han bloqueado todo esfuerzo en pos del desarrollo sostenible.

1.3. El Comité se remite a los dictámenes anteriores en los que ha hecho hincapié en la necesidad de implicar al sector privado en el desarrollo a condición de que este desarrollo sea conforme con los objetivos de desarrollo sostenible y que el sector privado respete los derechos económicos, medioambientales y sociales básicos, los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Trabajo Decente. Esto mismo se debería aplicar igualmente a los proyectos de inversión financiados por el FEDS.

1.4. El Comité considera que la propuesta sobre el FEDS es conforme con su recomendación de usar la ayuda al desarrollo como un factor multiplicador para conectar el capital privado con las inversiones en los países en desarrollo y vincularlas a unos objetivos claramente definidos, como la creación de más y mejores empleos, la mejora de la calidad de producción y la transmisión de conocimientos sobre gestión al sector privado.

1.5. El Comité pide a la Comisión que estudie y analice la experiencia de la aplicación del Plan de Inversiones para Europa y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas a fin de evitar cualquier deficiencia u obstáculo, teniendo en cuenta que la situación de los países asociados que abarca el FEDS es mucho más compleja que la de los Estados miembros de la Unión.

1.6. El Comité acoge favorablemente la coordinación de la cooperación y la gobernanza a través del Consejo Estratégico del FEDS, en el que deberían estar representadas todas las instituciones y los organismos pertinentes. En vista del papel insustituible de la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo, el CESE pide que se le otorgue la condición de observador en el Consejo Estratégico y recomienda que se haga participar a las organizaciones representativas de la sociedad civil de los países asociados en el proceso decisorio, incluida la preparación de proyectos concretos.

1.7. El Comité recomienda que la ventanilla única que se creará para los inversores no se limite a las cuestiones sobre inversión, sino que también ofrezca orientaciones y toda la información y los contactos necesarios para quienes deseen iniciar actividades de inversión.

1.8. El Comité propone que el Reglamento incluya el compromiso de ampliar la validez del FEDS y la garantía más allá del límite de 2020 tras la evaluación de los resultados de su ejecución y pide a la Comisión, al Consejo y al Parlamento que tengan en consideración a la hora de elaborar el marco financiero plurianual.

## 2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El 28 de junio de 2016, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a presentar una propuesta relativa a un ambicioso Plan de Inversiones Exteriores (PIE) como parte del nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración <sup>(1)</sup>. El nuevo plan se basa en tres pilares: un nuevo fondo de inversión (pilar 1); una asistencia técnica (pilar 2) para ayudar a las empresas y a los entes locales a desarrollar un mayor número de proyectos sostenibles y atraer a los inversores; y, por último, una serie de programas de cooperación para el desarrollo específicos –temáticos, nacionales y regionales– de la Unión, junto con un diálogo político estructurado encaminado a mejorar el marco para la inversión y el marco global en los países afectados (pilar 3).

2.2. El pilar 1 se aplicará parcialmente mediante la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS). El FEDS tendrá el objetivo fundamental de ofrecer un dispositivo financiero integrado para financiar inversiones inicialmente en los países de África y de la política de vecindad. El FEDS estará compuesto de plataformas de inversión regionales, que combinarán la financiación de los instrumentos de financiación mixta existentes con la garantía del FEDS. Funcionará como «ventanilla única» para recibir las propuestas de financiación de las entidades financieras y los inversores públicos o privados y proporcionar una gran variedad de formas de apoyo financiero en favor de las inversiones idóneas.

2.3. El principal objetivo del FEDS es proporcionar un dispositivo financiero integrado para la financiación de inversiones en los países signatarios del Acuerdo de Asociación entre los miembros del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros <sup>(2)</sup> y en los países de la política europea de vecindad, creando así crecimiento y oportunidades de empleo, maximizando la adicionalidad, proporcionando productos innovadores y atrayendo los fondos del sector privado. Se espera que, hasta 2020, el FEDS movilice hasta 44 000 millones EUR de inversiones con 3 350 millones EUR procedentes del presupuesto general de la Unión y de otras fuentes.

2.4. La Unión pondrá a disposición un total de 750 millones EUR para la garantía del FEDS hasta 2020, procedentes del presupuesto general de la Unión y del 11.º Fondo Europeo de Desarrollo (FED). La Comisión tiene la intención de proponer la movilización de la reserva de imprevistos para proporcionar 250 millones EUR. Se realizarían otras contribuciones procedentes del presupuesto de la Unión mediante la reasignación o reorientación de los fondos programados. La financiación adicional también podría incluir otras aportaciones de otros contribuyentes, por ejemplo, de los Estados miembros.

2.5. El FEDS será gestionado por la Comisión y se aplicará a través de plataformas de inversión regionales, que combinarán la financiación de los instrumentos de financiación mixta existentes en favor de África y los países vecinos con la concesión de la garantía del FEDS. La Comisión será asesorada por un Consejo Estratégico y por dos comités operativos, uno para cada plataforma de inversión regional. La Comisión gestionará la secretaría del FEDS, que realizará todas las tareas y funciones necesarias para cumplir los objetivos del PIE.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE representa a la sociedad civil organizada de Europa en varios comités bilaterales, como la ACP-UE, Euromed, la Asociación Oriental, América Latina y otros, y presenta sus opiniones sobre el papel de la sociedad civil a la hora de apoyar el desarrollo <sup>(3)</sup>. La sociedad civil puede desempeñar un papel muy importante con respecto a la evaluación de la utilidad y la sostenibilidad de los proyectos de inversión, la supervisión de la transparencia de su financiación y el control de su ejecución.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE REX/478 sobre el Nuevo Marco de Asociación con terceros países en materia de migración (véase la página 66 del presente Diario Oficial).

<sup>(2)</sup> Firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 («Acuerdo de Cotonú»).

<sup>(3)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 1; DO C 303 de 19.8.2016, p. 138; DO C 44 de 11.2.2011, p. 129; DO C 229 de 31.7.2012, p. 133; DO C 487 de 28.12.2016, p. 24.

3.2. El Comité considera que el problema del gran número de refugiados y de migrantes irregulares en la Unión es uno de los grandes retos a los que la Unión se ha enfrentado en los últimos años. Los dos fenómenos tienen causas diferentes y requieren soluciones diferenciadas. La principal prioridad para la comunidad internacional debe ser desplegar todos sus esfuerzos para poner fin a los conflictos militares y establecer un orden de paz que permita crear las condiciones necesarias para el desarrollo y la aplicación reales de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). En paralelo al importante papel que desempeña la sociedad civil en materia de prevención y solución de conflictos y de mediación, la Unión, en cuanto que mayor donante de ayuda al desarrollo, debería llevar la delantera en estos esfuerzos.

3.3. Las causas de la migración irregular suelen ser el resultado de unas perspectivas económicas débiles y bajos niveles de crecimiento económico en los países de origen, junto con unas precarias condiciones sociales e importantes problemas de seguridad, que provocan una pobreza exacerbada y obligan a miles de personas a iniciar la ruta del exilio. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión y del Consejo para encontrar el mejor planteamiento que permita resolver el problema de la migración irregular abordando sus causas profundas.

3.4. La ayuda oficial al desarrollo sigue siendo imprescindible a la hora de luchar contra la pobreza, sobre todo en los países menos desarrollados y los Estados vulnerables, así como de cara a los sectores vulnerables de la población, pero no puede satisfacer todas las necesidades de desarrollo.

3.5. El Comité, en sus dictámenes sobre la función del sector privado<sup>(4)</sup> y sobre la financiación para el desarrollo<sup>(5)</sup>, concluyó que es necesario movilizar todos los recursos disponibles y otorgar un papel mucho mayor al sector privado, tanto a nivel europeo como a nivel local, a condición de que el desarrollo sea conforme con los objetivos de desarrollo sostenible y que el sector privado respete los derechos humanos, incluidos los derechos económicos y sociales, y, en concreto, los convenios fundamentales de la OIT. Los nuevos empleos creados deberían ajustarse al Programa de Trabajo Decente de la OIT, lo cual debería aplicarse también a los proyectos de inversión llevados a cabo a través del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible.

3.6. Los nuevos instrumentos, como la garantía del FEDS y el Fondo de Garantía, deberían utilizarse como un factor multiplicador para atraer capital privado para las inversiones en los países en desarrollo y vincularlas a unos objetivos claramente definidos, como la creación de más y mejores puestos de trabajo, la mejora de la calidad de producción y la transferencia de conocimientos sobre gestión al sector privado. Además, la combinación de inversiones públicas y privadas debe ser transparente y respetar el equilibrio necesario para evitar una situación en la que los inversores privados obtengan todos los beneficios y el sector público cubra todas las pérdidas. Los resultados de los proyectos se han de medir y comparar de forma clara a fin de evaluar, entre otros resultados positivos, la erradicación de las causas de la migración irregular.

3.7. Dado que el FEDS se inspira en el Plan de Inversiones para Europa y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, el Comité pide a la Comisión que extraiga las enseñanzas de su funcionamiento, ya que no se puede decir que haya sido un éxito rotundo. Se ha de estudiar y analizar con detenimiento esta experiencia para evitar cualquier deficiencia u obstáculo a la hora de gestionar el FEDS, teniendo en cuenta que las condiciones de los países asociados son diferentes y mucho más complicadas que las de los Estados miembros de la Unión.

3.8. El FEDS propuesto transformará los instrumentos mixtos existentes de ayuda a la inversión en África<sup>(6)</sup> y de inversión de la política europea de vecindad<sup>(7)</sup> en sendas plataformas de inversión bajo una misma estructura. El Comité considera necesario hacer participar a las organizaciones representativas de la sociedad civil a nivel local en el proceso decisorio, incluida la preparación de proyectos concretos, a fin de que puedan aportar su contribución a la hora de supervisar la transparencia de la financiación y la eficacia de los proyectos de inversión.

3.9. La Unión cuenta con un número excesivo de instrumentos financieros vinculados a programas para el desarrollo — 11.º Fondo Europeo de Desarrollo, con sus diferentes dotaciones de financiación, instrumentos y plataformas; el marco financiero plurianual 2014-2020 (presupuesto de la Unión), con sus diferentes programas territoriales y regionales y programas sectoriales; el BEI, con sus instrumentos y programas; el BERD, etc.—, lo que hace que para el público general y los socios pertinentes resulte muy complicado comprenderlos y saber cómo usarlos. El FEDS aspira a convertirse en la ventanilla única para quienes estén interesados en invertir en los países en desarrollo. El Comité recomienda que esta ventanilla no se limite a la inversión, sino que también ofrezca orientaciones y toda la información y los contactos necesarios para quienes deseen iniciar actividades de desarrollo.

<sup>(4)</sup> DO C 67 de 6.3.2014, p. 1.

<sup>(5)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 49.

<sup>(6)</sup> C(2015) 5210 final.

<sup>(7)</sup> C(2016) 3436 final.

3.10. Solo el 6 % de la ayuda de la Unión para el desarrollo se destinó a Estados vulnerables, y la mayor parte estuvo dirigida a diez países que disponen de abundantes recursos naturales. El Comité confía en que el FEDS aporte resultados positivos también para los Estados vulnerables, especialmente aquellos en los que hay conflictos militares, cuya economía está devastada y en los que ha fracasado la gobernanza, pues la garantía propuesta puede ayudar a los inversores privados a hacer frente a mayores riesgos para sus proyectos. Asimismo, el Comité se opone al intento de imponer un porcentaje máximo que pueda cubrir la garantía, ya que esto limitaría su aplicación a las inversiones en los países vulnerables.

3.11. El Comité considera que el principal cambio cualitativo ante la situación actual podría ser abordar la coordinación y la facilitación de la cooperación y la gobernanza a través del Consejo Estratégico del FEDS, en el que deberían estar representadas todas las instituciones y los organismos pertinentes. Dado el papel que desempeña en la cooperación para el desarrollo, el CESE pide a la Comisión que conceda el estatuto de observador a los representantes del Comité, de manera que las opiniones de la sociedad civil queden representadas.

3.12. El Comité considera que el valor añadido muy significativo del nuevo Plan de Inversiones Exteriores debería proporcionarse a través del segundo pilar, relacionado con la asistencia técnica, y del tercer pilar, lo que permitiría abordar las cuestiones relativas a la mejora de la democracia y la gobernanza en los países asociados, sobre todo la transparencia, la supervisión y la rendición de cuentas, y la creación de un entorno empresarial propicio a las inversiones que favorezca el crecimiento, la creación de nuevos puestos de trabajo y la erradicación de la pobreza.

3.13. También es necesario mejorar la comunicación sobre el plan de inversión y sus proyectos específicos, de modo que la sociedad civil pueda hacer un seguimiento de su ejecución.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. La propuesta de Reglamento sobre la garantía del FEDS dispone<sup>(8)</sup> que esta se concederá para un período de inversión inicial hasta el 31 de diciembre de 2020, período que el Comité considera demasiado breve para cumplir los objetivos del PIE. El Comité espera que, según el éxito que tenga, sea posible alargar el PIE y ampliar su alcance para incluir a otros países y regiones, algo que se debería tener en cuenta en el momento de elaborar el nuevo marco financiero plurianual.

4.2. Se propone que los Estados miembros tengan la opción de proporcionar contribuciones en forma de garantía asignadas por región, sector o mecanismo de inversión<sup>(9)</sup>. El Comité recomienda que se añada que las contribuciones de los Estados miembros han de ser conformes con las prioridades de desarrollo de la Unión.

4.3. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de informar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las operaciones de financiación e inversión cubiertas por la garantía del FEDS y observa con satisfacción que el informe se hará público para permitir que las partes interesadas pertinentes, incluida la sociedad civil, expresen sus opiniones. El CESE está muy interesado en participar en la evaluación de si el FEDS contribuye a los objetivos de desarrollo sostenible, lo cual incluye la razón de ser de su creación, a saber, eliminar las causas de la migración irregular.

4.4. En todos sus dictámenes sobre cooperación para el desarrollo, el Comité ha hecho hincapié en que la ayuda se ha de proporcionar de manera totalmente transparente a fin de prevenir el fraude, la corrupción, el blanqueo de capitales y la evasión fiscal. Por tanto, apoya la mención explícita de estos principios en la propuesta<sup>(10)</sup>.

4.5. El Comité propone que a los ODS en los que se centrará el FEDS, mencionados en el artículo 3, apartado 2, se añada la erradicación de la pobreza, y que se incluya también como parte de los objetivos generales mencionados en el artículo 8, apartado 1, letra a).

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

<sup>(8)</sup> Considerando 9.

<sup>(9)</sup> Considerando 14 y artículo 14, apartado 4.

<sup>(10)</sup> Artículos 17, 18, 19 y 20.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración»**

[COM(2016) 385 final]

(2017/C 173/12)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Comisión, 17.8.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	31.1.2017
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	225/4/2

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La Agenda Europea de Migración debería diseñarse de forma que tuviera plenamente en cuenta la dimensión humanitaria de su ámbito de aplicación y la UE no debería olvidar sus compromisos fundamentales y normas jurídicamente vinculantes para proteger la vida y los derechos humanos, especialmente de las personas en peligro.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda la visión surgida en la Cumbre de La Valeta de noviembre de 2015, cuyo principal objetivo era dar una respuesta a largo plazo a la migración, atajando sus causas profundas y creando un diálogo con terceros países sobre la base de la cooperación y la responsabilidad compartida. El CESE espera que el diálogo euroafricano sobre migración y desarrollo (el Proceso de Rabat) y el Proceso de Jartum contribuyan a la rápida ejecución del Plan de Acción de La Valeta.

1.3. El CESE respalda los acuerdos específicos y a medida con cada país en el pleno respeto de los derechos humanos. La flexibilidad ofrece la perspectiva y la combinación adecuadas de medidas e incentivos.

1.4. Aunque está clara la necesidad de coordinar y racionalizar las políticas, parece que la Agenda de Migración está convirtiéndose en una política general, que está sustituyendo a otras políticas en la consecución de sus acciones y objetivos (por ejemplo, vecindad, ayuda al desarrollo y comercio). Aun reconociendo la importancia de la política de migración, el CESE también considera que las demás políticas son igualmente importantes y merecedoras de atención, y recomienda no utilizar la participación en dicha política de migración como una condición para la cooperación en otros ámbitos políticos. El objetivo primordial de la coordinación es fomentar la sinergia, la complementariedad y la exhaustividad entre los distintos ámbitos políticos.

1.5. Debe distinguirse entre la ausencia de cooperación con terceros países por falta de voluntad política y la ausencia de cooperación por falta de capacidad y recursos. Ambas deben abordarse, pero a través de medios diferentes. Para garantizar la sostenibilidad y la resistencia, la atención debe centrarse primero en el desarrollo de la capacidad. La ayuda no deberá condicionarse bajo ningún concepto a la readmisión ni a los controles fronterizos.

1.6. La economía es fundamental para atajar las causas profundas de la migración, pero esto no debe implicar que se ignoren las dimensiones políticas, institucionales y administrativas de la estabilidad y la prosperidad. La estrategia tiene que reajustarse para incluir un apoyo más comprometido y específico en tres ámbitos: resolución de conflictos y construcción del Estado, promoción de la democracia y los derechos humanos, y desarrollo de la sociedad civil.

1.7. Para tratar las causas profundas de la migración a largo plazo, un país necesita un gobierno legítimo y viable, instituciones representativas sólidas, partidos eficaces, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. La UE debería plantearse prestar la debida atención y apoyo a la asistencia democrática y no tratar los asuntos relacionados con la democracia solo como «entorno empresarial general», como se señala en el tercer pilar del Plan de Inversiones Exteriores.

1.8. El desarrollo de canales de migración legales y de la capacidad institucional para apoyar la migración legal debe ser una prioridad para los terceros países, la UE y los Estados miembros en el Marco de Asociación con terceros países.

1.9. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un importante papel a la hora de hacer más seguros y humanos el reasentamiento, el desplazamiento y la acogida de migrantes y refugiados. La propuesta debería reconsiderar el papel y el apoyo de sus actividades, desde las organizaciones locales en los países de origen y tránsito a aquellas que participan en operaciones de salvamento y gestionan la recepción y la integración. Además, las organizaciones de la sociedad civil deben participar en el seguimiento y la evaluación de las acciones de todas las autoridades competentes involucradas en la gestión de la migración.

1.10. El CESE alienta a las autoridades públicas de ámbito nacional, regional y local a que participen en la aplicación de la política de migración y de asilo con arreglo a las obligaciones legales internacionales y al objeto de proteger los derechos humanos y facilitar la integración.

1.11. La UE y los Estados miembros, de manera directa o indirecta, deben respetar los derechos humanos y observar el principio de no devolución con arreglo a la Convención de Ginebra al llevar a cabo estas acciones y procedimientos.

1.12. La UE debe tener certeza al conceder el estatus de «país seguro» a países de origen y tránsito para no violar el principio de no devolución <sup>(1)</sup>.

1.13. La Comisión ha establecido su visión estratégica sobre cómo puede la acción exterior de la UE fomentar la resistencia y la autosuficiencia de los desplazados forzosos en lugares que estén lo más cerca posible del país de origen de los refugiados. Aunque esta visión presenta ciertas ventajas, cabe señalar que la UE, como actor internacional responsable y capaz, también tiene su propia obligación moral y legal de ayudar a quienes buscan protección internacional, de conformidad con los tratados internacionales.

1.14. El CESE apoya las crecientes tasas de retorno y readmisión, con una preferencia por el retorno voluntario y un especial énfasis en la reintegración. El retorno voluntario enfocado hacia la reintegración debería ser una de las principales decisiones estratégicas que tomen la UE y los Estados miembros al gestionar el proceso migratorio:

1.15. En todos los pactos y acuerdos, la UE debería velar por que se utilicen incentivos principalmente positivos, por que la asistencia esté bien diseñada y organizada y por que también aborde la capacidad institucional y administrativa del gobierno, promueva la democracia y los derechos humanos e incluya a las organizaciones de la sociedad civil en todos los procesos, especialmente los locales y nacionales.

1.16. El CESE alienta a las instituciones de la UE, los Estados miembros y los gobiernos de terceros países a hacer partícipes y apoyar a los grupos de la diáspora en la medida de lo posible. Estos grupos podrían ser un recurso valioso para el desarrollo a largo plazo de los países de origen y tránsito, a la vez que aportarían una valiosa contribución a la sociedad y la economía europeas. La promoción de la diversidad y la apertura al mundo deben ser un pilar de la sociedad europea, y la política de migración ha de ser acorde a estos dos principios.

1.17. El CESE alienta a los Estados miembros a participar plenamente en las iniciativas para coordinar la política de la UE en materia de migración. La solidaridad y la cooperación entre Estados miembros son dos requisitos imprescindibles para la aplicación eficaz del Marco de Asociación con terceros países.

1.18. El CESE anima a la Comisión Europea a instituir la plataforma de diálogo prevista para incorporar las contribuciones de las empresas, los sindicatos y otros interlocutores sociales, a fin de aprovechar al máximo las ventajas de la migración para la economía europea y para los propios migrantes <sup>(2)</sup>. El CESE se muestra preparado para cooperar en su creación y en su buen funcionamiento.

<sup>(1)</sup> DO C 71 de 24.2.2016, p. 82.

<sup>(2)</sup> Una Agenda Europea de Migración, COM(2015) 240 final, pp. 15-17.

## 2. Contexto (basado en la comunicación de la Comisión Europea)

2.1. Son muchos los logros alcanzados desde la aprobación de la Agenda Europa de Migración, sobre todo fuera de las fronteras de la UE. Cientos de miles de personas han sido rescatadas en el mar <sup>(3)</sup>. La Cumbre de La Valeta de noviembre de 2015 hizo de las cuestiones migratorias el centro de las relaciones de la UE con los países africanos.

2.2. No obstante, debe hacerse mucho más. La UE sigue enfrentándose a una crisis humanitaria. Los terceros países y los socios de la UE están acogiendo a refugiados, muchos de los cuales son menores no acompañados, obligados a abandonar sus hogares, y migrantes económicos que aspiran a llegar a Europa.

2.3. El objetivo último del Marco de Asociación es convertirse en un compromiso coherente y específico mediante el que la Unión y sus Estados miembros actúen de manera coordinada aunando instrumentos, herramientas e incentivos para establecer asociaciones (pactos) de amplio alcance con terceros países a fin de gestionar la migración, respetando plenamente en todo momento las obligaciones humanitarias y los derechos humanos.

2.4. Deben emprenderse acciones inmediatas con socios clave en los siguientes ámbitos, en los que habrá que fijar objetivos específicos y mensurables: trabajar con socios clave para mejorar el marco legislativo e institucional de la migración; ofrecer ayuda concreta para el desarrollo de capacidades en el ámbito de la gestión de fronteras y de la migración, incluida la protección de los refugiados; aumentar las tasas de retorno y readmisión con una preferencia por el retorno voluntario y un especial énfasis en la reintegración; y restañar los flujos irregulares, al tiempo que se ofrecen canales de migración legales y se redoblan los esfuerzos de reasentamiento.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE considera que una migración bien gestionada representa una oportunidad tanto para la UE y los países de origen como para los propios migrantes y sus familias. Las migraciones constituyen una característica inherente a la sociedad humana, y han sido muy importantes en la historia reciente de los pueblos europeos.

3.2. Los problemas surgen cuando la gente no parte de manera voluntaria: cuando muchos migrantes se ven obligados a abandonar su lugar de residencia como consecuencia de la pobreza extrema, la guerra o las catástrofes naturales. Se trata de personas muy vulnerables. Si los países europeos fracasan a la hora de elaborar unos procedimientos de gestión y legislación que faciliten canalizar la migración mediante trámites legales y transparentes, muchas de las personas que emigran a través de rutas irregulares —poniendo en peligro, a menudo, su propia vida— serán víctimas de explotación a manos de las redes criminales implicadas en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.

3.3. A la hora de crear políticas y leyes para organizar la migración y los controles en las fronteras, el CESE advierte de que estas deberán respetar plenamente los convenios sobre derechos humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

3.4. La propuesta de la Comisión incorpora una coordinación y armonización de gran necesidad a los procedimientos e instrumentos que se utilizan para gestionar un proceso migratorio cada vez más complejo. Teniendo en cuenta la naturaleza y la dinámica de las tendencias migratorias recientes, es conveniente llevar a cabo una revisión y tener una agenda más clara de prioridades.

3.5. El CESE considera que centrarse en salvar a las personas en riesgo mientras viajan está plenamente justificado. Debe ser una prioridad absoluta tanto para la UE como para los Estados miembros. Aunque siguen perdiéndose vidas en el mar, el Comité elogia el papel de las personas de a pie, las organizaciones de la sociedad civil y el personal militar y civil involucrados en las operaciones de salvamento.

3.5.1. Además de los objetivos a corto plazo de los pactos que ya se han mencionado (salvar vidas en el Mediterráneo, incrementar la tasa de retornos a países de origen y de tránsito y permitir a los migrantes y refugiados permanecer cerca de sus hogares y evitarles peligrosos viajes), el CESE también anima a la Comisión a incluir la protección de los migrantes en la denominada ruta de los Balcanes —donde sus vidas y seguridad podrían estar en peligro— y la creación de rutas de migración legales.

---

<sup>(3)</sup> Solo en el transcurso de la operación italiana «Mare Nostrum» ha sido rescatadas 140 000 personas en el Mediterráneo. Desde 2015, las operaciones de la UE en el Mediterráneo han contribuido a salvar la vida de más de 400 000 personas.

3.6. El CESE reitera que la UE y sus Estados miembros constituyen el mayor donante humanitario y de desarrollo del mundo y que la UE presta un apoyo significativo a los refugiados, los desplazados internos y las comunidades de acogida, por ejemplo en las zonas del Cuerno de África y el Lago Chad (Kenia, Somalia, Uganda, Etiopía y Sudán).

3.6.1. La Agenda de Migración debe diseñarse de forma que tenga plenamente en cuenta el alcance de la dimensión humanitaria. La UE tiene dificultades para gestionar los actuales flujos de migrantes y refugiados. Sin embargo, no debe olvidar sus compromisos fundamentales y sus normas jurídicamente vinculantes para proteger vidas y derechos humanos, especialmente en el caso de las personas en peligro.

3.7. La Agenda de Migración solo tendrá éxito en la medida en que los terceros países estén dispuestos y sean capaces de trabajar estrechamente con la UE y sus Estados miembros. Cada país tiene su propio perfil con respecto a la migración. Varios de ellos son países de origen y sufren conflictos, tensiones y graves privaciones, mientras que otros son países de tránsito, más estables pero también más vulnerables. Algunos de ellos se enfrentan a un número desproporcionado de refugiados y migrantes que buscan seguridad y asistencia en su territorio: este es el caso, en concreto, del Líbano, Turquía y Jordania. Su voluntad y capacidad de aplicar medidas derivadas de esta asociación en materia de migración dependen de complejos factores históricos, políticos, económicos, culturales y de seguridad. Por lo tanto, es necesario encontrar la perspectiva y combinación adecuadas de medidas e incentivos en relación con cada uno de ellos. Al mismo tiempo, los pactos deben aplicar un enfoque común que fomente el desarrollo institucional, democrático, social y económico de los terceros países.

3.8. La Agenda de Migración necesita mayor refuerzo y coordinación con otras políticas pertinentes. En la propuesta de la Comisión se contemplan tres de estas políticas: vecindad, ayuda al desarrollo y comercio. En la Política Europea de Vecindad, aproximadamente la mitad de la financiación disponible se destinará a cuestiones relacionadas con la migración. En la política de desarrollo, la propuesta contempla la introducción de incentivos positivos y negativos que recompensen a aquellos países que cumplan su obligación internacional de readmitir a sus propios ciudadanos y a los que cooperen en la gestión de los flujos de migrantes irregulares procedentes de terceros países, así como a los que adopten medidas para acoger adecuadamente a las personas que huyen del conflicto y la persecución. También se prevén consecuencias para aquellos que no cooperen en las políticas de readmisión y retorno. En cuanto a la política comercial, donde la UE puede brindar un trato preferente a sus socios, la Comisión Europea propone que la cooperación en materia de política migratoria sea un factor en la evaluación de las preferencias comerciales en el marco del «SPG+».

3.9. Aparte de estos, todos los ámbitos políticos, entre ellos la educación, la investigación, el cambio climático, la energía, el medio ambiente y la agricultura, deberían formar parte en principio de un paquete; además, se prevé que tengan en cuenta la cuestión de la migración y que influyan de la mayor manera posible en el debate.

3.10. Aunque está clara la necesidad de coordinar y racionalizar las políticas, esta estrategia plantea algunas preocupaciones. Parece que la Agenda de Migración está convirtiéndose en una política general, que está sustituyendo a otras políticas en la consecución de sus actividades y objetivos. Esto podría afectar a estas otras políticas, cada una de las cuales es legítima en sus objetivos y alcance. La política de vecindad debería traer estabilidad y prosperidad a las fronteras de la UE, y la atención desproporcionada que se presta a la migración podría dejar de lado otros ámbitos pertinentes. La política de desarrollo también tiene una amplia variedad de objetivos, entre ellos el socorro de las comunidades vulnerables y la creación de mejores perspectivas económicas y sociales para decenas de millones de personas. La política comercial presenta asimismo una importante dimensión de desarrollo, al generar más oportunidades tanto para los ciudadanos de la UE como para los ciudadanos de terceros países.

3.11. Si bien reconoce la importancia de la Agenda de Migración, el CESE también considera que las otras políticas son igual de importantes y que merece la pena aplicarlas. El objetivo de la coordinación es principalmente fomentar la sinergia, la complementariedad y la exhaustividad entre los distintos ámbitos políticos.

3.12. En este orden de cosas, la estructuración específica de la coordinación de las políticas plantea la posibilidad de un enfoque condicional y coercitivo: los terceros países deberían cooperar con la UE y los países miembros en la readmisión y el retorno de sus propios nacionales, gestionando los flujos de migrantes en su territorio y a través de las fronteras, y acogiendo a personas que huyen del conflicto y la persecución. De lo contrario, podría ponerse en peligro el acceso a la financiación y la asistencia de la UE y al mercado de la Unión. Esta opción podría resultar problemática y, en última instancia, ineficaz. La cooperación de los terceros países en la agenda de migración está impulsada por preocupaciones y

capacidades internas. Debe distinguirse entre la ausencia de cooperación basada en la voluntad política y la ausencia de cooperación basada en la falta de capacidad y recursos. Ambas deben abordarse, pero a través de medios distintos. Para garantizar la sostenibilidad y resistencia, la atención debe centrarse primero en el desarrollo de la capacidad. También es muy importante distinguir entre ayuda al desarrollo y cooperación en materia de migración, y la primera no debe condicionarse bajo ningún concepto a la segunda.

3.13. Cuando aborda las «causas profundas» de la migración, la propuesta de la Comisión se refiere casi exclusivamente a la economía. También hace hincapié en el papel de los inversores privados que buscan nuevas oportunidades de inversión en mercados emergentes. Como se afirma en la propuesta, «en lugar de permitir que los migrantes irregulares arriesguen la vida tratando de llegar a los mercados de trabajo europeos, se deben movilizar recursos públicos y privados europeos para efectuar inversiones en los terceros países de origen».

3.14. La Comisión también prevé un ambicioso Plan de Inversiones Exteriores con tres pilares: «El primero de ellos permitiría la utilización innovadora de los escasos recursos públicos para movilizar inversión privada mediante la aportación de garantías adicionales y fondos en concesiones favorables. El segundo pilar se centraría en la asistencia técnica, ayudando a las autoridades y empresas locales a desarrollar un mayor número de proyectos financiados y darlos a conocer a la comunidad internacional de inversores. El tercer pilar se ocuparía del entorno empresarial general: fomentaría la buena gobernanza, lucharía contra la corrupción y eliminaría obstáculos a la inversión y falseamientos del mercado».

3.15. Para atajar las causas profundas de la migración, la economía es esencial. Esta debe estar estrechamente relacionada con las dimensiones políticas, institucionales, administrativas y sociales de la estabilidad y la prosperidad. Las enseñanzas extraídas de décadas de trabajo de asistencia y desarrollo muestran que las instituciones son fundamentales y, si faltan el marco y la infraestructura adecuados, no se activará la dinámica prevista. Los inversores privados no invertirían en los países de origen y tránsito si estos fuesen inestables. La financiación de las inversiones, el desarrollo y otros ámbitos políticos deben seguir siendo aspectos separados, aunque con objetivos complementarios.

3.16. Muchos de los terceros países, especialmente aquellos que se han convertido en países de origen de refugiados y migrantes, tienen problemas fundamentales de estabilidad y eficacia de gobierno. Sus infraestructuras y economías son débiles y sus sistemas administrativos están poco desarrollados. Por lo tanto, debería plantearse un esfuerzo renovado de resolución de conflictos y construcción del Estado. Este no es solo el caso de Siria y Libia, sino también de muchos otros países. Reconocer este hecho podría ayudar a priorizar medidas y acciones y a atajar las propias razones por las que las personas finalmente huyen o transitan por estos territorios. Las intervenciones definidas en sentido estricto, por ejemplo formar a los guardias fronterizos o transferirles tecnología, dismantelar las redes de traficantes u ofrecer incentivos de retorno, tendrán un efecto positivo pero limitado. La migración es un fenómeno correlacionado con debilidades y fracasos del Estado de distintas naturalezas y en diferentes grados.

3.17. La inclusión de la gobernanza en el tercer pilar del Plan de Inversiones Exteriores como un «entorno empresarial general» no basta para comprender el rango de cuestiones que deben abordarse. Para tratar las causas profundas de la migración a largo plazo, un país necesita un gobierno legítimo y viable, instituciones representativas sólidas, partidos eficaces, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. La UE debería plantearse prestar una atención y un apoyo adecuados a la asistencia democrática. Esto es relevante no solo a efectos de la migración, sino también de otros ámbitos políticos, como la vecindad y el comercio.

3.18. En la propuesta de la Comisión, el papel de la sociedad civil no se reconoce ni respalda de manera suficiente. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un importante papel que desempeñar a la hora de hacer más seguros y humanos el reasentamiento, el desplazamiento y la acogida de migrantes y refugiados. Desde los campamentos de refugiados y las rutas migratorias, incluido el mar, hasta los lugares de acogida en la UE, estas organizaciones realizan una contribución valiosa, si no indispensable. La propuesta debería reconsiderar el papel y el apoyo de sus actividades, desde las organizaciones locales en los países de origen y tránsito a aquellas que participan en operaciones de salvamento y gestionan la recepción y la integración. Además, las organizaciones de la sociedad civil deben participar en el seguimiento y la evaluación de las acciones de todas las autoridades competentes involucradas en la gestión de la migración. Su trabajo y sus opiniones podrían acercar todo el proceso a las normas de derechos humanos reconocidas y protegidas en los tratados internacionales y de la UE.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Al organizar todas las actividades y procedimientos, la UE y los Estados miembros, de manera directa o indirecta, deben respetar los derechos humanos y observar el principio de no devolución con arreglo a la Convención de Ginebra.

4.2. El CESE expresa su honda preocupación por el acuerdo firmado entre la UE y Turquía y sus consecuencias para los derechos fundamentales de las personas afectadas. La Declaración UE-Turquía ha sido cuestionada por grupos de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos, puesto que consideraba a Turquía «país seguro». La UE debe tener certeza al conceder el estatus de «país seguro» a los países de origen y tránsito para no violar el principio de no devolución.

4.3. La Comisión ha establecido su visión estratégica sobre cómo puede la acción exterior de la UE fomentar la resistencia y la autosuficiencia de los desplazados forzosos en lugares que estén lo más cerca posible del país de origen de los refugiados<sup>(4)</sup>. Aunque esta visión presenta ciertas ventajas, cabe señalar que la UE, como actor internacional responsable y capaz, también tiene su propia obligación moral y legal de ayudar a quienes buscan protección internacional.

4.4. Se acogen con satisfacción las medidas operativas destinadas a luchar contra el tráfico de migrantes. Los traficantes imponen costes muy elevados para ayudar a los migrantes y los exponen a graves riesgos. Además, la lucha contra el tráfico de migrantes no resolverá los problemas estructurales de la migración. Una vez más, crear rutas de migración legales es fundamental y reduciría la dependencia de los migrantes respecto de las redes de tráfico ilícito.

4.5. Debe implantarse un mecanismo de coordinación entre los niveles europeo y nacional para cumplir los pactos. Si algunos Estados miembros tienen vínculos históricos con terceros países, podría recurrirse a estos para garantizar una mejor cooperación.

4.6. El CESE acoge favorablemente la próxima propuesta de un sistema de reasentamiento estructurado que establezca un enfoque común para la llegada segura y legal a la Unión de personas que necesitan protección internacional a través del reasentamiento, como demostración directa del compromiso de la UE de ayudar a los países bajo mayor presión<sup>(5)</sup>. El Plan de Acción de La Valeta incluyó el compromiso de la UE y los Estados miembros de poner en marcha proyectos piloto que reúnan ofertas de migración legal. Sin embargo, la propuesta debería ser mucho más clara y definir los proyectos específicos que deban ejecutarse.

4.7. El CESE acoge favorablemente la reforma de la tarjeta azul<sup>(6)</sup>, presentada el 7 de junio de 2016, cuyo objetivo es atraer a migrantes con alta cualificación al mercado de trabajo de la UE.

4.8. El CESE acoge con satisfacción el diseño de los pactos destinados a aumentar la eficacia y sostenibilidad del proceso de retorno y prestar apoyo financiero suficiente a los países de readmisión y, en particular, a las comunidades que reintegrarán a los retornados. La oferta de incentivos a las autoridades y las personas es indispensable para garantizar un proceso eficaz.

4.9. El CESE apoya las crecientes tasas de retorno y readmisión, con una clara preferencia por el retorno voluntario y un especial énfasis en la reintegración. Esta debería ser una de las principales decisiones estratégicas que tomen la UE y los Estados miembros al gestionar el proceso migratorio: aumenta la posibilidad de que los involucrados cooperen y, lo más importante, convierte la migración en un posible motor de desarrollo local.

4.10. Los esfuerzos de la UE y los Estados miembros deben coordinarse a nivel mundial. El CESE está de acuerdo con la recomendación de la Comisión Europea de apoyar el establecimiento de un régimen de reasentamiento mundial respaldado por las Naciones Unidas para posibilitar el reasentamiento rápido y eficiente en países seguros. La UE tiene tanto los recursos como la experiencia para marcar la diferencia, entre otras cosas, a través del impulso de un proceso mundial y multilateral para gestionar la migración.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 234 final, de 26 de abril de 2016.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 197 final de 6 de abril de 2016.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 378 final.

4.11. El CESE respalda ampliamente la dirección de las asociaciones específicas con terceros países: celebrar pactos con Jordania y el Líbano; llevar la cooperación entre la UE y Túnez al siguiente nivel; poner en marcha y acordar pactos con Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía; y apoyar al Gobierno de Acuerdo Nacional libio. En todos estos pactos y acuerdos, la UE debería velar por que se utilicen incentivos principalmente positivos, por que la asistencia esté bien diseñada y organizada, y por que se aborde también la capacidad institucional y administrativa del gobierno, se promueva la democracia y los derechos humanos y se incluyan las organizaciones de la sociedad civil en todos los procesos, especialmente los locales y nacionales.

4.12. El CESE reconoce los esfuerzos de todas las partes para que el Marco de Asociación sea operativo y eficaz, tal como se expone en el primer informe de situación publicado por la Comisión Europea <sup>(7)</sup>. La puesta en marcha de proyectos financiados por el Fondo Fiduciario de la UE para África en los cinco países prioritarios es una señal de que la cooperación es posible. El CESE alienta a las instituciones de la UE a trabajar en pro de la rápida aprobación del Reglamento sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, un instrumento fundamental para promover el desarrollo sostenible, el crecimiento inclusivo, el desarrollo económico y social y la integración regional fuera de Europa.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(7)</sup> COM(2016) 700 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017»**

[COM(2016) 725 final]

(2017/C 173/13)

Ponente: **Etele BARÁTH**

Consulta	Comisión Europea, 8.12.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Subcomité competente	SC/046
Aprobación en subcomité	17.1.2017
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación	181/5/36
(a favor/en contra/abstenciones)	

## **Cooperación, apropiación y flexibilidad**

### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) suscribe las prioridades expuestas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017 (EPAC) de la Comisión Europea, a saber, la prioridad acordada al fomento de la creación de empleo y el crecimiento, a través de los tres pilares del EPAC: impulsar las reformas estructurales, garantizar políticas presupuestarias responsables y estimular la inversión. Este EPAC sienta las bases necesarias para la puesta en marcha del proceso del Semestre Europeo y la posterior elaboración de las «recomendaciones específicas por país».

1.2. El Semestre Europeo se considera un buen instrumento para seguir avanzando en la elaboración de políticas y la realización de reformas que conduzcan a la recuperación y la creación de empleo. En el EPAC 2017 se presentan las prioridades económicas y sociales más acuciantes, acompañadas de recomendaciones específicas. No obstante, el CESE se toma muy en serio los aspectos negativos de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de las recomendaciones específicas por país aplicadas a nivel nacional con el fin de establecer la orientación presupuestaria de la zona del euro.

1.3. El EPAC reconoce que se han registrado numerosos cambios positivos y signos de recuperación en la UE. Ha empezado a aumentar la inversión y se han creado 8 millones de nuevos puestos de trabajo desde 2013, lograr el objetivo de una tasa de empleo del 75 % es factible, se han registrado mejoras estructurales en el funcionamiento de los mercados de trabajo, y en algunos Estados miembros se ha reducido ligeramente el déficit público medio.

1.4. El Comité está de acuerdo en que garantizar un futuro económico prometedor para todos es fundamental para preservar el modo de vida europeo, pero considera que para ello debe realizarse un mayor esfuerzo. El EPAC reconoce abiertamente que la recuperación sigue siendo frágil. La tasa de desempleo se mantiene a un nivel elevado, el riesgo de pobreza incluso ha aumentado, las tasas de crecimiento del PIB y de la productividad son demasiado bajas y la inversión se mantiene preocupantemente por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Por otra parte, siguen registrándose importantes desequilibrios y riesgos de mayor alcance dentro de la zona del euro y la UE en general.

1.5. El CESE considera, asimismo, que la globalización, al igual que los cambios demográficos y tecnológicos, en particular la digitalización, son importantes fuentes de transformaciones de las que todos deben poder beneficiarse. Las inversiones en favor del conocimiento, la innovación, la educación y las TIC —todos motores del crecimiento—, deben figurar entre los principales esfuerzos que deberán realizarse.

1.6. El Comité suscribe los objetivos en materia de igualdad, equidad e inclusión, y llama la atención sobre la importancia de aplicar políticas coordinadas y emprender reformas.

1.7. Al mismo tiempo, el CESE señala que es indispensable reforzar la integración para alcanzar los objetivos comunes y subsanar las deficiencias. A este respecto, una gobernanza europea responsable, basada en la colaboración y caracterizada a la vez por la disciplina y la flexibilidad, constituye una garantía. El Semestre Europeo pone de manifiesto que la creación de asociaciones de alto nivel entre Estados miembros es una manera eficaz de salir de la crisis.

1.8. El CESE aprueba, en principio, los objetivos expuestos en el EPAC 2017, así como el reparto de tareas entre la Comisión y los Estados miembros. Reitera su propuesta de reforzar el Semestre Europeo, ya formulada en su análisis del EPAC 2016. Además del aumento de las inversiones, las reformas estructurales, el fortalecimiento del equilibrio macroeconómico y los avances que deben realizarse en relación con los indicadores que van «más allá del PIB», estos valores objetivo en materia social, medioambiental y de sostenibilidad figuran entre los objetivos principales.

1.9. En opinión del CESE, solo un sistema de indicadores exhaustivo, como el actual, que a la vez sea capaz de tener en cuenta las consecuencias sociales y medioambientales, podrá realmente poner de manifiesto el crecimiento económico real centrado en los resultados (resultado interior bruto).

1.10. El CESE considera indispensable hacer un resumen claro y comprensible de las orientaciones políticas y estratégicas para el futuro próximo y a más largo plazo. Es importante que los procesos de desarrollo vengán determinados a la vez por las prioridades de la Comisión Juncker y los objetivos para 2030, basados en la Estrategia Europa 2020, que incluyen los retos que plantea el desarrollo sostenible.

1.11. Según las previsiones más recientes de la Comisión Europea <sup>(1)</sup>, el desarrollo económico de los Estados miembros de la UE no debería experimentar cambios sustanciales entre 2016 y 2018 con respecto a 2015, y la principal fuente de crecimiento será la inversión en vez del consumo. Esta perspectiva, vinculada a un bajo crecimiento y un bajo nivel de inversión, no es favorable, tanto más cuanto que el refuerzo de la demanda interna sigue siendo muy importante para impulsar la inversión.

1.12. Habida cuenta, asimismo, de los límites de las competencias de la UE, es necesario reforzar la coordinación de todos los instrumentos de la política social. Un sistema de valores de referencia bien concebido, propuesto en el futuro con arreglo al pilar europeo de derechos sociales, podría impulsar el proceso de reforma y garantizar una mayor coordinación de las políticas sociales en el marco del Semestre Europeo.

1.13. Analizar el grado de adecuación entre la política de cohesión tradicional, que está siendo objeto de una revisión intermedia, y su financiación (Fondos EIE) por una parte, y los nuevos instrumentos de inversión (FEIE), por otra, debe ser uno de los objetivos del EPAC. Dado que se trata de uno de los mecanismos más dinámicos de la cooperación entre la Unión y los Estados miembros, es importante garantizar una mayor coordinación, también en lo que respecta a su aplicación. Además, es necesario coordinar la realización de mejoras.

1.14. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es uno de los principales pilares del funcionamiento del Semestre Europeo. El desarrollo económico, social y medioambiental sostenible a largo plazo debe basarse en políticas presupuestarias apropiadas y coordinadas a nivel de la UE y en el funcionamiento transparente y previsible de los sistemas financieros.

1.15. El CESE llama la atención sobre el hecho de que los cambios estructurales necesarios para lograr el desarrollo sostenible requieren fondos considerables, que solo estarán disponibles si los recursos presupuestarios se utilizan más eficazmente y si las inversiones aumentan de manera significativa.

1.16. Si bien este nuevo fondo europeo (el FEIE) permite aumentar sustancialmente los recursos en los sectores de la producción y las infraestructuras físicas, se considera muy problemático que los niveles de inversión pública y social se mantengan muy por debajo de lo necesario. A este respecto, es necesario garantizar una flexibilidad presupuestaria suficiente.

1.17. El CESE recomienda encarecidamente que se dé prioridad a la inversión en sistemas de educación, formación, salud y otros regímenes sociales, en particular en las regiones con un nivel de desarrollo inferior a la media.

---

<sup>(1)</sup> Previsiones económicas de invierno de 2017 de la Comisión Europea — Resumen de 13 de febrero de 2017.

1.18. La gobernanza europea debe caracterizarse a la vez por una apropiación compartida y una flexibilidad razonable. Por una parte, el CESE estima que la revisión intermedia del presupuesto de la Unión, la redefinición de los objetivos, un aumento significativo de la proporción de recursos e ingresos propios y una mayor eficacia y eficiencia en términos de aplicación, podrían contribuir a la creación de un sistema en el que la flexibilidad también podría considerarse como un modo de cubrir los riesgos. Por otra parte, la mejora de las condiciones del mercado y la normativa inteligente pueden facilitar la competitividad de la economía europea en sentido amplio (también desde una perspectiva económica, social y medioambiental).

## 2. Contexto

2.1. La cohesión de la Unión Europea se mantiene hoy día, no tanto por una voluntad política común de construir el futuro, como por las garantías jurídicas y la obligación de cooperación económica. La Unión está dividida y sigue enfrentándose a una crisis con diversas vertientes y que no cesa. El referéndum sobre el Brexit y la consiguiente incertidumbre constituyen una señal evidente de ello. Si bien el estancamiento político es más profundo que el económico, las disparidades económicas siguen siendo significativas, a pesar de la recuperación económica que puede observarse en algunos Estados miembros.

2.2. La crisis migratoria transmite un mensaje trágico a nivel mundial, que exige a Europa no solo cumplir sus obligaciones humanitarias, sino también mantener los sistemas sociales europeos y consolidar el papel que desempeña fuera de las fronteras del continente.

2.3. En cuanto al funcionamiento de la Unión, ha aumentado la distancia entre la percepción de la sociedad y la realidad. Las relaciones de cooperación establecidas entre la sociedad civil y sus organizaciones, por una parte, y el sistema institucional de la Unión, por otra, distan mucho de ser satisfactorias; los europeos son perfectamente conscientes de que la situación está empeorando. Los ciudadanos y las empresas –pequeñas, medianas o grandes– esperan iniciativas eficaces.

2.4. Se ha visto reforzada la posición de las fuerzas políticas que oponen las exigencias reales o supuestas de la independencia nacional al acervo común. Desafortunadamente, en la política de hoy día, se pone más el acento en las diferencias que en las interacciones.

2.5. Al formular las propuestas en el marco de la revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020, resultó indispensable –para dar forma a los valores europeos y promover los intereses de la Unión– reforzar los procesos de desarrollo que afectan de forma directa a los ciudadanos europeos y los instrumentos conexos.

2.6. La crisis económica y la consiguiente disminución de las inversiones han fracturado la unidad entre los Estados miembros, basada en el crecimiento, y han provocado tensiones cada vez mayores. A pesar del objetivo fundamental de la Unión, se están acentuando las diferencias de desarrollo entre los Estados miembros y, más en particular, entre determinadas regiones.

2.6.1. Además, las normas en materia de déficits presupuestarios, establecidas en 2005, deben adecuarse a la situación económica y social actual en la UE y tener en cuenta que algunos de los gastos públicos, como los de educación, deben retirarse del cálculo del déficit, ya que constituyen una importante inversión de cara al futuro.

2.7. La Unión Europea tiene un poder de atracción considerable, pero aún no ha recuperado totalmente su papel de polo de atracción para los inversores. Por lo que respecta a las inversiones productivas, la Unión está perdiendo terreno progresivamente con respecto a los Estados Unidos. Los países rezagados frenan a los más dinámicos. La disminución de los niveles de productividad y la debilidad de los procesos de innovación reducen la tasa de valor añadido europeo en la competencia mundial.

2.8. En algunos países, las inversiones productivas están disminuyendo a pesar de la existencia de un excedente presupuestario considerable. Esto constituye un obstáculo a la hora de recuperar el retraso. La respuesta está siendo lenta y burocrática.

2.8.1. No obstante, el CESE estima que la inversión y el consumo son muy necesarios para crear las condiciones para la transición económica a una economía sostenible que contribuya a la lucha contra el cambio climático. Es necesario crear nuevas formaciones y empleos para potenciar la competitividad europea.

2.9. En 2014, la Comisión Europea puso en marcha un nuevo modelo de desarrollo económico. Los objetivos enunciados –a saber, la creación de empleo y el fomento del crecimiento, el fortalecimiento del mercado único europeo, la simplificación del sistema de regulación económica, la consolidación de los logros comunitarios prioritarios, el mercado de la energía, el apoyo a las inversiones en el mercado y los servicios digitales, el trato prioritario a las redes intelectuales y físicas para interconectar Europa y el refuerzo de la responsabilidad medioambiental– representan una nueva dinámica esencial para la economía.

2.10. Las medidas adoptadas para aplicar el programa, los trabajos realizados en el marco del programa REFIT, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y el correspondiente marco institucional parecen confirmar la validez de las intenciones. Pero, como se ha señalado anteriormente, estas perspectivas de crecimiento no bastan.

2.11. La falta de políticas presupuestarias orientadas al crecimiento en los países afectados por un alto nivel de deuda pública y déficits presupuestarios, en algunos casos ocasionados más bien por el colapso financiero y bancario que un gasto público derrochador, es contraproducente y contribuye a ampliar aún más la brecha entre los países excedentarios y los deficitarios. En algunos casos, podría resultar más eficaz conceder más tiempo y permitir un ajuste más gradual, puesto que el aumento del crecimiento económico desempeña un papel clave en la reducción de las ratios de déficit y deuda.

2.12. Es necesario crear un conjunto de herramientas de desarrollo que permita garantizar el crecimiento, estimular el ajuste asimétrico en toda la UE y rebajar las tensiones sociales. El Semestre Europeo permite planificar un proceso diferenciado para cada país y controlar su ejecución, pero este proceso solo desempeña un papel casual en el establecimiento de la orientación presupuestaria de la zona del euro, como se señala claramente en la Comunicación de la Comisión COM(2016) 726 final sobre la política económica de la zona del euro.

2.13. Los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 siguen siendo pertinentes. El desempleo se mantiene a un nivel inaceptable, con más de 22 millones de parados en la Unión y más de 17 millones en la zona del euro. Más de 122 millones de personas viven prácticamente en la pobreza o están en riesgo de pobreza. La falta de perspectivas para los jóvenes constituye un obstáculo importante para el futuro renovable de Europa. La movilidad de la mano de obra es escasa. El sistema de aprendizaje permanente aún no es una prioridad política. Las tendencias, que se están desviando de los objetivos, no son alentadoras. Ya están en vigor más de setenta directivas relativas a los derechos sociales. En el dictamen sobre el pilar europeo de derechos sociales, el CESE defiende que, en el marco de la preparación de los estudios prospectivos anuales sobre el crecimiento, debe fijarse como objetivo una convergencia ascendente de los derechos sociales en Europa. Asimismo, hace hincapié en la necesidad de garantizar el crecimiento y la competitividad en el conjunto de la Unión. En este sentido, el CESE recalca la interdependencia necesaria entre la política económica, de empleo y social <sup>(2)</sup>.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. *Inversión*

3.1.1. En el EPAC, la Comisión Europea presta especial atención al resumen de las medidas destinadas a seguir desarrollando el sistema financiero; estas medidas son importantes, sobre todo, para consolidar el funcionamiento del sector, mejorar la eficacia del FEIE, eliminar los obstáculos a la inversión y ampliar el papel de la economía europea en el mundo.

3.1.2. El CESE está de acuerdo en que es de vital importancia crear una unión de mercados de capitales y otras condiciones marco, para mejorar las condiciones de financiación, diversificar el riesgo, aumentar la accesibilidad del crédito —en particular, eliminando los obstáculos que afronta el sector de las pymes— y poner en práctica el principio de igualdad de oportunidades.

3.1.3. A este respecto, cabe mencionar, a modo de ejemplo, el Reglamento sobre los fondos de capital riesgo, los esfuerzos encaminados a desarrollar el fondo de emprendimiento social, la «segunda oportunidad» para empresarios que fracasan, la mejora de los procedimientos de insolvencia y la creación de sistemas de reestructuración preventiva. Fomentar la participación de los bancos y mejorar su eficacia operativa debe constituir uno de los pilares del desarrollo de las actividades de inversión.

3.1.4. Todo indica que el FEIE —cuya ampliación ya ha sido objeto de una decisión— tiene un importante efecto incentivador en el mercado europeo de las inversiones. Esto puede tener especial importancia desde el punto de vista de la consecución de los objetivos para 2030, que también incluyen los criterios relativos al desarrollo sostenible. La transición gradual hacia una economía circular hipocarbónica creará nuevos puestos de trabajo, especialmente en el sector de los servicios, y los productos que cumplan los criterios de sostenibilidad podrán abrir nuevas vías para la innovación.

<sup>(2)</sup> SOC/542 (DO C 125 de 21.4.2017, p. 10).

3.1.5. En dictámenes anteriores, el Comité ya hizo hincapié en que la realización de la Unión de la Energía y la Estrategia para el Mercado Único Digital crearían excelentes oportunidades para realizar inversiones. Un mayor dinamismo en estos ámbitos también depende de los acuerdos comerciales internacionales —algunos de los cuales podrían verse afectados negativamente por el cambio de actitudes en la política internacional— y la consiguiente accesibilidad de los mercados.

3.1.6. El CESE considera esencial poder recurrir a los Fondos Estructurales en mayor medida que en la actualidad para apoyar la educación, la formación y la consiguiente movilidad.

### 3.2. *Proseguir con las reformas estructurales*

3.2.1. El CESE suscribe el compromiso de acometer las reformas estructurales de manera diferenciada, según lo acordado. Para ello, es necesario prever los medios necesarios a escala europea y nacional.

3.2.2. El CESE coincide con el Parlamento Europeo en que un mercado de trabajo flexible que funcione correctamente es una de las condiciones indispensables para una coyuntura económica positiva. No obstante, considera necesario reforzar la dimensión social del mercado único europeo.

3.2.3. Las recomendaciones específicas por país deben aplicarse respetando las capacidades presupuestarias de los Estados miembros a los que van dirigidas a fin de que puedan desarrollar políticas que favorecen el crecimiento y la inclusión social.

3.2.4. El CESE apoya la puesta en marcha por la Comisión Europea de una consulta sobre el pilar europeo de derechos sociales y coincide en que el desarrollo económico debería generar un mayor progreso y cohesión sociales. Los Estados miembros más eficaces en términos económicos han elaborado políticas sociales más ambiciosas y eficientes pero, en general, en Europa hay que reforzar la dimensión social y la competitividad.

3.2.5. Es importante que las reformas emprendidas por los Estados miembros garanticen el acceso a servicios y prestaciones de calidad. Por tanto, mejorar el nivel de la educación, la formación, la atención sanitaria, la vivienda y el cuidado de niños, es un requisito previo esencial para el desarrollo económico y tendrá consecuencias directas para la evolución del modo de vida y la inclusión social.

3.2.6. Reviste especial importancia el papel que desempeñan los interlocutores sociales en la concepción, la elaboración y la realización de las reformas estructurales. Este papel debe basarse, en particular, en un nuevo comienzo para el diálogo social, que se inspiraría en el diálogo actual pero contaría con mecanismos de participación reforzados. Un compromiso social responsable depende en gran medida de una comunicación clara y directa, por lo que el CESE acoge favorablemente la intención anunciada por la Comisión Europea de asociar a los interlocutores sociales, de manera profunda y sistemática, al proceso del Semestre Europeo.

3.2.7. Asimismo, un planteamiento coherente para la concepción y realización de las reformas permitiría tener más en cuenta la dimensión social en el proceso del Semestre Europeo. Es necesario reforzar las herramientas y la metodología de la política económica con una visión a largo plazo centrada en resultados y valores sociales que también tengan en cuenta el requisito de sostenibilidad.

3.2.8. La creación de un sistema de incentivos que cree unas condiciones de competencia equitativas, apoye en mayor medida el crecimiento y limite las posibilidades de abuso debe formar parte integrante del proceso de reforma.

### 3.3. *Políticas presupuestarias positivas*

3.3.1. La puesta en práctica del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y el seguimiento de la forma en que se aplican sus disposiciones y su impacto en las economías de los distintos Estados miembros, constituyen elementos importantes del proceso del Semestre Europeo. Cabe lamentar que el proceso del Semestre Europeo haya resultado ser un instrumento parcial que prohíbe un nivel elevado de deuda y déficit so pena de sanciones, y que se limite a prescribir una mera reducción de los superávits elevados. El CESE está a favor de la flexibilidad, sobre todo cuando permite a las inversiones públicas potenciar sectores que también reportan beneficios a largo plazo (educación, formación y asistencia sanitaria).

3.3.2. No obstante, el CESE considera que la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento debe completarse con la introducción de un procedimiento para desequilibrios sociales, similar al actual procedimiento para desequilibrios macroeconómicos, que determinaría y analizaría las repercusiones sociales de las actividades económicas en los Estados miembros. Como se ha señalado anteriormente, debe prestarse especial atención a los déficits presupuestarios nacionales cuando están vinculados a inversiones de futuro, como la educación, o a inversiones destinadas a crear las condiciones necesarias para la transición económica a una economía sostenible que contribuya a la lucha contra el cambio climático.

3.3.3. El CESE valora positivamente el papel reforzado del Banco Central Europeo y los esfuerzos de la Comisión en pro de una orientación presupuestaria positiva para la política monetaria de la zona del euro. El CESE reconoce el destacado papel que desempeña el BCE en la restauración de la estabilidad en el contexto de la crisis. Esto debe completarse con medidas más rigurosas para acelerar la tasa de incremento del crecimiento económico y la creación de empleo. En este contexto, el CESE expresa su profunda preocupación y su decepción por el hecho de que el Consejo haya rechazado la recomendación de la Comisión sobre una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro.

3.3.4. El bajo nivel de los tipos de interés que caracteriza al período actual ofrece a los Estados miembros la posibilidad de aumentar la inversión pública y reducir, al mismo tiempo, su tasa de endeudamiento. El CESE considera que —dentro de los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento— la revisión intermedia del presupuesto de la UE, la preparación del próximo período de programación y la introducción del «presupuesto de la UE centrado en los resultados» deberían brindar la oportunidad de recurrir a prácticas de inversión originales, que impulsen el crecimiento económico y garanticen la sostenibilidad a largo plazo.

3.3.5. Las previsiones del EPAC 2017 revisten especial importancia cuando se analiza la evolución estructural de la sociedad europea. Los esfuerzos destinados a mitigar las consecuencias adversas del envejecimiento para la sociedad ejercen cada vez más presión sobre los presupuestos de los Estados miembros. Cabe destacar, una vez más, la importancia de la formación y el reciclaje, el papel de prevención que incumbe al sector de la salud y la necesidad de reformar el sistema de protección social.

#### 4. Observaciones generales

4.1. Es indispensable y a la vez urgente elaborar detalladamente y aplicar un programa prioritario destinado a consolidar plenamente el sistema financiero de la zona del euro. Ahora bien, este programa no debería ahondar aún más la brecha entre los países europeos.

4.2. El primer período del desarrollo a dos velocidades anunciado por los «cinco presidentes» y que persigue la plena realización de la unión económica y monetaria europea concluye en 2017. Se ha elaborado un «Libro Blanco» para preparar la segunda etapa. En el contexto creado por el Brexit, reviste especial importancia el fortalecimiento de las cuatro uniones (económica, presupuestaria, financiera y política). Durante el período posterior al Brexit, será esencial revisar al alza las capacidades financieras.

4.2.1. Hasta la fecha, la atención se ha centrado, sobre todo, en el fortalecimiento del sistema económico y financiero de la zona del euro —crear consejos de competitividad y productividad, consolidar la unión bancaria y llegar a un acuerdo sobre su tercer pilar, un sistema de garantía de depósitos (SEGD), crear un órgano encargado de velar por el respeto de la disciplina presupuestaria y avanzar hacia una estrecha cooperación en el mercado de capitales—, pero también debería fomentarse una mayor voluntad de cooperar a nivel político.

4.2.2. Esto constituye un claro incentivo para que los dirigentes de la Unión establezcan una orientación estratégica general basada en una política económica flexible. De conformidad con el Tratado de Lisboa y el marco reglamentario por el que se rige su aplicación, dicha orientación tendrá más en cuenta las particularidades sociales, así como la capacidad de resistencia de cada país, incluso en los casos en que los acuerdos de regulación de la economía y sus instrumentos funcionen correctamente

(esta posibilidad se ve claramente reflejada en la actitud más flexible adoptada recientemente por Francia, España y Portugal en lo que respecta a la reducción del déficit presupuestario).

4.3. En los anteriores ejercicios presupuestarios y financieros, el requisito de un «valor añadido europeo» adquirió una importancia significativa en relación con la definición de los programas y las misiones. Los distintos programas apoyados por los fondos europeos se han orientado cada vez más hacia una cooperación concreta entre los Estados miembros de la Unión, en cuyo marco los esfuerzos conjuntos han arrojado un resultado superior al que se habría obtenido a un nivel estrictamente nacional (Mecanismo «Conectar Europa», Horizonte 2020, etc.), o han favorecido la convergencia de los intereses comunes europeos entre el nivel local y el de los Estados miembros (lucha contra el desempleo y la pobreza, desarrollo de infraestructuras, desarrollo regional y urbano, etc.). Sin embargo, la magnitud de los recursos disponibles no guarda proporción con las tareas encomendadas.

4.4. La convergencia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 ha sido objeto también de una atención considerable en las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo. Además de las reformas presupuestarias y estructurales, los programas de reformas de los Estados miembros también han tenido que prever objetivos específicos y precisar el modo de alcanzarlos. Los tres pilares de la Estrategia Europa 2020 —una Europa inteligente, sostenible e integradora— y su sistema de indicadores pueden seguir sirviendo de referencia para responder a los nuevos desafíos que irán planteándose de aquí a 2030.

4.5. Los objetivos de sostenibilidad social y medioambiental a largo plazo deben desempeñar un papel más destacado en el mecanismo del Semestre Europeo. Este proceso podrá favorecer la concertación en torno a cuestiones esenciales como el fomento de las diferentes inversiones en el sector social y el sector público, la toma en consideración de las inversiones rentables a largo plazo al calcular el déficit presupuestario, o incluso el desarrollo de una estructura institucional al servicio del bienestar de los ciudadanos. Debe establecerse una nueva «regla de oro» que determine el significado de los términos «consumo» e «inversión». Las condiciones necesarias a tal efecto pueden crearse estudiando la posibilidad de revisar los mecanismos del presupuesto de la Unión y de aumentar las fuentes de ingresos propios.

4.6. En el marco de esta concertación, revisten especial importancia un sentimiento de apropiación más amplio, desde la definición de las tareas hasta su ejecución, así como el reconocimiento del papel cada vez más importante de los beneficiarios finales. Es necesario reforzar el papel de los parlamentos nacionales y respetar sus preocupaciones en materia de subsidiariedad.

4.7. No hay unidad en la visión de futuro, la voluntad política o la capacidad de gobernanza. El dispositivo jurídico es complejo y la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil es puramente formal, como bien refleja la falta de apoyo de los ciudadanos. Esto incrementa el déficit democrático y socava la confianza.

4.8. En la actualidad, los procesos de desarrollo vienen determinados por dos grandes conjuntos de instituciones e instrumentos económicos y financieros muy diversos, cada uno dotado de su propio procedimiento. Convendría reforzar la complementariedad entre estos conjuntos y, a este respecto, no basta con definir unas orientaciones que vayan en ese sentido. Se requiere una solución sistémica.

4.8.1. Se trata, en primer lugar, de los tradicionales Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), cuyo objetivo es reforzar la cohesión. Adoptan la forma de ayudas a la inversión y el desarrollo, y se modernizan de forma continua, pero mantienen inalterada su naturaleza. Están disponibles gracias a la redistribución del presupuesto de la Unión, alimentado por las contribuciones de los Estados miembros más desarrollados. En algunos casos, los beneficiarios no estiman en su justo valor esos fondos, pues consideran que son algo que «se les debe».

4.8.2. En el marco de la revisión intermedia prevista en el proceso del marco financiero plurianual (MFP) de siete años, que llegará a su término en 2020, es indispensable completar y simplificar la normativa para favorecer la complementariedad antes mencionada.

4.8.3. En esta perspectiva se inscriben las propuestas de la Comisión Europea destinadas a reforzar los objetivos financieros, estimular las inversiones, afrontar los flujos migratorios o reducir el desempleo juvenil.

4.8.4. La mejora de la flexibilidad y la simplificación de la reglamentación en materia de acceso a la financiación son elementos clave.

4.8.5. El segundo conjunto de instrumentos al servicio de la realización del «plan Juncker» es el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), un nuevo instrumento financiero centrado en el mercado, que brinda la posibilidad de apoyar el capital-riesgo y moviliza fondos públicos, bancarios y privados. El importe del FEIE ya se eleva a 500 000 millones EUR y su período de referencia concluye en 2020. Podría desempeñar un papel importante en el próximo período de programación.

4.9. Es importante integrar el nuevo mecanismo de gobernanza creado de este modo en la futura gobernanza centrada en el desarrollo. Estos dos sistemas de financiación también deberían armonizarse en cada Estado miembro. Más a largo plazo, sería conveniente combinar los dos mecanismos de gobernanza.

4.10. El CESE considera alentadora la nueva Comunicación de la Comisión Europea, que resume, para el período que concluye en 2030, los trabajos estratégicos de orientación realizados hasta la fecha para afrontar los desafíos de la sostenibilidad.

4.11. Las misiones en el marco del nuevo proceso de programación deberían basarse en un número reducido de objetivos claros. Para ello, es necesario recurrir a un nuevo instrumento estratégico en el marco de la Comisión Europea, es decir, un sistema de gobernanza basado en la coordinación, que también tenga en cuenta el control social.

4.12. Sobre la base de la evaluación de la eficacia y la eficiencia de los distintos instrumentos financieros, resulta necesario formular cuanto antes una propuesta para el período que concluye en 2030 que contribuya a un mejor reparto de las tareas entre los objetivos de cohesión tradicionales y las inversiones realizadas con arreglo a una lógica de mercado. El mecanismo de evaluación de proyectos vinculado al FEIE proporciona una asistencia metodológica de calidad, también cuando se utilizan los instrumentos de cohesión tradicionales.

4.13. A fin de mejorar la eficacia y eficiencia del Semestre Europeo, es preciso reforzar la estructura institucional de la asociación y extenderla a todos los ciudadanos europeos en virtud del derecho de participación pública. En efecto, se debería garantizar a todos los ciudadanos europeos la posibilidad de acceder a la información pertinente y participar en las decisiones de planificación y aplicación. También deberían poder dar su opinión sobre los proyectos de programas, licitaciones e informes de evaluación.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

ANEXO  
al DICTAMEN

**del Comité Económico y Social Europeo**

Los siguientes puntos del dictamen del Subcomité, que fueron sustituidos por una enmienda aprobada por la Asamblea, obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 54, apartado 4, del Reglamento Interno).

a) **Punto 1.9:**

*En opinión del CESE, solo un sistema de indicadores complejo, que a la vez sea capaz de tener en cuenta las consecuencias sociales y medioambientales, podrá realmente poner de manifiesto el crecimiento económico real centrado en los resultados (resultado interior bruto).*

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 111

En contra: 109

Abstenciones: 13

b) **Punto 2.13:**

*Los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 siguen siendo pertinentes. El desempleo se mantiene a un nivel inaceptable, con más de 22 millones de parados en la Unión y más de 17 millones en la zona del euro. Más de 122 millones de personas viven prácticamente en la pobreza o están en riesgo de pobreza. La falta de perspectivas para los jóvenes constituye un obstáculo importante para el futuro renovable de Europa. La movilidad de la mano de obra es escasa. El sistema de aprendizaje permanente aún no es una prioridad política. Las tendencias, que se están desviando de los objetivos, no son alentadoras. Ya están en vigor más de setenta directivas relativas a los derechos sociales. «El CESE hace hincapié en la necesidad del crecimiento y la competitividad en el conjunto de la Unión. En este sentido, el CESE recalca la interconexión necesaria entre la política económica, de empleo y social»<sup>(3)</sup>.*

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre el pilar europeo de derechos sociales (SOC/542) (DO C 125 de 21.4.2017, p. 10).

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 145

En contra: 62

Abstenciones: 14

c) **Punto 3.2.2:**

*El CESE coincide con el Parlamento Europeo en que un mercado de trabajo flexible que funcione correctamente es una de las condiciones indispensables para una coyuntura económica positiva. Además, toma nota de que la UE es la región más desarrollada del mundo en términos de disposiciones sociales.*

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 141

En contra: 65

Abstenciones: 16

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 87/217/CEE del Consejo, la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1257/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, la Directiva 86/278/CEE del Consejo y la Directiva 94/63/CE del Parlamento y del Consejo en lo que atañe a las normas de procedimiento en el ámbito de la información en materia de medio ambiente y por la que se deroga la Directiva 91/692/CEE del Consejo»**

[COM(2016) 789 final – 2016/0394 (COD)]

(2017/C 173/14)

Consulta	Parlamento Europeo, 13.2.2017 Consejo de la Unión Europea, 20.2.2017
Fundamento jurídico	Artículos 192, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	178/1/2

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, esta había sido examinada en su dictamen 1491/90, aprobado el 18 de diciembre de 1990 (\*), el Comité, en su 523.º pleno, celebrado los días 22 y 23 febrero de 2017 (sesión del 22 de febrero de 2017), decidió por 178 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

(\*) Dictamen del CESE 1491/90 sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la normalización y racionalización de los informes referidos a la aplicación de ciertas Directivas que afectan al medio ambiente (DO C 60 de 8.3.1991, p. 15).







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



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**