



### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

##### 509º Pleno del CESE de los días 1 y 2 de julio de 2015

2015/C 383/01	Dictamen del Comité Económico y Social y al Comité sobre «Las mujeres y el transporte» (Dictamen exploratorio solicitado por la Comisión) . . . . .	1
2015/C 383/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Las alegaciones medioambientales, sociales y de propiedades saludables en el mercado interior (Dictamen de iniciativa) . . . . .	8
2015/C 383/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El deporte y los valores europeos» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	14
2015/C 383/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Almacenamiento de energía: un factor de integración y seguridad energética» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	19
2015/C 383/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las ciudades inteligentes como motor de una nueva política industrial europea» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	24
2015/C 383/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La ATCI y su incidencia en las pymes» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	34
2015/C 383/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los objetivos para después de 2015 en la región euromediterránea» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	44
2015/C 383/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Financiación para el desarrollo — La posición de la sociedad civil» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	49
2015/C 383/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	57

### III Actos preparatorios

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### 509º Pleno del CESE de los días 1 y 2 de julio de 2015

2015/C 383/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde «Construir una Unión de los Mercados de Capitales» [COM(2015) 63 final] . . . . .	64
2015/C 383/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020» [COM(2015) 81 final] . . . . .	74
2015/C 383/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva» [COM(2015) 80 final] y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10 % — Preparación de la red eléctrica europea de 2020» [COM(2015) 82 final] . . . . .	84
2015/C 383/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia una nueva Política Europea de Vecindad» [JOIN(2015) 6 final] . . . . .	91
2015/C 383/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga la Directiva 76/621/CEE del Consejo, relativa a la determinación del porcentaje máximo de ácido erúxico en los aceites y grasas, y el Reglamento (CE) n° 320/2006 del Consejo por el que se establece un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar» [COM(2015) 174 final — 2015/0090 COD] . . . . .	99
2015/C 383/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 302/2009 [COM(2015) 180 final — 2015/0096 COD] . . . . .	100

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

## 509º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 1 Y 2 DE JULIO DE 2015

**Dictamen del Comité Económico y Social y al Comité sobre «Las mujeres y el transporte»**

(Dictamen exploratorio solicitado por la Comisión)

(2015/C 383/01)

**Ponente:** Sra. SHARMA

**Coponente:** Sr. HENCKS

El 8 de marzo de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

*Las mujeres y el transporte.*

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de junio de 2015.

En su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 1 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 119 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El del transporte ha sido un sector de tradición predominantemente masculina en todas sus dimensiones —aire, mar, carretera, ferrocarril, navegación interior, espacio, logística—, de lo cual se desprende que:

- la política de transporte se orienta hacia el hombre: está ideada por hombres y se centra en torno a estilos de vida masculinos,
- los empleos en este sector están ocupados principalmente por hombres y se orientan hacia los trabajadores masculinos,
- los valores arraigados en este sector denotan un escaso apoyo a las mujeres y una falta de sensibilidad con respecto al género, y
- la consideración del género está ausente de la política de transporte de la UE.

La discriminación existente en el sector se ve reflejada en el resumen de las estadísticas actuales del sector, contenido en el anexo 1 al presente dictamen. Aunque muchas de las barreras que se señalan son comunes a otros sectores, el sector del transporte presenta un historial especialmente deficiente a la hora de hacer frente a estos problemas.

1.2. Por tanto, el presente dictamen exploratorio, elaborado a solicitud de la comisaria europea de Transporte, se centra en las oportunidades del sector del transporte para integrar mejor a las mujeres y generar un mayor crecimiento económico, social y sostenible. Sin embargo, no se aborda la cuestión de las mujeres como usuarias del transporte, por lo que el CESE considera que también podría elaborarse un dictamen exploratorio sobre el tema. A pesar de las lagunas, la situación puede dar un vuelco si se aplican políticas neutras en materia de género para apoyar la competitividad, la innovación, el crecimiento y el empleo en el contexto de la Estrategia Europa 2020. El nuevo Plan de Inversiones para Europa, en favor del crecimiento y el empleo, debe integrar la igualdad de género, suprimiendo los actuales obstáculos de género y desarrollando una cultura de compromiso e integración para que tanto los hombres como las mujeres puedan ser activos por igual en todos los aspectos del transporte. Es necesario un mayor reconocimiento de la perspectiva de género como componente destacado de la política de transporte de la UE.

1.3. Las principales recomendaciones son las siguientes:

- recopilar datos y establecer indicadores clave que permitan detectar y derribar las barreras, y
- velar por que las mujeres participen de manera activa y visible en la elaboración de políticas y la toma de decisiones, así como en la planificación de las mismas,
- asociar de manera proactiva a ambos sexos en la creación de un mejor entorno laboral, incluida la igualdad de retribución por un mismo trabajo, en el conjunto de los diversos componentes del sector,
- tomar medidas para atraer a las mujeres hacia las oportunidades de empleo y mejorar la calidad del empleo,
- lograr una mayor participación de las universidades y los servicios de orientación profesional en la promoción de un alcance amplio para el sector, en particular en lo que se refiere a la tecnología, la I+D y la ingeniería,
- fomentar de manera proactiva el papel de la mujer entre el empresariado,
- capacitar a las mujeres y al sector en aras de una mayor integración.

## 2. Generalidades

2.1. El compromiso por la igualdad de los sexos en el transporte es complejo y no se aborda en profundidad en el presente dictamen. El interés por el transporte pasa por la educación, la familia, la experiencia, la necesidad o la demanda de innovación. La participación en este sector es el resultado de las oportunidades profesionales que ofrecen los centros de enseñanza, las cualificaciones, las competencias y las redes. La permanencia en el sector puede depender del desarrollo de los recursos humanos, la formación, la mejora de las competencias y la diversificación, así como de las condiciones de trabajo, el salario, los horarios de trabajo y la conciliación entre vida laboral y privada.

2.2. Desde la perspectiva de las mujeres, esto incluye cuestiones como la seguridad, la violencia de género y el acoso sexual de compañeros de trabajo o usuarios. Además, las mujeres pueden ver interrumpida su carrera profesional como consecuencia de la maternidad o la prestación de cuidados. Por todo ello, reincorporarse al sector exige modalidades de trabajo flexible, reciclaje profesional y medidas para evitar la pérdida de antigüedad o estatus.

2.3. Ahora bien, cuando las condiciones laborales son buenas, tanto los hombres como las mujeres se realizan en su labor en el sector, están satisfechos en su trabajo, reciben una formación de alto nivel, desarrollan sus competencias, tienen posibilidades de ascenso y participan en el proceso de toma de decisiones. Para los empresarios, esto se traduce en oportunidades de innovación, crecimiento y creación de empleo.

2.4. Al analizar la evolución del empleo en el sector del transporte, debe distinguirse entre los trabajadores que deben desplazarse en el ejercicio de sus funciones y los que no. A las trabajadoras del sector les resulta más difícil trabajar lejos de su lugar de residencia, razón por la cual, en casi todas las profesiones del sector (a excepción de la aviación), los puestos que exigen desplazamientos están mayormente ocupados por hombres. Este tipo de puesto suele estar mejor remunerado, por lo que la brecha salarial entre hombres y mujeres en el sector se está convirtiendo en un problema persistente y difícil de resolver.

2.5. Las trabajadoras también se han visto afectadas por las consecuencias de la crisis económica. Las tendencias anteriores a la crisis demuestran que el sector se había abierto a las mujeres y que se habían redoblado los esfuerzos para contratar y promover activamente a las mujeres en los transportes. En aquel momento, muchas de estas tendencias estaban relacionadas con el desarrollo de las profesiones de los servicios en tierra y las inversiones en tecnologías que ya no requerían trabajos manuales pesados. Sin embargo, estas tendencias se vieron atenuadas por la crisis, ya que los recortes también incidieron en las medidas necesarias para acompañar a las políticas en materia de igualdad entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo.

### 3. Una política destinada a mejorar el equilibrio entre hombres y mujeres

3.1. El CESE se felicita de que se haya nombrado a una mujer, la Sra. Bulc, comisaria de Transporte. La composición por sexos de los órganos de decisión se basa con demasiada frecuencia en encasillamientos, no en el grado de competencia. Para que pueda prosperar con un fuerte crecimiento sostenible, el sector del transporte de la UE ha de ser **neutro en materia de género en los procesos de elaboración de las políticas y la toma de decisiones**. Las mujeres han de participar en ambos en pie de igualdad, sin necesidad de medidas de discriminación positiva, por sus propios méritos y sobre la base de criterios de competencia y de transparencia de los nombramientos.

3.2. Se ha demostrado que una mayor participación de las mujeres en los puestos de alto nivel, incluida la dirección no ejecutiva, aporta beneficios decisivos a las empresas <sup>(1)</sup>. El compromiso de las mujeres en el proceso de toma de decisiones ayudará a las empresas, instituciones y asociaciones a innovar y aportar nuevas perspectivas de mercado. **La diversidad de género en la mano de obra** no solo fomenta la colaboración, el entendimiento y la tolerancia, sino que se ha demostrado que impulsa la competitividad, la productividad y la responsabilidad social de las empresas, a la vez que garantiza el mantenimiento en el empleo de ambos sexos.

3.3. Por consiguiente, el CESE recomienda procedimientos sencillos y no burocráticos de **auditoría periódica y notificación de los progresos realizados por los agentes del transporte** —responsables políticos, empresas, sindicatos, asociaciones de transporte, partes interesadas— en materia de igualdad de género. Esta medida debería prever la educación de los usuarios para que se superen los estereotipos y las ideas preconcebidas. Los hombres y las mujeres deben contar con las mismas posibilidades de influir en la creación, el diseño y la gestión del sistema de transporte, otorgándose la misma importancia a sus respectivos valores. La Comisión podría estudiar esta recomendación en el marco de su propio diálogo político y como **condición para la financiación de los proyectos de RTE-T o de I+D**.

### 4. Recopilación de datos e indicadores

4.1. La Comisión Europea y los Estados miembros podrían prestar mayor apoyo al sector por medio de la **recopilación de datos y unos análisis estadísticos que tengan en cuenta la perspectiva de género y el desglose por sexos**, poniendo de manifiesto los principales ámbitos de inversión o apoyo.

4.2. Se deberán tomar en consideración los siguientes indicadores:

- la orientación y el asesoramiento en la enseñanza secundaria y superior,
- las cualificaciones y la formación, también desde la enseñanza secundaria hasta la educación superior,
- los niveles salariales de contratación,
- las oportunidades profesionales y los obstáculos,
- el equilibrio entre vida laboral y vida privada,
- la salud y seguridad en el puesto de trabajo,
- la cultura de trabajo, con un desglose por roles en función del sexo,
- las mujeres en la elaboración de políticas y en la toma de decisiones, también en los consejos de administración de las empresas, y

<sup>(1)</sup> DO C 133 de 9.5.2013, p. 68.

— la asignación de recursos para las mujeres emprendedoras.

4.3. El análisis de los datos puede utilizarse para examinar el ciclo de empleo y determinar dónde existen obstáculos a la incorporación y la progresión de las mujeres en el sector. Con posterioridad, se podrán crear **instrumentos sectoriales específicos** para abordar las deficiencias que discriminan a las mujeres.

4.4. La Comisión Europea podría considerar en profundidad la posibilidad de analizar aspectos como:

— la distribución y asignación de los recursos públicos, incluida la financiación de proyectos de la UE, toda vez que los prejuicios sexistas en los procesos de toma de decisiones repercuten en el uso de los presupuestos e infraestructuras públicas. Ello debería conducir a la introducción de una **presupuestación con perspectiva de género en la política europea de transportes**,

— la división de las medidas macroeconómicas para contrarrestar el impacto de los prejuicios sexistas en el desarrollo de las políticas fiscales, las políticas de tarificación vial, la política fiscal aeronáutica, la política de los servicios públicos, las políticas de liberalización y la política relativa a los derechos de los consumidores. Ello garantizaría la **integración de la perspectiva de género** en los servicios públicos y en las políticas de liberalización/privatización dentro del sector de los transportes,

— la recopilación de datos que constituirían pruebas que, a su vez, sentarían las bases de la futura política europea de transporte y sus procesos. Por ejemplo, la auditoría de género del transporte público del Reino Unido hace hincapié en el cumplimiento, por parte de las entidades de transporte, de la integración de la perspectiva de género.

## 5. El empleo: la participación femenina

5.1. Europa ha asistido en las últimas décadas a un incremento de la participación femenina en todos los sectores del mercado laboral. Si bien esta tendencia continúa al alza, el sector del transporte sigue siendo en gran medida desfavorable a la mujer trabajadora. A pesar de toda una serie de iniciativas en el marco del Fondo Social Europeo y del programa EQUAL, el del transporte sigue siendo un sector segregado en el que predomina la mano de obra masculina, que se concentra principalmente en oficios como los de conductor, piloto o técnico, o en profesiones que implican trabajo físico y una gran carga de trabajo, mientras que las mujeres asumen predominantemente trabajos relacionados con los servicios y las tareas administrativas.

5.2. En general, la reestructuración en el sector del transporte ha afectado a los oficios protagonizados principalmente por los hombres —ferrocarriles, puertos y navegación interior—, mientras que se ha empleado a más mujeres en las actividades de servicios que han surgido dentro de las nuevas cadenas de suministro, empresas de logística, etc. Actualmente, la aplicación de las nuevas tecnologías permite tanto a las mujeres como a los hombres acceder en pie de igualdad a empleos en sectores que, tradicionalmente, exigían un arduo trabajo físico. Sin embargo, la conciliación entre vida laboral y privada no solo sigue siendo un problema, sino que impide a las mujeres acceder a los puestos de trabajo que exigen desplazamientos.

5.3. Se ha generalizado la idea de que determinados empleos, lugares de trabajo y horarios de trabajo están destinados exclusivamente a los hombres, lo cual ejerce un impacto significativo en términos de contratación y mantenimiento de la mano de obra femenina en profesiones en que las mujeres están poco representadas.

5.4. En cuanto a la igualdad de retribución, la segregación hace que se mantenga la brecha salarial entre hombres y mujeres en el sector del transporte. Los hombres acaparan los empleos técnicos, considerados más cualificados, mientras que las mujeres son más numerosas en los servicios administrativos y de atención al cliente. En el sector del transporte, los hombres trabajan más horas y ocupan más puestos de trabajo a tiempo completo, mientras que las mujeres suelen elegir horarios de trabajo más flexibles, que conllevan oportunidades más limitadas. Además, las perspectivas de carrera son mejores para los hombres que para las mujeres. El acceso a los oficios protagonizados principalmente por los hombres sigue siendo problemático, a pesar de que tanto los hombres como las mujeres tienen igualdad de acceso a la formación profesional. Esto da lugar a situaciones en que mujeres que han recibido formación en profesiones técnicas no pueden encontrar un empleo que se corresponda con su nivel de cualificación. Todos estos factores hacen que aumente la brecha salarial entre mujeres y hombres en el sector del transporte.

5.5. La adopción de un planteamiento atento a las cuestiones de género para la salud y seguridad en el sector del transporte no deja de ser problemática si se tiene en cuenta que la mayoría de las profesiones que plantean un riesgo real de accidentes laborales y enfermedades profesionales están dominadas por los hombres. Esto hace que disminuyan las posibilidades de incorporar un planteamiento diferenciado en función del género en las políticas y medidas de salud y seguridad. No obstante, los diversos oficios, tareas, horarios o condiciones de trabajo implican diferentes niveles de exposición a los riesgos.

5.6. El sector del transporte de la Unión Europea registra un elevado número de actos violentos de todo tipo, muchos de los cuales no son objeto de denuncia. Las actuaciones violentas de terceros son igualmente problemáticas en el sector, ya que las mujeres tienen mayor presencia en aquellas profesiones que exigen un contacto directo con los clientes, por lo que tienden a estar más expuestas a comportamientos agresivos o ataques. Los trabajadores que mantienen un contacto directo con el público deben afrontar un creciente sentimiento de frustración provocado por los atascos, los retrasos o la falta de información sobre estos últimos. En este contexto, debería realizarse un mayor esfuerzo para animar a las empresas de transporte a adoptar **políticas de tolerancia cero frente a la violencia en el lugar de trabajo**.

5.7. El CESE propone que la revisión del Libro Blanco de 2011 «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte» incluya una nueva iniciativa —que se añadiría a la lista en el anexo I— en favor de la igualdad entre hombres y mujeres en las profesiones del transporte, es decir, **acciones para atraer a las mujeres hacia las oportunidades de empleo** en el sector de los transportes con medidas que **mejoren la calidad del empleo** en todos los medios de transporte, las condiciones de trabajo, **la formación y el aprendizaje permanente, la salud y la seguridad operativa y laboral** y que, por último, ofrezcan unas **buenas oportunidades profesionales**, elementos todos ellos que contribuyen a una mejor conciliación entre la vida laboral y privada. Podría mejorarse la integración de mujeres en el sector de los transportes a través de acciones positivas, para lo cual se precisa, como mínimo, renovar las instalaciones de aseo, los vestuarios y los alojamientos, además de evaluar de forma más apropiada el horario de trabajo continuo, el estrés, los movimientos repetitivos y el cansancio en cada uno de los modos de transporte.

5.8. Una serie de iniciativas sectoriales emprendida por los interlocutores sociales con el fin de transformar el sector del transporte en un lugar de trabajo más apropiado para las mujeres demuestra que el sector es consciente de los posibles obstáculos que deberán superarse. Por otra parte, un estudio realizado por los interlocutores sociales del sector ferroviario —la Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CER) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF)— sobre la representación y una mayor integración de las mujeres en las profesiones de este sector, dio lugar a recomendaciones cuya puesta en práctica a nivel empresarial está siendo supervisada conjuntamente por estas dos organizaciones. La Unión Internacional de Transportes Públicos (UITP) y la ETF han adoptado el mismo planteamiento para el sector del transporte público urbano. En el sector del transporte marítimo, la ETF y la Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA) desarrollaron, en 2014, un conjunto completo de herramientas de formación, con directrices, un vídeo y un manual destinados a luchar contra el acoso en los buques. En los puertos y astilleros, la ETF, la Organización de los Puertos Marítimos Europeos (ESPO), el Consejo Internacional de Estibadores (IDC) y la Federación de operadores de puertos privados de Europa (FEPORT) acordaron recientemente una serie de recomendaciones conjuntas, incluidas catorce acciones destinadas a promover y mantener el empleo de las mujeres en el sector portuario.

5.9. Muchas organizaciones, como la OIT y los interlocutores sociales, ya han establecido directrices, paquetes de formación, conjuntos de herramientas y códigos de buenas prácticas que pueden utilizarse o reforzarse para incrementar la participación de las mujeres en el sector. La Comisión debería integrar una marcada dimensión de género en los pilares de un **observatorio de cuestiones sociales, empleo y formación para el transporte**, con arreglo a lo recomendado por el CESE en su dictamen de 2011 sobre el tema «Cómo han influido las políticas de la UE en las oportunidades de empleo, las necesidades de formación y las condiciones de trabajo de los transportistas».

## 6. Las mujeres en las empresas

6.1. Los empresarios han cobrado mayor importancia como proveedores de oportunidades de empleo y protagonistas en sectores como el del transporte<sup>(2)</sup>. Actualmente, esto incluye el compromiso con la economía verde, los sistemas de transporte inteligentes (STI), los sistemas de circuito cerrado de televisión (CCTV), la planificación en tiempo real y la seguridad.

6.2. Unas políticas sencillas y específicas destinadas a las empresas de mujeres podrían ofrecer un rendimiento de la inversión que aumentaría las posibilidades de crecimiento y de empleo en la UE. La Comisión debería estudiar la posibilidad de crear una **oficina de mujeres propietarias de empresas** en la Comisión Europea y en los ministerios competentes de los Estados miembros. Esta oficina debería formar parte de los ministerios de desarrollo económico al objeto de distinguir claramente entre actividades económicas empresariales y responsabilidades en materia de igualdad de género.

<sup>(2)</sup> DO C 299 de 4.10.2012, p. 24.

6.3. Además, debería estudiarse la posibilidad de nombrar un **director/delegado o representante de alto nivel del empresariado femenino** en la Comisión Europea y en los Estados miembros, con una función transversal de sensibilización sobre los beneficios económicos que se obtienen alentando a un mayor número de mujeres a crear y desarrollar empresas. Esta «dirección de empresas» podría asumir también la responsabilidad de promover este sector y las trayectorias académicas que favorecieran el empresariado femenino, como la investigación, la ciencia, la ingeniería de alto nivel tecnológico, la ingeniería del transporte y el desarrollo de las TI.

## 7. Las mujeres y el transporte: cómo hacerlo realidad

7.1. Para hacer frente a la infrarrepresentación femenina y aprovechar el talento de las mujeres en el mercado laboral del transporte de forma más eficaz y amplia, el CESE recomienda recurrir a las siguientes herramientas con vistas a **desarrollar la capacidad de las mujeres a todos los niveles**. Esto podrá llevarse a cabo desarrollando proyectos de la UE en el seno de la DG Transporte o en colaboración con otros proyectos confirmados de la UE, por ejemplo, marcos de asociación en los que:

- puede adoptarse un **enfoque coordinado** entre las instituciones, las asociaciones del sector, los sindicatos y las partes interesadas activas en el ámbito del transporte para emprender una campaña de **fomento de la incorporación de las mujeres al sector** del transporte y hacer hincapié en el valor añadido que esto aportaría a la economía y al tejido social de la UE. *Esto es lo que se ha logrado recientemente en el caso de Londres, con la incorporación de 100 mujeres al sector del transporte. La celebración de este éxito demostró el importante papel que desempeñan las mujeres en el sector del transporte, y servirá para asociar, motivar e inspirar a las generaciones actuales y futuras de trabajadoras del sector del transporte,*
- puede lograrse la **igualdad en el sector del transporte**: aunque no se trata de un aspecto específico del sector, se han realizado estudios que demuestran que la falta de igualdad es uno de los principales motivos por los cuales las mujeres no se muestran más interesadas por trabajar en este sector. Es necesario abordar estas cuestiones con carácter prioritario:
  - igualdad de retribución por un mismo trabajo,
  - procedimiento de contratación transparente,
  - unas prácticas laborales flexibles, incluido el trabajo compartido y oportunidades de trabajo a tiempo parcial,
  - atraer el talento, teniendo en cuenta tanto a las trabajadoras en edad madura como a las jóvenes, con y sin cualificaciones de alto nivel,
  - proceso de toma de decisiones: prever un mayor número de mujeres dentro de los consejos de administración de las empresas, las estructuras de gestión, las organizaciones sindicales —más allá de la condición de afiliada— y los procesos de elaboración de las políticas.

7.2. Tutoría: aumentar los mecanismos de apoyo, facilitar conocimientos y experiencia, crear redes y ofrecer asesoría. Todo ello puede alcanzarse tanto de manera interna dentro de las empresas y en el ámbito de los trabajadores, como externa, entre empresas y sectores de transporte comparables, así como a través de programas de tutoría ya establecidos que no se centren exclusivamente en el transporte. Las redes de tutoría deberían incluir a participantes de ambos sexos. Además, estas redes pueden desarrollarse en *clusters* y ser intersectoriales para permitir la transferencia de conocimientos, mejores prácticas, conocimientos técnicos y oportunidades en todo el sector del transporte.

7.3. Programas de desarrollo: implantar una formación que permita el **desarrollo de capacidades y la cualificación profesional** necesarios para incrementar las competencias sin sesgo de género, garantizando así la igualdad de los niveles de competencia de cara a la contratación o los ascensos.

7.4. **Educación**: la revisión del sistema educativo y la promoción de las funciones en el sector del transporte para replantearse la idea de que este se adecua únicamente a los hombres. Establecer modelos de referencia femeninos para promover las oportunidades.

7.5. Fomentar **la innovación y la pequeña empresa en el transporte**: buscar a mujeres que trabajen en pymes para determinar nuevas tendencias, innovación y posibilidades de I+D. **Dar a conocer los éxitos**. *Caso de buenas prácticas: El «Women 1st Top 100 Club» es una red compuesta por las mujeres más influyentes en el ámbito de la hostelería, el transporte de pasajeros, los viajes y el turismo, que actúan de embajadoras y sirven de modelo para las líderes del día de mañana* (<http://women1st.co.uk/top-100>).

7.6. **Participación en la cadena de suministro**: alentar a los suministradores para que incluyan información de género en la cadena de suministro. Buscar oportunidades para estudiar la adjudicación de los contratos públicos a empresas que son propiedad de mujeres. *Caso de buenas prácticas: la iniciativa estadounidense «WEConnect» ofrece especialmente licitaciones y contratos públicos a mujeres de todos los sectores. Esta iniciativa ya funciona en Europa* (<http://weconnectinternational.org>).

7.7. **Responsabilidad social de las empresas (RSE)**: animar a las empresas a que faciliten datos estadísticos por sexo como parte de su responsabilidad social y se comprometan a promover a la mujer en el sector del transporte. Contribuir a la implantación de una marca en el transporte como **«sector de preferencia»** para todos.

7.8. Internacionalización: Europa es valorada por **la transferencia de conocimientos y el desarrollo de los marcos de asociación**. El transporte es un sector mundial que plantea numerosos desafíos y en el que Europa puede compartir sus experiencias y su capacidad de innovación, así como abrirse a nuevos mercados. Un papel fundamental de la mujer en este sector sería el de promover la industria europea y sus conocimientos técnicos por todo el mundo.

Bruselas, 1 de julio de 2015.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Las alegaciones medioambientales, sociales y de propiedades saludables en el mercado interior**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2015/C 383/02)

**Ponente: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 22 de enero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*«Las alegaciones medioambientales, sociales y de propiedades saludables en el mercado interior»*

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de junio de 2015.

En su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 2 de julio de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 17 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La comunicación comercial es un instrumento importante para que las empresas puedan difundir sus productos y servicios de una forma transparente, garantizando un funcionamiento eficaz del mercado interior con un elevado nivel de protección de los consumidores. No obstante, existen determinados mensajes que no son veraces o incorporan contenidos inexactos utilizando alegaciones medioambientales, sociales o éticas y saludables que perjudican a las empresas que cumplen toda la normativa y a los consumidores.

1.2. La eficacia medioambiental y social de los productos y servicios se mide y comunica actualmente recurriendo a distintos canales y formatos en el marco de las diferentes iniciativas, con varios formatos y con arreglo a diversas metodologías de evaluación. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera importante que la Comisión proponga métodos europeos para evaluar y comunicar el impacto ambiental global de los productos y servicios. Igualmente, se debería elaborar un inventario de etiquetas oficiales, especificando su significado y las entidades acreditadas para su otorgamiento, validez y contraste. En todo caso, los consumidores tienen derecho a disponer de una información clara y precisa sobre el origen de los productos.

1.3. El CESE espera que la Comisión revise como prolongación de la Directiva 2005/29/CE las Directrices para facilitar el acceso por parte de consumidores y empresas a una información fiable y transparente, que clarifique la aplicación de las alegaciones medioambientales, éticas y de salud en la comunicación comercial.

1.4. En el ámbito de la cooperación administrativa, la administración de consumo debería realizar, a nivel de cada Estado miembro, un «barrido» sobre las alegaciones medioambientales, sociales, éticas y de salud, para poder evaluar mediante datos concretos la situación existente.

1.5. Debe establecerse un marco jurídico coherente, completo y consistente, a nivel de la UE, para regular la comunicación comercial en línea, en el que se respete el derecho a la intimidad personal y la protección de otros objetivos de interés público.

1.6. La Comisión Europea y los Estados miembros, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberían fomentar sus actuaciones de vigilancia, control y sanción en relación con los sistemas de autorregulación y corregulación existentes en ese ámbito, en los que se incluyen alegaciones medioambientales, sociales y de salud, en particular, garantizando que los organismos de autorregulación publicitaria nacionales y europeos cumplan los estándares establecidos en las disposiciones y recomendaciones comunitarias y, en especial, con el objeto de obtener un nivel elevado de protección del consumidor. Se debería también informar a las organizaciones de consumidores de la elaboración de códigos de conducta para asociarlas a su redacción.

## 2. Introducción

2.1. En la Unión Europea, existe un elevado número de empresas que ofrecen al consumidor información completa, veraz y transparente sobre las características esenciales de los bienes y servicios puestos a disposición en el mercado. No obstante, mediante la utilización inadecuada de alegaciones medioambientales, sociales y de salud, se está perjudicando a las empresas que cumplen la normativa y a los consumidores que adquieren los bienes y servicios.

2.2. El derecho a la información posibilita el funcionamiento de un mercado interior más transparente y contrarresta las evidentes asimetrías en la relación entre proveedores y consumidores.

2.3. El consumidor tiene derecho a obtener información, completa, veraz y transparente sobre las características esenciales de los bienes y servicios puestos a disposición en el mercado.

2.4. En consecuencia, la información es un factor determinante en la toma de decisiones de compra de los consumidores y usuarios, tanto a la hora de adquirir un producto de forma preferente y selectiva como de rechazar aquellos otros que no ofrecen la misma satisfacción para sus necesidades y deseos. A su vez, el desarrollo tecnológico permite, cada vez más, a las empresas atender de forma singularizada las demandas de los distintos segmentos de consumidores, en un proceso de fidelización a través de la personalización de los productos, como se explicita en el marketing *one to one*.

2.5. En un modelo de economía social de mercado, como el establecido en el Tratado, la Unión no cuenta con un marco jurídico íntegro para las comunicaciones comerciales, pues está incompleto y es inútilmente complejo, inconsistente y, a veces, incoherente, al basarse, principalmente, en:

- la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(1)</sup> sobre prácticas comerciales desleales que abarca únicamente las relaciones entre consumidores y empresas. Esta Directiva se entiende sin perjuicio de las normas relativas a salud de la UE y los Estados miembros y, en lo que respecta a los servicios financieros, los Estados miembros pueden imponer requisitos más exigentes o más restrictivos que los previstos en la Directiva;
- la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(2)</sup> sobre publicidad engañosa y comparativa que resulta de aplicación a las relaciones entre empresas;
- la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(3)</sup> sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), por la que se modificó la Directiva usualmente conocida como «Televisión sin fronteras»;
- en el sector alimentario, está el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(4)</sup> relativo a las declaraciones nutricionales o propiedades saludables en los alimentos. Igualmente en relación con otros sectores dentro del ámbito de la salud como son los cosméticos y los productos de cuidado personal, en los que la Comisión ya está trabajando;
- la Comunicación sobre Responsabilidad Corporativa <sup>(5)</sup> o, la más reciente Comunicación sobre una Estrategia Europea del Mercado Único Digital <sup>(6)</sup>.

2.6. La Comisión ha publicado diversas comunicaciones y entablado un debate público y, entre otros temas, está trabajando sobre la denominada «huella ecológica» de los productos para poder garantizar una información sólida y precisa sobre el impacto medioambiental de los productos a lo largo de todo su ciclo de vida.

2.7. Aunque el consumidor tiene más posibilidades de acceso a la información, debido a la evolución tecnológica, la regulación de la comunicación comercial en línea a nivel de la Unión está actualmente dispersa en diversos textos (directivas sobre el comercio electrónico, la protección consumidores, la protección de la intimidad en las comunicaciones comerciales, la prácticas comerciales desleales, etc.). El CESE considera que en el futuro deberá presentarse una propuesta como prolongación de la estrategia aprobada. No obstante, de forma inmediata debería abordarse una consolidación que incluya en un único texto refundido la normativa vigente y evite las contradicciones en los mensajes que utilicen este canal.

<sup>(1)</sup> DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

<sup>(2)</sup> DO L 376 de 27.12.2006, p. 21.

<sup>(3)</sup> DO L 95 de 15.4.2010, p. 1.

<sup>(4)</sup> DO L 404 de 30.12.2006, p. 9.

<sup>(5)</sup> COM(2002) 347 final.

<sup>(6)</sup> COM(2015) 192 final.

2.8. Por otra parte, ya se ha establecido un marco de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, en el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores, que debería profundizar en estos ámbitos, para evaluar las eventuales infracciones.

2.9. Respecto a las vías de recurso existentes, estas son muy variadas dependiendo de los Estados miembros, pues, mientras unos interponen directamente ante los tribunales recursos eficaces para el cumplimiento de las normas, en otros Estados se han desarrollado diversas iniciativas de autorregulación y corregulación publicitaria, a través de códigos de conducta y del establecimiento de organismos extrajudiciales de resolución de controversias en este ámbito, que complementan la legislación y los mecanismos de control de cumplimiento administrativos y judiciales vigentes.

2.10. Hay otras variables que aportan mayor complejidad al problema en cuestión, tales como:

- la opción de un etiquetado facultativo,
- la huella de las políticas de responsabilidad social corporativa,
- una mayor demanda selectiva de los consumidores de productos que reúnan determinadas características de forma especial o específica en respuesta a una inquietud particular,
- la frecuente insuficiencia de mecanismos de control efectivos, y
- las dificultades de discriminar y contrastar la información por parte de los consumidores.

2.11. Finalmente, algunas técnicas promocionales —como el *branded content*, marketing emocional y el *storytelling*, la colocación del producto (*product placement*) o las aplicaciones del denominado neuromarketing—, al tiempo que ayudan a los oferentes a conseguir más eficazmente sus objetivos comerciales, dificultan la toma racional de decisiones por parte de los ciudadanos en relación con sus decisiones de compra, usos y consumo, basada en una evaluación real de los beneficios de los bienes y servicios y su adecuación en precio. Entre otras cosas, porque en muchos casos eliminan la diferenciación tradicional entre contenidos publicitarios y no publicitarios, escamoteando a los receptores del mensaje su derecho a conocer la naturaleza e intencionalidad comercial que pueda haber tras un mensaje aparentemente informativo, por lo que pueden conducir a error, sobre todo a los consumidores más vulnerables, como los jóvenes, los mayores, los disminuidos y los discapacitados.

2.12. En definitiva, el CESE es favorable a la existencia de productos o servicios de mayor calidad, que han sido fabricados de manera ética o que se distinguen por su mayor utilidad medioambiental o social, y a la existencia de las alegaciones medioambientales, sociales y de salud, versando este Dictamen sobre las alegaciones y comunicaciones comerciales que son falsas, inexactas o conllevan a confusión.

### 3. Observaciones generales

3.1. La incidencia de comunicaciones comerciales basadas en alegaciones inciertas, inexactas o de difícil contrastación, y que inducen al error y a la confusión, resulta diversa y de intensidad variable, pero todas ellas ocasionan importantes perjuicios a los consumidores, a las empresas que cumplen la normativa y por extensión, a la práctica de un mercado de bienes y servicios ético y transparente.

3.2. Entre otras se pueden citar las siguientes consecuencias:

- desvirtuación de la oferta en relación con la repercusión en los precios de las alegaciones referidas,
- creación de mercados no transparentes con marcada asimetría entre oferta y demanda,
- limitación del poder de compra del consumidor al mermar su capacidad de tomar decisiones informadas, por no disponer de una información veraz que le permita contrastar sus necesidades y deseos con las características de lo ofertado,
- efecto disuasorio y de frustración sobre aquellos consumidores comprometidos con factores de responsabilidad en sus decisiones (ambientales, sociales, de propiedades saludables) cuando la información recibida se revela engañosa, errónea o inverificable,

- fomento de conductas *free riders* que dificultan la implantación y extensión del consumo responsable, por parte de oferentes que se benefician del creciente interés de los consumidores por estos factores, pero sin estar dispuestos a destinar los recursos requeridos, lo que además supone un perjuicio a aquellas empresas que sí actúan de forma correcta,
- pérdida de confianza del consumidor en el mercado y en el control que ejercen las administraciones públicas al respecto.

3.3. La información debe corresponder a las necesidades reales y a las expectativas de los consumidores, por lo que su adecuación debe evaluarse en función de la finalidad, del contenido, de la presentación, del contexto y de la identificación del mensaje publicitario, cuyos parámetros fundamentales son los siguientes: fiabilidad, actualidad, imparcialidad, exactitud, pertinencia, carácter sucinto, comprensibilidad, claridad, legibilidad y fácil acceso. El CESE propone que en las etiquetas de los productos conste el origen de los mismos porque esa información eleva el nivel de protección y evita que los consumidores se vean inducidos a error y confusión, por lo que constituye un instrumento que facilita su elección.

#### 4. Alegaciones de contenido medioambiental

4.1. Las alegaciones de contenido medioambiental se centran fundamentalmente en el impacto en el entorno que genera la composición de los productos o su utilización, frecuentemente relacionado con el cambio climático y las emisiones contaminantes. Pero también se puede extender a otros términos como el uso racional de recursos naturales, la deforestación, la diversidad de especies, o la eficiencia energética. En definitiva, con la huella ambiental de la actividad de empresas y el consumo de productos en nuestro entorno medioambiental.

4.2. Cuando el uso de estas alegaciones es puramente formal o aparente pero no afecta a la realidad del producto o de su elaboración, se produce un fenómeno conocido como *greenwashing* y puede definirse como «la ampliación selectiva de información ambientalmente positiva a través de la publicidad, que causa una imagen distorsionada de la realidad en la mente del consumidor, en la que estos aspectos “ecológicos” se encuentran sobre-representados». La Comisión, también lo define en su guía de aplicación de la Directiva 2005/29/CE<sup>(7)</sup>.

4.3. Desde el punto de vista medioambiental, la información sobre los impactos (negativos o positivos) de una marca, genera en la mente del consumidor una imagen de la misma. A la vez, esta imagen influye en aspectos como la decisión de compra o la opinión política. Mediante el castigo de comportamientos «malos» y el premio de los «buenos», materializado en las decisiones de compra, el sistema se encuentra en un cierto equilibrio dinámico.

4.4. Las técnicas de *greenwashing* más utilizadas son las siguientes:

- apariencia verde de un proceso contaminante. Una afirmación que sugiere que un producto es «verde» basado en un conjunto limitado de atributos sin prestar atención a otras cuestiones ambientales importantes. El producto final puede ser muy verde pero el proceso que lo origina es muy contaminante. También se pueden incluir malas prácticas en la cadena de suministro vinculadas a condiciones laborales poco saludables y con productos dañinos,
- ausencia de pruebas. Una declaración ambiental que no puede ser corroborada con la información de soporte de fácil acceso o por una certificación fiable de terceros,
- vaguedad: un reclamo que está tan pobremente definido que su significado real es probable que sea mal interpretado por el consumidor,
- etiquetas «falsas» o premios que en realidad no lo son.

4.5. Se deben utilizar criterios que permitan una justa información al consumidor y proscribir una utilización abusiva del argumento ecológico en las comunicaciones comerciales.

4.6. La introducción de métodos europeos armonizados, tales como la denominada «huella ambiental», para poder implantar la trazabilidad ambiental de los productos y organizaciones, puede ser una medida clarificadora para el funcionamiento del mercado. Es conveniente que estos métodos se basen en las normas internacionales ampliamente utilizadas, entre otras, el Estándar Internacional ISO 14201, sobre alegaciones medioambientales auto-declaradas o la del Código de la Cámara Internacional de Comercio.

<sup>(7)</sup> SEC(2009) 1666 final. Véase el punto 2.5.1.

## 5. Alegaciones de contenido ético y social

5.1. De la misma forma que las alegaciones se vierten en el terreno de lo medioambiental, podríamos hablar de una especie de *greenwashing* relativa a las «cualidades éticas y sociales» de empresas y productos. En este caso, se trata de transformar la adquisición de un producto en una oportunidad de acción benéfica o solidaria, de índole social en la medida que conlleva implícitamente un beneficio para grupos o colectivos que presentan una determinada necesidad o vulnerabilidad.

5.2. En la actualidad resulta frecuente observar marcas que se asocian a proyectos con fines sociales, mediante campañas que se basan en la promoción de ventas. Se trata de las denominadas *charity promotions* o campañas de promoción de ventas unidas a una acción social que han experimentado cierto auge en un contexto de crisis económica. Estas acciones cuando se utilizan con argumentos no veraces como mero pretexto para las ventas, pueden inducir a error y confundir al consumidor por lo que resultan especialmente dañinas.

5.3. Las acciones se dirigen a campañas solidarias, de ayuda humanitaria, de asistencia social a determinados colectivos o grupos de población, o incluso la defensa de causas coyunturales derivadas de alguna emergencia contingente, o también de una cuestión estructural que implique discriminación, segregación, desigualdad, etc.

5.4. Otros casos de *social washing* o *greenwashing* social se dan cuando se presenta una imagen socialmente responsable de la empresa que no está suficientemente fundamentada, o también, cuando se exagera un atributo social y publicitario como el *core business* de dicha empresa.

5.5. Las alegaciones de consideración ética o social a veces se combinan con otras de carácter medioambiental, pero también se extienden en función de las cotas de actualidad a otros aspectos como el laboral, el fomento de lo local, la participación ciudadana o cualquier otro que despierte una motivación de compra vinculada en los consumidores.

5.6. También, se debe tener en cuenta, al respecto, la actuación encubierta de los falsos «consultores de asuntos éticos, sociales y medioambientales» que, inducen a error y causan confusión a los consumidores, pues actúan en el mercado como operadores económicos o intermediarios, abusando de la buena fe y credulidad de los consumidores, dedicándose con ánimo de lucro a comercializar productos o servicios, bajo argumentos falaces.

5.7. Especialmente perniciosas para el funcionamiento del mercado interior resultan las actuaciones de carácter financiero que, utilizando argumentos éticos, sociales o medioambientales, se dedican a la comercialización de productos e instrumentos financieros, sin cumplir los requisitos de solvencia y los controles de supervisión que tienen que cumplir las entidades financieras. La Autoridad Bancaria Europea, recientemente, ha adoptado una opinión proponiendo una serie de medidas para minorar los riesgos, establecer requisitos de publicidad y recomendaciones para proteger a los participantes frente a posibles conflictos de intereses.

5.8. Debe evitarse el *social washing* o la utilización de información no veraz con la finalidad de dar una imagen socialmente comprometida.

## 6. Alegaciones de contenido sanitario y de otra índole

6.1. La reciente inquietud de los consumidores por los hábitos de vida saludable así como la extensión tecnológica a las áreas de producción de alimentos, cosméticos y otros productos relacionados con la salud, también provoca la utilización de alegaciones de carácter sanitario, ya sea relacionadas con la alimentación y la nutrición, con los logros dietéticos y estéticos, o incluso con la mejora de las funciones cognitivas y funcionales.

6.2. En correspondencia con las alegaciones medioambientales, la irrupción de la preocupación de los consumidores por una alimentación sana también da oportunidad a proponer alegaciones relacionadas con la agricultura biológica u orgánica; o también respecto de la presencia o ausencia de componentes alimentarios como las vitaminas, los ácidos grasos Omega-3, los azúcares, la sal o el alcohol e, incluso, las sustancias transgénicas.

6.3. El progresivo envejecimiento de la población así como una mayor esperanza de vida representan un campo abonado para una futura expansión de la práctica informativa de alegaciones de uso ilícito.

6.4. De modo similar, en el «marketing saludable», que recurre a este tipo de declaraciones como valor añadido para una más eficaz comercialización de los productos, como ocurre en sectores como el de los complementos alimenticios o los productos de herbolario, pero también en las ofertas de gran consumo, también se produce la utilización abusiva de pretendidas ventajas sanitarias revestidas de argumentos pseudocientíficos.

## 7. Observaciones específicas

7.1. Es preciso tener en cuenta que las opciones que representa tanto el etiquetado facultativo como el diseño de logotipos y pictogramas genera asociaciones poco rigurosas en los procesos cognitivos y emocionales que mueven a los consumidores a tomar una decisión de compra. Mediante mensajes e imágenes no debe alegarse con rotundidad y firmeza lo que no pueda acreditarse fehacientemente. Sería conveniente efectuar acciones específicas para el control de las alegaciones.

7.2. No obstante, la monitorización de las alegaciones debe atenderse en función de los soportes empleados puesto que cada uno de ellos presenta circunstancias específicas en su tratamiento. En resumen, de forma esquemática, pueden presentarse utilizando, entre otros, los siguientes:

- textos,
- mensajes y eslóganes,
- logotipos,
- símbolos y signos,
- pictogramas,
- imágenes y fotos,
- gráficos y datos,
- graduación de colores,
- rostros y nombres de personas e instituciones mediáticas y de reconocido prestigio.

7.3. Cuando haya afirmaciones no demostrables y se ofrezcan con fines comerciales, puede solicitarse que se abstengan de hacerlo o que expongan la información de forma correcta.

7.4. Por todo ello, el CESE insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que, en el marco del Reglamento (CE) n° 2006/2004, se adopten las medidas oportunas mediante la cooperación administrativa y, en especial, la promoción de las actividades comunes, para erradicar el empleo fraudulento de alegaciones de carácter ético, medioambiental o saludable que no sean conformes, en estrecha colaboración con los Centros Europeos del Consumidor que desempeñan un papel fundamental en este tipo de situaciones.

Bruselas, 2 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El deporte y los valores europeos»****(Dictamen de iniciativa)**

(2015/C 383/03)

**Ponente: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 10 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*El deporte y los valores europeos.*

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de junio de 2015.

En su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 2 de julio de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 99 votos a favor, 59 en contra y 32 abstenciones, el presente dictamen.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El deporte contribuye a la consecución de objetivos estratégicos de la Unión, pone de relieve valores pedagógicos y culturales fundamentales y es un vector de integración en la medida en que se dirige a todos los ciudadanos independientemente de su sexo, origen étnico, religión, edad, nacionalidad, condición social u orientación sexual. El deporte es un instrumento que sirve para combatir la intolerancia, la xenofobia y el racismo.

1.2. Las actividades deportivas, permiten a todas las personas canalizar sus esperanzas, de forma constructiva, al enriquecerse con los valores de esfuerzo, solidaridad, cohesión que transmite el deporte, y aportan bienestar físico e intelectual a la vez que ayudan a paliar los problemas sociales al ofrecer valores positivos. A este respecto, se considera importante que en el debate se aborde también la fijación de un conjunto de normas mínimas universales que promuevan la integridad de la práctica del deporte por parte de niños y jóvenes en todas las especialidades deportivas.

1.3. El voluntariado deportivo tiene una función fundamental en el desarrollo del deporte base y en los clubs, por lo que comporta un valor considerable desde el punto de vista social, económico y democrático; de ahí que deban promocionarse el voluntariado y la ciudadanía activa a través del deporte.

1.4. El principio de buena gobernanza y buena gestión debe garantizar la integridad en las competiciones deportivas. En el deporte es una condición la autonomía de las organizaciones deportivas, que deben actuar conforme a los principios de transparencia, responsabilidad y democracia. Basándose en ello, deben estar representadas adecuadamente todas las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones. A fin de consolidar este marco de prevención general, y como demuestra un exhaustivo estudio llevado a cabo recientemente<sup>(1)</sup>, es fundamental reforzar la confianza entre las autoridades nacionales y las instituciones deportivas para facilitar el necesario intercambio de información entre las autoridades judiciales nacionales y las instituciones deportivas internacionales.

1.5. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que, en materia de innovación, difundan información e intercambien entre sí, en un contexto europeo, información sobre experiencias positivas y sobre las prácticas más idóneas en relación con formas de crear y apoyar la constitución de asociaciones estratégicas entre las principales partes interesadas de diferentes sectores, destinadas a potenciar el papel del deporte como motor de la innovación y el crecimiento económico. En este sentido, es muy importante saber aprovechar los beneficios que la organización de grandes acontecimientos deportivos puede y debe reportar a las regiones y ciudades donde se celebran; considera que la Comisión debe estar atenta a las nuevas iniciativas y metodologías que vayan surgiendo a nivel mundial destinadas a ayudar a las regiones y ciudades a poner en marcha proyectos deportivos que promuevan un desarrollo económico y social sostenible.

<sup>(1)</sup> «Protecting the Integrity of Sport Competition The Last Bet for Modern Sport», pp. 120-124, Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne e International Centre for Sport Security (ICSS), mayo de 2014.

1.6. Se debe fomentar, en los diferentes niveles, la utilización de los instrumentos de financiación de la UE para el desarrollo del sector del deporte.

1.7. Se deberían promover a nivel europeo la cohesión social, las acciones para la inclusión de los colectivos desfavorecidos en las actividades deportivas y la inserción social de las personas, incluidas las privadas de libertad, para que puedan encontrar en el deporte un instrumento de reintegración en la sociedad, ya que produce bienestar emocional y aporta estabilidad merced a sus valores de esfuerzo, solidaridad y, en definitiva, de «juego limpio», que pueden ayudar a erradicar la exclusión social y la discriminación.

1.8. Resulta relevante la tarea de la UE en la lucha contra la desigualdad para eliminar los obstáculos que impiden a los discapacitados acceder a las actividades deportivas, fomentar su participación en las competiciones y erradicar cualquier prejuicio social al respecto. Por ello, resultaría positivo que la Comisión proponga al Consejo de Ministros la elaboración de un «Código Europeo de Buenas Prácticas sobre Deporte e Inclusión Social» para fomentar e impulsar más la práctica del deporte entre las personas con discapacidad.

1.9. La UE y los Estados miembros deberían prestar especial atención a la promoción del deporte y la actividad física entre las personas mayores. Dado el creciente envejecimiento de la población europea, es fundamental que se tomen iniciativas específicas, debidamente financiadas, en este sentido.

## 2. Introducción

2.1. El Tratado de Lisboa contempla en el proceso de integración la existencia de unos valores comunes a la Unión y a sus Estados miembros. Esos valores supremos son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías.

El Tratado de Lisboa atribuye a la Unión competencias para fomentar los aspectos europeos del deporte [art. 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)]. Es necesario tratar las distintas dimensiones —sociales, económicas y culturales— del fenómeno deportivo desde la óptica de su incardinación en los valores consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, que supone un claro compromiso de actuación de las instituciones y de los Estados miembros que, en aplicación del principio de subsidiariedad, deben impulsar políticas, normas y medidas para fomentar los aspectos europeos del deporte.

2.2. La finalidad del presente dictamen de iniciativa es intentar difundir las potencialidades que contienen los valores europeos y los valores del deporte, incluidos los de invierno, transmitiéndolos a todos los ciudadanos y organizaciones sociales, e impulsar la política de deportes de la Unión, dado que hasta el momento solamente han existido pronunciamientos judiciales esporádicos, normalmente relacionados con el ejercicio de las libertades económicas.

2.3. Ya desde la antigüedad, la filosofía griega clásica distinguía entre la actividad del cuerpo y la mente, siendo el espíritu «olímpico» un desarrollo de dichas ideas entre las que, de forma fundamental, resaltaba la ética y la promoción de la paz.

Es importante la contribución del deporte a los objetivos europeos y mundiales de la Estrategia «Europa 2020», dada la gran contribución que este sector puede aportar a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

## 3. La función social del deporte

3.1. Para garantizar la función social del deporte, los Estados miembros deben tener unas infraestructuras adecuadas que faciliten la práctica del deporte, contando en sus respectivos territorios de una adecuada, suficiente y equilibrada red básica de instalaciones y equipamientos deportivos.

3.2. El voluntariado continúa siendo la piedra angular del deporte en Europa, ya que los voluntarios permiten el desarrollo y la difusión de los ideales deportivos, junto con las asociaciones deportivas sin ánimo de lucro. En este sentido, debe resaltarse la función de la escuela en la difusión de los valores olímpicos, en cuanto promueven la paz y la concordia en el deporte, preservando la convivencia y la integración en una sociedad democrática y pluralista, así como los valores humanos que se identifican con el deporte y que se implican en la erradicación de la violencia, el racismo, la intolerancia y la xenofobia en el deporte.

3.2.1. La aplicación de los principios de la buena gobernanza resulta necesaria para las organizaciones deportivas. Deben basarse en los principios de transparencia, responsabilidad y democracia; y estar debidamente representadas en ellas todas las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones, incluidos los seguidores que, generalmente, promueven los principios del juego limpio. Habría que reflexionar sobre la posibilidad de imponer requisitos de transparencia más estrictos cuando se financien sus actividades con fondos públicos.

3.2.2. El CESE considera que debe ponderarse la posibilidad de concertar la acción contra estos fenómenos indeseables —como puede ser la corrupción en los resultados deportivos, el dopaje o los actos violentos— sobre la base no solo de las competencias que la Unión tiene reconocidas en los artículos 6 y 165 del TFUE, sino también de las relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia o cualesquiera otras que pudieran ser necesarias para adoptar medidas supranacionales que incluso pudieran tener un verdadero alcance disuasorio.

3.2.3. Estas medidas deberían tener la finalidad de garantizar un elevado nivel de seguridad, y podrían ser por ejemplo medidas tendentes a alcanzar una coordinación y cooperación entre autoridades policiales (Europol) y judiciales (Eurojust) y otras autoridades competentes, entre las que deben estar las federaciones deportivas.

3.3. Fomentar la actividad física y la práctica del deporte es un factor determinante para proteger la salud pública en una sociedad moderna. Debe destacarse que la práctica del deporte promueve un estilo de vida saludable, mejorando la calidad de vida, de modo que se aprovechan plenamente las oportunidades del deporte y se reduce así el gasto en salud.

3.4. La actuación institucional de la UE en materia de deportes ha recibido un impulso significativo gracias al debate público surgido en torno a la denominada «dimensión europea del deporte», la inclusión del deporte en el Programa Erasmus+ o las acciones estratégicas en materia de igualdad de género en el deporte, entre otras. Anualmente, se debaten las prioridades de este Programa, por lo que el CESE solicita que para la próxima evaluación se tengan en cuenta las observaciones de este dictamen.

3.4.1. Esta actuación institucional deberá reforzarse mediante la adopción de las medidas necesarias para implementar el valor añadido y los aspectos positivos que representan los deportes autóctonos, tradicionales y de mayor arraigo local como muestra acreditativa de la diversidad cultural e histórica de la Unión, cuya existencia deberían promoverse y difundirse.

3.4.2. En base al indicado programa Erasmus+, la Comisión debería presentar un balance nítido del impacto de la inclusión de las actividades deportivas en dicho programa, especialmente en lo que concierne a la consecución de los objetivos sobre nuevas cualificaciones y empleo, y juventud.

3.5. Para lograr que el deporte contribuya a la consolidación y el desarrollo de los valores europeos es necesario adoptar y ejecutar medidas de coordinación, de complemento o de apoyo, dirigidas a la protección de esos valores europeos, especialmente, los tendentes a proteger la dignidad humana, así como ciertos elementos del proceso educativo de las personas cuya correcta asimilación resulta determinante para el buen funcionamiento de la democracia y el Estado de Derecho. Este enfoque puede verse reforzado gracias al mensaje de «juego limpio» que canaliza el deporte, que transmite a la sociedad gran parte de los valores europeos.

No menos propicia resulta la dimensión europea del deporte para favorecer la consecución de unos parámetros tendentes a la igualdad entre mujeres y hombres. Sería importante la creación y uso de materiales educativos para la formación de los responsables, tanto los del ámbito deportivo como los padres, a fin de contribuir a la eliminación de los estereotipos de género y a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el deporte, y para fomentar un equilibrio cada vez mayor en la representación de ambos sexos en los consejos de dirección y en los comités deportivos. En este contexto, la elaboración de una carta de mejores prácticas en el desarrollo de la juventud y la protección en el deporte se considera un paso de gran relevancia <sup>(2)</sup>.

3.6. La práctica del deporte, individual o colectivamente, puede constituir una fuente legítima de creación de empleo, riqueza y bienestar, cuya adecuada explotación resulta de gran importancia en la actualidad, con vistas a combatir el desempleo juvenil y la exclusión social. Cabe mencionar, en particular, la situación de los atletas que comienzan una segunda carrera, tras haber abandonado el deporte de alta competición y que necesitan prepararse de forma específica para esta etapa de su vida (doble carrera). Para el adecuado desarrollo de estos jóvenes son necesarios la equivalencia y el reconocimiento de los diplomas y las cualificaciones en el deporte. Este último extremo es importante para intentar acabar con la economía sumergida que pueda existir en este sector y proceder a su legalización en el futuro.

---

<sup>(2)</sup> Esta fue una de las principales conclusiones de la Inter Regional Sports Policy Summit (Lisboa, 16 y 17 de marzo de 2015), que reunió a la mayoría de las principales partes interesadas mundiales en la definición de políticas sobre el deporte.

3.6.1. Será conveniente determinar las fórmulas de movilización de los mecanismos financieros europeos para promover el deporte como instrumento para impulsar la integración social y el empleo juvenil, la igualdad de géneros, la innovación, la creación de redes de organizaciones que defiendan la reinserción social y otros fines de interés público.

Para combatir la exclusión social y como fórmula de reinserción, el deporte es un medio idóneo para alcanzar valores que incrementen el desarrollo personal y social, con incidencia en la salud y en el ámbito formativo de las personas. Se debería promover a nivel europeo la cohesión social y la inserción social de las personas, incluidas las privadas de libertad, que pueden encontrar en el deporte un instrumento de reintegración en la sociedad, ya que produce bienestar emocional y aporta cohesión y estabilidad merced a sus valores de esfuerzo, solidaridad y, en definitiva, de «juego limpio».

3.6.2. Se debería crear una red de organizaciones que defiendan la cohesión social y la reinserción social mediante la práctica del deporte, en especial, de los que cuentan con mayor difusión, de forma que hubiera un intercambio de buenas prácticas, basándose en los valores europeos contenidos en los Tratados, con la organización de un Congreso europeo de prácticas innovadoras de reinserción social a través del deporte, de campeonatos a nivel de la Unión Europea y la publicación y difusión de los resultados de estas redes.

3.7. La tarea institucional de la Unión tiene reservado un ámbito relevante en la lucha contra la desigualdad para eliminar los obstáculos que impiden a los discapacitados acceder a las actividades deportivas, fomentar su participación en las competiciones y erradicar cualquier prejuicio social al respecto.

Resultaría positivo que la Comisión proponga al Consejo de Ministros la elaboración de un «Código Europeo de Buenas Prácticas sobre Deporte e Inclusión Social».

3.7.1. Se debería fomentar la integración de personas con discapacidad a través del deporte en encuentros deportivos para mejorar la calidad de vida y desarrollar los hábitos sociales de las personas con discapacidad y de sus familias. Por eso, el deporte no solo es un hábito saludable sino que también mejora y potencia la movilidad de estas personas y permite desarrollar la toma de decisiones, el compañerismo o el trabajo en equipo.

3.7.2. Para fomentar la difusión del deporte paralímpico o de alto nivel para personas con discapacidad e incrementar así el nivel de sensibilización entre los ciudadanos, se hace necesario implementar una estrategia de comunicación desde los poderes públicos de cara a los Juegos Paralímpicos y a otros acontecimientos internacionales de alto nivel, empleando para ello los medios y los profesionales necesarios, y culminando en una cobertura televisiva de los Juegos Paralímpicos con alto nivel de calidad, un importante número de horas de emisión y en franjas horarias de gran audiencia.

3.7.3. En el marco legislativo nacional de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se persiguen los mismos objetivos y se establecen la «accesibilidad y el diseño para todos» como las herramientas que deben utilizarse para la modificación y creación de entornos que permitan la participación plena de los ciudadanos.

3.7.4. Ya que una de las barreras que se suele identificar de forma sistemática cuando se pretende desarrollar programas que favorezcan la inclusión de las personas con discapacidad y de las personas mayores en la actividad física deportiva es el déficit formativo que presentan los distintos agentes implicados en el proceso, la recomendación es proporcionar material necesario para atender las necesidades formativas de los maestros, profesores de educación física y técnicos deportivos en el desarrollo de la actividad físico-deportiva en un entorno inclusivo.

3.8. El proceso aparentemente irreversible del envejecimiento de la sociedad europea, que va acompañado de un aumento constante de la esperanza de vida, requiere desarrollar iniciativas y programas específicos destinados a promover el deporte y el ejercicio físico entre las personas mayores. Se trata de un ámbito que la mayoría de los países han descuidado hasta ahora y que sin embargo requiere una atención particular, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros.

#### **4. Naturaleza económica de la actividad deportiva**

4.1. El deporte tiene una naturaleza económica que se deriva de las actividades económicas de la práctica del deporte y su profesionalización, que afectan al mercado interior. También tiene una naturaleza específica del deporte, que se basa en unas estructuras que se fundamentan en el voluntariado y sus funciones sociales, pedagógicas y culturales, con una contribución considerable a valores positivos como la deportividad, el respeto y la inclusión social.

Por ello, debe establecerse una distinción entre los intereses deportivos y los comerciales, y el CESE considera que debe protegerse el deporte de una influencia excesiva de la economía para que prevalezcan los principios y valores del deporte.

4.1.1. Esta especificidad del deporte, por sus aspectos singulares y esenciales, debería someterse a un criterio individualizado cuando se le aplique la legislación de la Unión, en los casos en que la UE pueda intervenir de forma más eficaz que los Estados miembros y dentro del respeto del principio de subsidiariedad.

4.2. En la denominada dimensión económica del deporte debe tenerse en cuenta la especial vinculación de dichas actividades con los derechos fundamentales.

4.2.1. Así, para la adecuada protección frente a las violaciones de los derechos de propiedad intelectual y, en especial, frente a la piratería digital que ponen en peligro la economía del deporte, deben ponderarse las medidas a adoptar, en base al principio de proporcionalidad. En todo caso, deben prevalecer los derechos fundamentales de los ciudadanos a recibir la información, para garantizar, al menos, el derecho del público a obtener y recibir noticias, la difusión de los acontecimientos de gran importancia y el derecho de los periodistas a informar.

4.2.2. Existen otros ámbitos, como la política de competencia, en concreto las ayudas estatales, en los que sería conveniente la aprobación de unas directrices sobre las ayudas estatales con la finalidad de aclarar las ayudas consideradas como legítimas para la realización de misiones sociales, culturales y educativas del deporte.

4.2.3. Las apuestas deportivas en línea en mercados no regulados, especialmente las apuestas ilegales, representan una de las principales amenazas actuales para el deporte, sus efectos negativos son comparables a los del dopaje y la violencia de los espectadores y pueden dar lugar a manipulaciones por la naturaleza incierta de las competiciones deportivas. Existen otros aspectos tales como las apuestas y los juegos y la necesidad de adoptar medidas de interés público destinadas a evitar la adicción al juego y proteger a los menores, en especial, ante los juegos de azar en línea.

4.2.4. El deporte tiene un incentivo intrínseco e inherente que empuja a quienes lo practican a mejorar constantemente sus prestaciones y a buscar la excelencia, lo que hace que el sector del deporte se caracterice por una constante innovación que ha hecho de la tecnología deportiva un sector importante dentro de las «ciencias aplicadas», como la tecnología textil, la mecánica del movimiento humano, los nuevos materiales, los sensores, los actuadores y el diseño orientado al ser humano en particular. La construcción y gestión de instalaciones deportivas y la participación y asistencia a eventos deportivos se están convirtiendo en una parte importante de la economía de la experiencia, de la que el desarrollo del turismo deportivo es también un ejemplo.

4.2.5. Otros temas relacionados económicamente con el deporte, como son la libre circulación de personas y servicios, los contratos de patrocinio, la regulación de la actividad de los agentes de los jugadores, los seguros deportivos y la salud, los programas educativos de los deportistas y las cualificaciones profesionales en relación con el deporte deberían ser objeto de evaluación y, en su caso, de adopción o proposición de medidas por parte de la Comisión.

4.2.6. Con respecto a la formación profesional de los entrenadores más jóvenes, es necesario mejorar la reglamentación en los diferentes Estados miembros de la UE, teniendo en cuenta que la actividad de un entrenador es comparable a la de un pedagogo y que, en algunos casos, (por ejemplo, en la preparación para competiciones deportivas), el entrenador pasa más tiempo con el joven deportista que el profesor con su alumno. La formación del entrenador debe llevarse a cabo en un marco formal y ser reconocida a nivel docente por un diploma otorgado por el Estado.

4.2.7. EL CESE solicita que las federaciones deportivas europeas se impliquen con la defensa de los valores y principios contenidos en este dictamen, esperando que su actuación en todos los ámbitos se realice basándose en los mismos, en todo caso, incluso en las actividades que consistan en la mera concesión de premios y reconocimientos públicos.

Bruselas, 2 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Almacenamiento de energía: un factor de integración y seguridad energética»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2015/C 383/04)

**Ponente: Pierre-Jean COULON**

El 22 de enero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*«Almacenamiento de energía: un factor de integración y seguridad energética».*

La sección especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de junio de 2015.

En su 509<sup>o</sup> pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 1 de julio de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad (por 131 votos a favor) el presente Dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE pide que los objetivos climáticos y energéticos de la UE propicien una cuota mayor de energías renovables en la combinación energética. El CESE ha apoyado de manera constante estas energías; la única solución a largo plazo para nuestro futuro energético es un sistema de energía sostenible basado en gran parte en las energías renovables. El Comité constata la importancia de añadir componentes adicionales al sistema energético.

1.2. Por su carácter intermitente, las energías renovables y su desarrollo suponen un auténtico reto en términos de almacenamiento. El almacenamiento es una cuestión estratégica para la Unión Europea con vistas a garantizar la seguridad del abastecimiento de la Unión y un mercado de la energía viable desde el punto de vista tanto técnico como de los costes. Por lo tanto, esta cuestión ocupa un lugar destacado en la agenda europea y constituye un cometido prioritario, especialmente en el marco de la Unión de la Energía, iniciada en febrero de 2015.

1.3. El CESE señaló en un dictamen anterior la trascendencia del almacenamiento, que representa «un reto, una oportunidad y una absoluta necesidad». Subraya la importancia de lograr la transición energética en la Unión Europea y hace un llamamiento a emplear todos los medios para conseguir resultados concretos y a gran escala en materia de almacenamiento.

1.4. El CESE reconoce que, aunque existen distintas soluciones de almacenamiento, las tecnologías se encuentran en diversas fases de madurez tecnológica e industrial.

1.5. El CESE recuerda que el almacenamiento de energía, paralelamente a sus ventajas, puede tener un importante coste-financiero, así como también medioambiental y sanitario. Por lo tanto, aboga por que se realicen sistemáticamente evaluaciones de impacto para comprobar no solo la competitividad de las tecnologías, sino también sus repercusiones sobre el medio ambiente y la salud. El CESE considera también importante evaluar los efectos de estas tecnologías en materia de creación de actividades y de empleo.

1.6. El CESE aboga por intensificar las inversiones y los trabajos de investigación y desarrollo en materia de almacenamiento y por una mejor sinergia europea en este ámbito, con el fin de reducir los costes de la transición energética, garantizar la seguridad del abastecimiento y permitir la competitividad de la economía europea. El CESE está convencido de la necesidad de una mayor armonización normativa entre los Estados miembros en materia de almacenamiento energético.

1.7. El CESE aboga, además, por entablar un diálogo público en toda Europa sobre la cuestión energética —denominado diálogo europeo sobre la energía—, para que los ciudadanos y la sociedad civil en su conjunto hagan suya la transición energética y puedan influir en las futuras decisiones sobre las tecnologías de almacenamiento de la energía.

1.8. El CESE recuerda la importancia del gas en la combinación energética y en materia de seguridad energética para los ciudadanos. El CESE pide que se fomente el almacenamiento en este sector, de manera que todos los Estados miembros, solidariamente, puedan disponer de reservas.

## 2. Lograr la transición energética y garantizar la seguridad energética

2.1. El suministro de energía y su gestión constituyen una prioridad política y socioeconómica fundamental, así como un desafío esencial para el éxito de la transición energética y para afrontar los retos climáticos. Aunque la demanda de energía esté reduciéndose en la UE (el consumo energético disminuye desde 2006 y actualmente consumimos aproximadamente la misma cantidad de energía que a principios de los años noventa), el despliegue creciente de las energías renovables intermitentes ha intensificado la necesidad de almacenamiento de la energía, que desempeñará un papel fundamental en numerosos sectores (compensación de la intermitencia, automóviles eléctricos, defensa, etc.) y constituirá un reto estratégico para Europa y su industria. Cabe señalar que el almacenamiento de las energías renovables es uno de los principales argumentos esgrimidos por los oponentes a estas energías.

2.2. Aunque la mayoría de las energías primarias (gas, petróleo o carbón) se almacenan fácilmente, quedan por resolver cuestiones relativas al tamaño, coste y localización de las instalaciones de almacenamiento estratégico. La otra gran fuente de energía primaria, las energías renovables, arroja resultados desiguales en materia de almacenamiento. En muchos casos, la energía hidráulica puede acumularse almacenando el agua en embalses y depósitos. Aunque la biomasa también puede almacenarse con relativa facilidad, en la actualidad las energías solar y eólica, utilizadas normalmente para producir electricidad, solo pueden almacenarse mediante procesos intermedios complejos y costosos.

## 3. Una prioridad de alcance europeo

3.1. La Comisión Europea ha analizado las hipótesis de descarbonización del sistema energético y, en 2011, publicó una Hoja de Ruta de la Energía para 2050 que presenta diversos supuestos para 2050. Para hacer realidad las hipótesis de descarbonización planteadas, el sector eléctrico debería basarse en una gran cuota de energías renovables, entre el 59 y el 85 %, que, en su mayor parte, procedería de la generación variable de electricidad renovable. En una Comunicación posterior de 2014 —«Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030»— confirmó la senda hacia la descarbonización, indicando una cuota de generación de electricidad procedente de fuentes de energía renovables de casi un 45 % en 2030. Esto está en consonancia con los objetivos que acordaron los líderes de la UE el 23 de octubre de 2014 en el contexto del marco político para 2030. Esta significativa cuota de fuentes de energía renovables variables en el sistema eléctrico requeriría decenas o centenas de gigavatios de capacidad de almacenamiento en la red eléctrica, incluso en caso de que se apliquen otras medidas de flexibilidad.

3.2. Por otra parte, la Comisión Europea ha incluido el almacenamiento de energía entre sus prioridades y ha destacado, en reiteradas ocasiones, el papel primordial del almacenamiento. Así, en su Documento de trabajo de 2013 sobre el almacenamiento de energía ([http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/energy\\_storage.pdf](http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/energy_storage.pdf)), aboga por una mejor coordinación entre este aspecto y los demás ámbitos políticos clave de la Unión Europea, como el referido al clima. El almacenamiento de energía debería integrarse —recabando su apoyo— en el conjunto de medidas y actos legislativos pertinentes de la UE en materia de energía y clima, actuales y futuros, incluidas las estrategias relativas a las infraestructuras energéticas. Por otra parte, en su Comunicación sobre la Unión de la Energía (de 25 de febrero de 2015), la Comisión recuerda que «la Unión Europea se ha comprometido a convertirse en líder mundial de las energías renovables y centro mundial de desarrollo de la próxima generación de energías renovables técnicamente avanzadas y competitivas. Asimismo ha establecido un objetivo de al menos un 27 % para la cuota de energía renovable consumida en la UE en 2030». La Comisión intenta impulsar una nueva estrategia de investigación e innovación (I+D). Afirma que «si Europa pretende ser líder mundial en energías renovables, debe encabezar la próxima generación de tecnologías renovables y las soluciones de almacenamiento».

3.3. Las conclusiones del último Foro de Madrid abundan en ese sentido, confirmando el papel estratégico del almacenamiento de gas para la seguridad del abastecimiento de la UE. El CESE subraya también la importancia de fomentar el desarrollo del almacenamiento de gas.

## 4. Evolución tecnológica en materia de almacenamiento

4.1. Las soluciones de almacenamiento de electricidad se desglosan en cuatro categorías principales, ya que en función de las necesidades energéticas, pero también de las dificultades, la energía puede almacenarse de distintas maneras (electricidad, gas, hidrógeno, calor, frío) cerca de los centros de producción, en las redes energéticas o cerca de los puntos de consumo:

- la energía mecánica potencial [embalse hidrográfico, estación de transferencia de energía por bombeo (STEP, por sus siglas en inglés)/STEP a orillas del mar/almacenamiento de energía mediante aire comprimido (CAES, por sus siglas en inglés)],
- la energía mecánica cinética (volantes de inercia),

- la energía electroquímica (pilas, baterías, condensadores, vector de hidrógeno),
- la energía térmica (calor latente o sensible).

4.2. El almacenamiento eléctrico más extendido en el mundo es el almacenamiento de energía por hidrobombeo, como, por ejemplo, los sistemas de energía de continuidad absoluta (en inglés, *uninterruptible power system*, UPS). Estos sistemas recaban un interés renovado por parte de los operadores de redes eléctricas, los fabricantes y los gestores de edificios terciarios. Las STEP permiten: la integración de las energías renovables intermitentes, especialmente la eólica y la fotovoltaica; capacidades en horas punta y el escalonamiento de la demanda energética; un arbitraje económico (recarga en períodos de precios y demanda bajos, reventa en períodos de precios y demanda elevados, con medidas de ajuste social); un escalonamiento de las inversiones en las redes eléctricas. No obstante, es poco probable que las capacidades de almacenamiento potenciales sean suficientes para compensar los largos períodos sin viento ni sol en caso de despliegue a gran escala de estos tipos de energía renovable.

4.3. En el mercado de almacenamiento emergen también cinco nuevos segmentos que podrían generalizarse en la próxima década, a saber:

- el almacenamiento de energía en los procesos industriales en forma térmica o química, que permite ofrecer una capacidad de supresión o de escalonamiento de la demanda energética en el marco de la optimización no solo del consumo de electricidad, sino también de calor e incluso de gas,
- el almacenamiento con conexión de las redes de electricidad y de gas, mediante la inyección de hidrógeno procedente de electrolisis o la producción de metano de síntesis por metanización [por ejemplo, el proyecto «Power To Gas» de la agencia alemana DENA ([www.powertogas.info](http://www.powertogas.info))],
- el almacenamiento de electricidad para los barrios y edificios residenciales en el marco de la adaptación de edificios y núcleos de actividad inteligentes o de energía positiva (proyecto Nicegrid, en Francia),
- el almacenamiento de electricidad móvil mediante vehículos eléctricos en los sistemas V2G (*vehicle to grid*, «del vehículo a la red»): Toyota, Nissan, Renault, etc.,
- las centrales con acumulación por bombeo flexible, con velocidad variable y completamente regulable, para el mercado de ajustes (STEP).

4.4. Conviene destacar el papel prometedor del hidrógeno (aunque su coste, así como las cuestiones de seguridad y de transporte, atemperan considerablemente su potencial). Si se produce a partir de una fuente descarbonizada, constituye un vector energético sin emisiones de gas de efecto invernadero; además, puede utilizarse en muchas aplicaciones, especialmente en la industria, tales como la producción local de electricidad (alimentación de lugares aislados, generadores de emergencia); el almacenamiento de energía (apoyo a la red, aprovechamiento de energías renovables) o la cogeneración. También se utiliza en el transporte terrestre (vehículos individuales, transporte público, vehículos pesados, etc.), aéreo (propulsión aeronáutica total o auxiliar), marítimo o fluvial (submarino, propulsión total o auxiliar), las refinerías y la industria petroquímica (hidrógeno verde), sin olvidar otros usos como los aparatos portátiles (cargadores externos o baterías integradas). Todo ello está en constante evolución.

Actualmente, las técnicas de producción de hidrógeno mediante electrolisis y pila de combustible se caracterizan por una gran flexibilidad y disponibilidad. No obstante, siguen siendo poco eficaces, lo cual refuerza aún más la demanda de turbinas eólicas o de paneles solares y, por tanto, la sobrecapacidad al respecto. El hidrógeno se presenta como un vector energético ineludible en los sistemas que explotan la flexibilidad entre distintas redes energéticas (por ejemplo, la Hybrid Power Plant de Berlín). Cuando es necesario, puede producirse hidrógeno (mediante metanización) a partir de electricidad renovable para inyectarlo en las redes de gas, almacenarlo para su distribución como combustible, agente químico o, incluso, para reinyectarlo en forma de electricidad. Además de representar, con mucho, el mayor potencial de almacenamiento de energía, poder transportarse con toda seguridad y almacenarse (por largos períodos) en las infraestructuras empleadas actualmente por la industria del gas (almacenamiento geológico, etc.), el hidrógeno metanizado ofrece también la posibilidad de producir hidrocarburos de cadena larga (con múltiples aplicaciones: desde carburantes para la aviación hasta otros productos como los plásticos, que en la actualidad se fabrican a partir de combustibles fósiles). Por otro lado, el carbono que idealmente está presente en una economía circular (CO<sub>2</sub>, etc.) sería reutilizado y no se acumularía en la atmósfera. Por tanto, se pasaría de la producción de gases de efecto invernadero a la producción de energía. Dado que la producción de hidrógeno y la de electricidad a partir de hidrógeno son exotérmicas, el aprovechamiento del calor incrementará aún más el interés de estas soluciones. Así, el hidrógeno es uno de los pocos vectores energéticos que permite un arbitraje económico, social y medioambiental entre los mercados de la electricidad y de otros tipos de energía.

4.5. Otro buen ejemplo es el almacenamiento en una batería de la electricidad producida por paneles solares durante el día. El problema de los paneles solares instalados en el tejado de las viviendas es que producen electricidad cuando las viviendas vacías. Por la tarde, al regresar sus ocupantes, a menudo hace tiempo que se puso el sol y los paneles ya no generan electricidad.

4.6. Parece haberse encontrado una solución a partir de un descubrimiento de una empresa alemana y su puesta en aplicación. Esta empresa asocia diversos componentes y un programa informático acompañado de una aplicación para teléfonos inteligentes; los usuarios pueden consultar desde su móvil el nivel de carga de la batería, que almacena la electricidad producida por los paneles solares durante el día. El cálculo financiero es revelador: normalmente, los paneles solares de una vivienda producen entre el 25 y el 35 % la energía que necesita una familia; con esta solución, a menudo se rebasa el 70 %. Dados los precios actuales, el período de retorno de la inversión es de aproximadamente ocho años y las baterías están garantizadas por veinte años.

4.7. Se trata, además, de un incentivo a la producción-consumo familiar que el CESE ha apoyado en varios de sus dictámenes (concepto de prosumidor; en inglés: *prosumer*).

4.8. Así, aunque existen ya distintas alternativas, las posibilidades de disponer de equipos adicionales siguen siendo limitadas. Además, importantes obstáculos siguen frenando el desarrollo de tecnologías nuevas más flexibles, como las baterías de iones de litio o la obtención de gas a partir de fuentes renovables (en inglés, *power-to-gas*). El principal inconveniente radica en el coste y la competitividad económica de estas soluciones, que siguen estando muy alejadas de las condiciones del mercado, así como en el tamaño de las baterías que sigue siendo considerable. En su análisis prospectivo publicado en 2011 titulado *Los sistemas de almacenamiento de energía — Hoja de ruta estratégica*, la Agencia de Medio Ambiente y Gestión de la Energía de Francia (Ademe) no prevé sino hasta 2030 el desarrollo industrial de los sistemas de almacenamiento estacionario. Por su parte, en su estudio publicado en 2012 titulado *Battery technology charges ahead*, McKinsey considera que, aunque se prevé que el precio del almacenamiento de energía disminuya en los próximos años, la amplitud y el ritmo de esta disminución siguen siendo objeto de debate. Según esta empresa consultora, el coste de la batería de iones litio podría disminuir de 600 a 200 \$/kWh de aquí a 2020 y hasta 160 \$/kWh de aquí a 2025.

## 5. Cuestiones estratégicas

5.1. El CESE recuerda que la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la tendencia general a la escasez de energías fósiles (aunque se hayan encontrado nuevos yacimientos los últimos años) requieren aumentar la cuota de las energías renovables, idea que el CESE ha apoyado en numerosos dictámenes (TEN/564 y TEN/508). Así, el CESE ha subrayado la importancia, ante el auge de las energías renovables, de añadir componentes adicionales al sistema energético, a saber, ampliaciones de las redes de transporte, instalaciones de almacenamiento y capacidades de reserva. El desarrollo de las energías renovables a gran escala reviste una importancia estratégica, ya que, por una parte, contribuirá a reducir las importaciones (lo que supone una ventaja económica y ética) y, por otra, requerirá dispositivos de almacenamiento (instalaciones para el almacenamiento no solo de un día para otro, sino de una estación a otra) que también deberán desplegarse a gran escala.

5.2. El CESE reconoce, por tanto, que el almacenamiento es el desafío fundamental de una transición energética que incluya una gran cuota de energías renovables intermitentes. Recuerda la necesidad de crear y aumentar las capacidades de almacenamiento. Destaca que el almacenamiento de la energía es un facilitador clave de los objetivos energéticos fundamentales de la Unión Europea, que cuentan con el apoyo del CESE, en particular:

- reforzar la seguridad energética de los ciudadanos y las empresas,
- generalizar el uso de las energías renovables (suavizando el fenómeno de intermitencia sin recurrir a energías fósiles),
- optimizar los costes haciendo disminuir los precios de la energía.

5.3. El CESE reconoce que el almacenamiento de energía puede tener un importante coste financiero, así como también medioambiental y sanitario. Tal es el caso de algunos proyectos de almacenamiento subterráneo de gas, que amenazan la preservación de los recursos hídricos. Por ello, el CESE aboga por la mejora de todas las tecnologías. En efecto, considera que el almacenamiento masivo puede ser un activo importante para aprovechar la complementariedad de las energías renovables. Así, debido a las variaciones a corto, medio y largo plazo de la energía fotovoltaica, la energía eólica constituye una alternativa. El Comité subraya que ello desembocará en la creación de una red de interconexiones entre las distintas fuentes de energía eléctrica, la cual a su vez se basará en las «redes inteligentes» (*smart grids*). Estas redes utilizan tecnologías informáticas que permiten maximizar la producción, la distribución y el consumo de energía. El CESE, aunque considera que esta tecnología debe desarrollarse ya que permite orientar la demanda de energía, juzga esencial basarse en evaluaciones de impacto al respecto y respetar la libertad de cada consumidor. Sería aún más útil llevar a cabo una evaluación general de todos los instrumentos, como el M/441 y el perfil de protección del BSI alemán, que permite transmitir y difundir datos con total seguridad, garantizar la integración de la casa inteligente (*smart home*), etc., a fin de encontrar aplicaciones concretas para las necesidades futuras de las ciudades inteligentes, como la programación basada en las previsiones meteorológicas.

5.4. El CESE subraya la importancia de un marco reglamentario europeo para el almacenamiento de energía que permita valorizar las ventajas de la ecologización de las redes de electricidad y gas.

5.5. El CESE recuerda, por otra parte, que el mercado de almacenamiento de electricidad para redes eléctricas está en plena expansión y presenta un gran potencial de generación de actividades y de empleo que debería compensar las pérdidas de empleo en otros ámbitos del mercado de la energía. Las perspectivas de inversión por parte de los operadores energéticos y de redes quedan justificadas por la necesidad de integrar una cuota cada vez mayor de energías intermitentes. En Europa, la construcción de centrales de acumulación por bombeo, la renovación de las ya existentes y la conversión de embalses hidroeléctricos en centrales de este tipo constituyen la base del desarrollo del mercado. Por lo tanto, hay que reducir sin demora los obstáculos que restan eficacia a las centrales de acumulación por bombeo. Para garantizar las ventajas económicas y medioambientales de esta tecnología, conviene adoptar las medidas necesarias para poder construir y explotar este tipo de centrales.

## 6. Reforzar la investigación y el desarrollo

6.1. El CESE constata que, hasta el momento, la UE ha centrado sus gastos más en el despliegue de las tecnologías que en la I+D (informe titulado «Énergie, l'Europe en réseaux», elaborado por Michel Derdevet, de 23 de febrero de 2015). En Europa, el volumen del gasto público en materia de I+D (para todos los sectores) se asemeja en términos reales al de los años ochenta (por el contrario, los Estados Unidos y Japón han incrementado su gasto), mientras las energías renovables están en plena expansión. El Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (EETE), establecido en 2007, no ha movilizado la financiación adecuada. Las numerosas presiones ejercidas sobre el sistema energético europeo, tanto para integrar las energías renovables como para garantizar la seguridad del suministro y la competitividad económica de Europa, hacen necesario dar un nuevo impulso a la cooperación europea en materia de I+D energética. El almacenamiento es un componente fundamental de los principales proyectos de redes inteligentes emprendidos en 2012 y 2013 y constituye una faceta esencial de la I+D para afrontar los problemas de las redes energéticas del futuro.

6.2. Las tecnologías de almacenamiento de energía se encuentran en diversas fases de madurez tecnológica e industrial. El CESE aboga por reforzar los proyectos de I+D y por una mayor sinergia a escala europea, sobre todo debido a que en Europa y en el mundo la mayoría de los proyectos de I+D versan sobre retos y oportunidades similares. En diversos dictámenes, el CESE ha lamentado que el esfuerzo de investigación no se ajuste a los desafíos y ha solicitado el refuerzo de esta última a escala europea. Además, conviene animar a los Estados miembros a contribuir proporcionalmente a este esfuerzo. La Unión debe reforzar rápidamente y sin demora su coordinación y sus inversiones, teniendo en cuenta el papel esencial de la I+D para eliminar las últimas trabas técnicas y lograr reducir, mediante la industrialización de soluciones de almacenamiento, los costes de inversión que siguen siendo demasiado elevados; ello permitirá integrar mejor las energías renovables, reducir los costes de la transición energética, limitar el impacto de determinadas energías sobre la salud, propiciar el desarrollo de la formación y del empleo en este sector, garantizar la seguridad del sistema energético y el desarrollo de sistemas innovadores y competitivos a escala internacional, así como fomentar la competitividad de la economía europea.

Bruselas, 1 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las ciudades inteligentes como motor de una nueva política industrial europea»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2015/C 383/05)

**Ponente: Daniela RONDINELLI**

El 22 de enero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

*«Las ciudades inteligentes como motor de una nueva política industrial europea»*

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 16 de junio de 2015.

En su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 1 de julio de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 149 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. En el contexto de la creciente urbanización, la UE y los Estados miembros consideran las ciudades «laboratorios para una economía más dinámica y digital» en las que experimentar medidas capaces de generar un crecimiento que vaya acompañado de empleo y de desarrollo social.

1.2. La sostenibilidad de las ciudades será el resultado de un maridaje inteligente de tecnologías más avanzadas e innovadoras, plataformas integradas (a nivel europeo, nacional y municipal), infraestructuras modernas, eficiencia energética, replanteamiento de los servicios más eficientes en función de las necesidades de los ciudadanos y los usuarios e integración de las redes eléctricas inteligentes, internet y los sistemas de sensores.

1.3. Las ciudades, concebidas como laboratorios de una innovación avanzada aplicada a gran escala, contribuirían al «renacimiento» industrial y socioeconómico de la UE, poniendo en marcha una verdadera revolución industrial, financiera y social.

1.4. En este sentido, el CESE considera que las ciudades inteligentes pueden convertirse en motores de desarrollo de una nueva política industrial europea capaces de influir en el desarrollo de sectores productivos específicos, extendiendo a gran escala las ventajas de la economía digital. Entre otras cosas, el vicepresidente de la Comisión, Maroš Šefčovič, con ocasión de su intervención en el Pleno del Comité del 22 de abril de 2015, declaró que las ciudades inteligentes son para la UE una prioridad de desarrollo y subrayó el entusiasmo de los alcaldes a invertir en las comunidades del futuro.

1.5. Para lograr esos resultados, es esencial converger sobre un modelo de desarrollo más avanzado y eficaz que los aplicados hasta la fecha, que se caracterizan por ser sumamente fragmentarios en su intervención. Por ello, el CESE propone a las demás instituciones europeas y a los gobiernos nacionales conectar el concepto de «inteligencia» a un modelo sostenible e integrado de desarrollo aplicable a una ciudad, isla, territorio, distrito industrial, que se base en la coherencia y la integración de seis «pilares fundamentales»:

- tecnologías e instrumentos para la eficiencia energética e integración de fuentes renovables,
- difusión de plataformas tecnológicas y de conectividad para crear los nuevos sistemas de servicios digitales,
- nuevos servicios digitales para mejorar la calidad de vida y laboral de ciudadanos y empresas,

- modernización de las infraestructuras urbanas y rediseño urbano,
- educación y formación de los ciudadanos, las empresas y el sector público en materia de competencias digitales,
- un modelo de sostenibilidad económica y financiera para las inversiones.

1.6. La presencia simultánea de estos seis pilares debería considerarse un componente estándar e imprescindible del proyecto estratégico de ciudad inteligente. Igualmente importante es que la aplicación de ese modelo vaya acompañada de políticas que garanticen los niveles más altos de seguridad en las redes, sistemas informáticos, aplicaciones y dispositivos, que constituyen la base de los ecosistemas de los servicios digitales.

1.7. Para traducir esta propuesta en acciones concretas, el CESE considera fundamental, además de la indispensable participación de la sociedad civil, que la UE y los Estados miembros armonicen sus políticas dotándolas de los correspondientes recursos financieros públicos y abriéndolas estructuralmente a la asociación entre los sectores público y privado.

1.8. En concreto, si se quieren introducir innovaciones íntegramente sostenibles destinadas a mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos, el CESE considera que la inversión en ciudades inteligentes debe apoyarse valorizando las sinergias entre los fondos públicos existentes —europeos, nacionales y regionales— y aprovechando la oportunidad que ofrece el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

1.9. Para concretar estos procesos, el CESE espera que:

- la Comisión Europea instituya un «Centro único de acceso europeo especializado para las ciudades inteligentes» en el que participen las direcciones generales competentes, los Estados miembros, el CESE y el Comité de las Regiones,
- en cada Estado miembro se constituyan en consecuencia «ventanillas únicas de acceso financiero y técnico para las ciudades inteligentes» conectadas estructuralmente con el Centro único de acceso europeo especializado para las políticas y recursos de las ciudades inteligentes. Las ventanillas deberán estar abiertas a las instancias locales, públicas y privadas, para favorecer iniciativas de sensibilización a nivel nacional y de cada ciudad organizadas por grupos consultivos compuestos por organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales,
- el European Investment Advisory Hub («centro europeo de asesoramiento para las inversiones») del FEIE, que se está en proceso de creación, establezca una sección específica dedicada a las ciudades inteligentes,
- la European Innovation Partnership for Smart Cities and Communities («cooperación europea de Innovación en ciudades y comunidades inteligentes») se abra a la participación de la sociedad civil y del CESE.

1.10. Sobre la base de estos nuevos instrumentos, el CESE considera que conviene promover una «Plataforma Europea de Proyectos» que, con las características previstas por el FEIE, propicie el surgimiento y la integración de proyectos de ciudades inteligentes entre los Estados miembros y que apoye la *financiabilidad* de los proyectos mediante la integración entre los recursos públicos disponibles, aquellos privados que sean accesibles y las formas de garantía activables a través del FEIE.

1.11. El CESE considera esencial fomentar un mercado común de las ciudades inteligentes mediante un marco regulador armonizado que incluya:

- una revisión europea de los instrumentos de asociación público-privada que permita hacerlos más atractivos para las empresas y ampliar su operatividad incluso a los servicios, como eje central de la economía digital,
- instrumentos de contratación pública relacionados con la innovación y de contratación precomercial,

- mecanismos homogéneos que permitan a las administraciones locales beneficiarse de manera transparente de los recursos económicos que se derivarían del ahorro de costes producido por los nuevos servicios y plataformas que se promocionarán en las ciudades inteligentes e incentiven la reinversión en posteriores proyectos innovadores.

1.12. Para el CESE, la implicación y la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la concertación entre los interlocutores sociales son esenciales, no solo para determinar los planes y proyectos estratégicos relacionados con la aplicación del modelo sostenible e integrado de desarrollo de las ciudades inteligentes sino también para asegurar que tales planes se traduzcan en beneficios económicos y sociales para los ciudadanos y en una mejora de las condiciones de vida y laborales.

## 2. Antecedentes

2.1. La creciente urbanización a escala mundial [en el marco del objetivo de desarrollo del Milenio nº 11, las Naciones Unidas promueven el proyecto United Smart Cities («ciudades inteligentes unidas») para conseguir que todas las ciudades del mundo sean sostenibles, integradoras, resistentes a las catástrofes y seguras] y europea <sup>(1)</sup> se asocia cada vez más con la difusión de las ciudades inteligentes (Unión Europea — Política regional. «Cities of Tomorrow», octubre de 2011) ya que en tales modelos la mayoría de los ciudadanos [en la actualidad vive en las ciudades el 72 % (359 millones de personas) de la población de la UE; en 2020 el porcentaje ascenderá al 80 % (según datos de la Comisión Europea)] y empresas concentrarán los propios intereses económicos, personales, sociales. Por otra parte, en un contexto europeo que se caracteriza por la presencia difusa de centros urbanos de menor tamaño y por una historia industrial de valorización de cadenas y redes de empresas, la transición hacia ese nuevo modelo deberá preverse y llevarse a cabo necesariamente también en amplios territorios y distritos.

2.2. La mayor sensibilidad sobre estos temas entre los responsables públicos nacionales y locales queda de manifiesto por la proliferación de acuerdos bilaterales de asociación entre ciudades inteligentes europeas y municipios de otros continentes que deben aún evolucionar hacia la sostenibilidad. El objetivo de estos acuerdos es que las experiencias positivas puedan replicarse, así como valorizar y compartir las buenas prácticas. Por ejemplo, el Gobierno chino ha seleccionado doce ciudades para firmar acuerdos de cooperación en materia de desarrollo urbano sostenible ([http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/12\\_cities.pdf](http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/12_cities.pdf)) con municipios europeos considerados entre los más «inteligentes». Asimismo, asistimos a una proliferación de proyectos e iniciativas relacionados con las ciudades inteligentes promovidos espontáneamente por gobiernos y/o ciudadanos [por ejemplo, la Carta de Málaga, suscrita el 7 de febrero de 2011 (<http://www.catmed.eu/pag/fr/11/la-charte-de-malaga>)] o por asociaciones, organizaciones o redes a escala europea, como Eurocities (<http://www.eurocities.eu>) y el Pacto de los Alcaldes (<http://www.covenantofmayors.eu>).

2.3. La Estrategia Europa 2020 promueve las ciudades inteligentes en toda Europa invirtiendo en infraestructuras TIC, desarrollando el capital humano y aportando soluciones que aprovechan las oportunidades que presentan las nuevas tecnologías y la digitalización con el fin de lograr los siguientes objetivos: mejorar la sostenibilidad y calidad de vida y laboral de los ciudadanos y las empresas; aumentar la eficacia y accesibilidad de los servicios y reducir la pobreza, el desempleo, la exclusión social, la contaminación y la degradación ambiental.

2.4. Con la declaración de Venecia por la Europa digital (<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/digital-venice-2014>) los gobiernos nacionales han ratificado el objetivo de facilitar la transición hacia una economía digital, teniendo en cuenta que pueden llegar a convertirse en el epicentro de un nuevo modelo de política industrial en el que las tecnologías de la información y comunicación sean un factor esencial para cualquier producción de bienes y servicios, así como el acceso a los instrumentos financieros y fuentes de energía.

2.5. En este contexto, los Estados miembros consideran a las ciudades «laboratorios de una Europa más dinámica y digital» en la medida en que pueden ser motores de esos cambios. Las ciudades inteligentes representan para la UE lugares de experimentación de medidas susceptibles de generar crecimiento y empleo, dado que en ellas las tecnologías digitales pueden confluir con infraestructuras innovadoras y nuevos servicios.

---

<sup>(1)</sup> Comunicación de la CE: «La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de un agenda urbana para la UE», COM (2014) 490 final; Dictamen ECO/369; Dictamen del CESE sobre el tema «Agenda urbana para la UE» (DO C 291 de 4.9.2015, p. 54).

2.6. La transformación de las ciudades en ciudades inteligentes repercutirá en la innovación tecnológica, los transportes inteligentes, la eficiencia energética y la vida de los ciudadanos, los trabajadores y las empresas por medio de los numerosos cambios que llevará aparejados —por ejemplo, el teletrabajo, la democracia electrónica, una mayor transparencia— y permitirá una participación más activa en los procesos decisorios.

2.7. En la conferencia «Ciudades inteligentes: hacia un renacimiento económico de Europa a través de la innovación cívica» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-smart-cities-civic-innovation>) que el Comité organizó el 10 de noviembre de 2014, responsables políticos, líderes municipales y representantes de la sociedad civil debatieron sobre cómo las ciudades inteligentes pueden convertirse en modelos de referencia para el desarrollo de una nueva política industrial en Europa; cómo podrían apoyar el crecimiento y el empleo; de qué modo las instancias de la sociedad civil pueden participar en el diseño de estrategias y qué políticas deben aplicarse para promover las inversiones en las ciudades inteligentes en el conjunto de la UE.

2.8. El CESE considera necesario centrarse en tres medidas para que las ciudades inteligentes sean el motor de desarrollo de una nueva política industrial europea <sup>(2)</sup>:

2.8.1. definir un modelo más avanzado y eficaz de desarrollo de las ciudades inteligentes a fin de superar la actual fragmentación y promover una visión unitaria de los proyectos que vaya mucho más allá de la integración de las TIC, la movilidad y la eficiencia energética. En particular, debe centrarse en las iniciativas que puedan aplicarse de diversas maneras a nivel local y que presupongan buscar repercusiones simultáneas en el PIB, el crecimiento, el empleo, la productividad (indicadores económicos cuantitativos), la calidad de vida y el bienestar psicofísico de la persona (indicadores económicos cualitativos);

2.8.2. fomentar las inversiones en las ciudades inteligentes basándose en el modelo de asociaciones público-privadas que aprovechen ante todo los numerosos fondos europeos disponibles y creen sinergias con el funcionamiento del FEIE [propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1291/2013 y (UE) n° 1316/2013, COM(2015) 10 final] con el objetivo de adoptar en Europa un modelo de desarrollo europeo que se caracterice por la capacidad de generar al mismo tiempo ventajas sociales, medioambientales, productivas y ocupacionales (la Comisión prevé que se creen 2,8 millones puestos de trabajo de aquí a 2018, Start-up Europe, conferencia del CESE, 10 de noviembre de 2014); así como garantizar la perspectiva de restitución del capital a los coinversores privados;

2.8.3. reforzar la presencia y el papel de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en el proceso de diseño estratégico de las ciudades inteligentes, de su aplicación y de su seguimiento posterior es esencial para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos y de las empresas.

### 3. Un modelo sostenible e integrado para el desarrollo de las ciudades inteligentes en la economía digital

3.1. El estudio del Parlamento Europeo <sup>(3)</sup> pone de manifiesto el modo en que las actuales estrategias o iniciativas tienden a hacer más inteligentes a las ciudades al menos bajo uno de los siguientes perfiles: la gobernanza de la participación de los ciudadanos, las relaciones con la ciudadanía, las condiciones de vida, la movilidad, la economía, el medio ambiente. Implícitamente cabe imaginar un proyecto de ciudad inteligente que posea solamente una de tales características. El estudio establece luego tres tipologías de «componentes fundamentales de una ciudad inteligente»: tecnológica, humana, institucional.

3.2. Para el CESE es esencial diseñar un nuevo modelo sostenible, productivo e integrador de las ciudades inteligentes, no concebido ya como proyecto de «tecnologías de la información», de «mejora del medio ambiente» o de «eficiencia energética», sino como parte integral de una nueva política industrial europea en el que el crecimiento que genera empleo y desarrollo social representen el dividendo de la transformación digital de nuestras economías.

<sup>(2)</sup> Dictámenes del CESE sobre: «Por un renacimiento industrial europeo» (DO C 311 de 12.9.2014, p. 47); «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica» (DO C 327 de 12.11.2013, p. 82); y «El regreso de la industria a la UE en el marco de la reindustrialización» (DO C 311 de 12.9.2014, p. 15).

<sup>(3)</sup> Dirección General de Políticas Internas de la Unión. «Mapping Smart Cities in the EU», 2014 <http://www.smartcities.at/assets/Publikationen/Weitere-Publikationen-zum-Thema/mappingsmartcities.pdf>

3.3. La puesta en práctica de este modelo está unida, no solo a una visión más integrada de los proyectos de ciudades inteligentes, sino también:

- a una menor fragmentación de las estrategias de los Estados miembros y de la Comisión,
- a una mayor normalización e integración de los programas operativos, de los elementos constitutivos y de los instrumentos financieros europeos y nacionales dedicados al desarrollo de las ciudades inteligentes;
- al desarrollo de soluciones financieras que permitan favorecer un efecto palanca de recursos privados, incluso mediante la utilización, entre otros, de recursos públicos para la mitigación de riesgos,
- a la afirmación de una política de contratación pública estratégica orientada a generar categorías de productos y servicios que permitan mejorar la eficacia percibida por los ciudadanos, las administraciones públicas y las empresas; y aumentar la competitividad distintiva de un territorio y/o red y/o sector de negocios.

3.4. Así, el CESE, consciente de que la estrategia inteligente puede ser aplicable a ciudades, territorios, insulares o no, o distritos industriales, propone a las instituciones europeas y a los gobiernos nacionales que determinen cuál sería el modelo de desarrollo de las ciudades inteligentes en programas caracterizados por la coexistencia y la integración simultánea de los seis pilares genéricos (en Italia ese modelo, surgido de la propuesta elaborada por la asociación Amerigo (International Cultural Exchange Programs Alumni) y por la ENAM (Red europea de asociaciones de antiguos alumnos americanos) inspira la actividad de definición de una estrategia para las ciudades inteligentes, en el ámbito del denominado Plan Juncker, llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Económico):

- presencia de **tecnologías e instrumentos para la eficiencia energética** y la integración de fuentes renovables, como por ejemplo, las **infraestructuras eléctricas inteligentes (*smart grids*)** que puedan apoyar y fomentar planes de ahorro de energía integrando en su seno soluciones y dispositivos *ad hoc*; facilitar el recurso a una combinación de fuentes de suministro, tanto en el sector privado como en el público; integrarse con las infraestructuras de conectividad y favorecer la difusión de señales IP de libre acceso,
- difusión de **plataformas tecnológicas y de conectividad** que permitan la creación de nuevos sistemas de servicios digitales, gracias a infraestructuras de TIC y TLC capaces de: garantizar una conectividad generalizada, gracias a una integración con las redes inteligentes; favorecer la difusión del IoE (Internet of Everything) conectado con sensores, dispositivos, servicios; valorizar los datos abiertos públicos y privados y la Agenda Digital Urbana y; garantizar al mismo tiempo los niveles más altos de seguridad de las soluciones y dispositivos y de la privacidad de las informaciones los ciudadanos, empresas y administraciones,
- desarrollo de **nuevos ecosistemas de servicios digitales** para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y de los procesos productivos de las empresas gracias a dispositivos «inteligentes» integrados entre sí basados en plataformas de conectividad y redes inteligentes. Estos ecosistemas de servicios digitales que operan en varios sectores (por ejemplo, movilidad, sanidad electrónica, turismo digital, industria 4.0) podrían favorecer la aparición o el refuerzo de una industria europea de las ciudades inteligentes, sobre todo si las grandes instancias tecnológicas respaldan la aceleración de soluciones tecnológicas desarrolladas y producidas por entes de menores dimensiones, como por ejemplo, las empresas de nueva creación,
- proyectos destinados a mejorar **las infraestructuras y el rediseño urbano**, como el rediseño de los alrededores de las ciudades, con la adaptación y la reconversión de edificios e infraestructuras públicas basándose en criterios de lógica productiva, medioambiental y social a fin de fomentar no solo la revalorización económica de los bienes, sino también del valor de uso percibido por los usuarios, gracias en parte a la proliferación de tecnologías eficientes e interconectadas y a la difusión de mecanismos de contratación pública indirecta,
- planes de formación y de adecuación de las **competencias digitales** de los ciudadanos, las empresas y el sector público que permitan la plena utilización de las innovaciones existentes a la base más amplia posible de usuarios finales,

- planes de **sostenibilidad económica y financiera** para las inversiones basadas en una identificación clara: de los beneficios derivados de los servicios, la valorización de las infraestructuras y las operaciones para mejorar la eficiencia; de los modos de distribución de los beneficios entre los concesionarios de redes, los inversionistas, quienes desarrollan las soluciones y los dispositivos inteligentes y los usuarios; de las herramientas de **financiación pública y privada** que permitan la aplicación de estos nuevos modelos de intervención.

3.5. La coexistencia de estos elementos puede maximizar el impacto de los proyectos en lo que respecta a crecimiento económico y empleo, calidad de vida, simplificación de las relaciones con las administraciones y entre ellas, así como ahorro energético para el sector público y privado, al mismo tiempo que genera ventajas colaterales (*spill over*) en materia de competitividad y de conocimientos en el sistema empresarial.

3.6. Unas ciudades inteligentes de estas características generarán servicios públicos de calidad, niveles de vida y de operatividad más elevados para los ciudadanos y las empresas, nuevas oportunidades de empleo por medio de un ecosistema empresarial innovador y una mayor sostenibilidad medioambiental. Tales resultados podrían obtenerse con menos recursos públicos a fondo perdido, gracias a la participación financiera privada, la planificación estratégica de sistemas de servicios capaces de generar «nuevos flujos de ingresos» y la creación de redes entre los grandes grupos industriales y las pymes.

3.7. En este escenario de grandes oportunidades, el CESE considera esencial abordar la cuestión de la seguridad de las redes, de los sistemas informáticos, de las aplicaciones y de los dispositivos, que constituyen la base de los ecosistemas de los servicios digitales. La evolución hacia la ciudad inteligente exige que la información en la que se basan los servicios, de por sí sumamente sensible, sea recogida y tratada con confidencialidad, integridad y disponibilidad.

3.8. Por otra parte, es fundamental promover a escala europea un debate entre los Estados miembros sobre las normas de seguridad que deberán poseer los servicios e instalaciones difundidos, en el ámbito del IoE (Internet of Everything), para impedir la posibilidad de que se vean interrumpidos, corrompidos o incluso desviados causando graves perjuicios a las personas, la salud pública, la protección de la vida privada y de la actividad económica y, en último término, a la imagen de todas las iniciativas dirigidas al logro de las ciudades inteligentes.

#### 4. Las ciudades inteligentes: instrumento para una plataforma europea de política industrial

4.1. La integración de los seis pilares genéricos convertiría a las ciudades inteligentes en un instrumento ideal para impulsar un nuevo tipo de inversión que añada, a un impacto social positivo en términos de costes externos, un mecanismo de rentabilidad que la haga plenamente sostenible desde un punto de vista económico y financiero.

4.2. Un plan europeo de inversiones para las ciudades inteligentes permitiría multiplicar los efectos de las iniciativas si se dan los siguientes tres factores: políticas que favorezcan la posibilidad de hacer extensibles las soluciones que, a su vez, estará en función de la normalización de los componentes; promover un mercado único de las ciudades inteligentes para superar la parcelación de las intervenciones, diversas según los países, determinando instrumentos comunes en respuesta a las situaciones críticas que surjan; la presencia de un planteamiento financiero unitario.

4.3. La extensibilidad de las soluciones —es decir, la posibilidad de hacer extensibles a otros lugares las soluciones existentes, es decir, repetirlas— se halla hoy vinculada principalmente a micro-infraestructuras experimentales y a sistemas para el tráfico inteligente, y depende de la participación de los grandes proveedores de tecnología y de la cooperación entre ciudades. Otras iniciativas experimentales, si bien de enorme importancia por la calidad de las soluciones propuestas o la capacidad de participación de la ciudadanía o de las empresas, presentan tal grado de especificidad que limita la posibilidad de ser repetidas.

4.4. El CESE considera que la extensibilidad de las soluciones a escala europea es uno de los elementos nodales para atraer un número adecuado de inversiones privadas en el ámbito de las asociaciones con las inversiones públicas y hacer que las políticas de las ciudades inteligentes permitan generar empleo e incrementar el PIB, la productividad y la calidad de vida.

4.5. En particular, el CESE considera que:

- aun reconociendo a las ciudades una amplia autonomía para determinar qué subcomponentes de los seis pilares responden mejor a la vocación y a las exigencias locales, los proyectos de ciudades inteligentes deberían prever que las soluciones halladas sean replicables y extensibles,
- esa reproducibilidad y extensibilidad deberían favorecer el surgimiento de normas técnicas de interoperabilidad, de diálogo y de planteamiento de soluciones genéricas, combinando la máxima flexibilidad a nivel local con la oportunidad de favorecer el desarrollo de soluciones de valor colectivo y general pero adaptables a las exigencias concretas,
- la tasa de viabilidad económica y financiera de las inversiones «inteligentes» podría aumentarse propiciando que las grandes empresas, las pymes y las *start-up* —sobre todo si funcionan en red con las primeras— propongan soluciones avanzadas para programas de intervención en el territorio europeo,
- la eficiencia y la eficacia del capital público y privado invertido podrían aumentarse favoreciendo que el primero financie los subcomponentes o los componentes de los proyectos no rentables o escasamente rentables para el mercado, y que el segundo se asigne a los que poseen una rentabilidad positiva o elevada,
- la eficacia de este proceso en cuanto a su impacto socioeconómico podría incrementarse mediante plataformas de cooperación entre municipios destinadas a reproducir y valorizar las mejores prácticas.

4.6. La combinación de estas medidas podría conducir a la creación de un mercado común de las ciudades inteligentes que haría de la UE la primera plataforma mundial de experimentación del modelo de desarrollo descrito más arriba, susceptible de generar efectos significativos en:

- el importe de las inversiones a las que las grandes empresas y las pymes podrían acceder en una lógica de asociación entre los sectores público y privado,
- la promoción y la integración, en el contexto de proyectos estratégicos, del sistema de las empresas de nueva creación (*start-ups*), de las empresas innovadoras y de investigación, que podrían generar efectos positivos (*spill-over*) importantes en cuanto a tecnologías, modelos organizativos, sociales y sus repercusiones sobre el empleo,
- y, por consiguiente, la capacidad para movilizar recursos financieros privados, atraídos por un marco de intervención más homogéneo a escala europea, y por un uso adecuado de los recursos públicos que tendría un efecto multiplicador y limitaría los riesgos.

## 5. Inversiones y sostenibilidad económica y financiera

5.1. A nivel europeo o de los Estados miembros no existe un fondo específico dedicado a las ciudades inteligentes, sino una diversidad de posibilidades de acceso a financiación que se refieren a programas específicos [además de los programas de cada uno de los Estados miembros basados en la integración de los recursos nacionales y los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, Feader), existen fondos europeos que pueden financiar aspectos concretos de las ciudades inteligentes, como la iniciativa Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» o los programas Cosme, URBAN y Life]. Considerando que el marco normativo actual no permite prever la concentración de los recursos en un solo fondo, el CESE estima que es esencial aumentar el nivel de coordinación entre las instituciones afectadas; que se busquen cada vez más sinergias en las políticas que se promueven; que el modo de comunicación entre las instituciones, las ciudades y las instancias públicas y privadas sea unívoco y uniforme.

5.2. Pese a la necesidad de consolidar un modelo de desarrollo de medidas integradas que no opere de manera ocasional, el CESE considera que este objetivo no podrá lograrse del todo debido a la fragmentación de las competencias y recursos de la Comisión Europea (serían seis las direcciones generales responsables de las ciudades inteligentes) y a que en el nivel de estatal no siempre están claras las competencias y responsabilidades de la administración central, regional y municipal.

5.3. El CESE recomienda, pues, a la Comisión que cree un «Centro único de acceso europeo especializado para las ciudades inteligentes», en el que participen las direcciones generales interesadas, los Estados miembros, el Comité de las Regiones y el CESE, que tendría la tarea de:

- centralizar las políticas de orientación específica con el fin de reducir la fragmentación y la burocracia,
- garantizar la coordinación política y administrativa entre la UE, los Estados miembros y los municipios para aplicar el modelo y sus correspondientes políticas,
- proporcionar información armonizada a las administraciones que deseen planificar intervenciones «inteligentes» ofreciendo una mayor transparencia sobre los recursos financieros disponibles y claridad sobre la relación existente entre estos y las líneas presupuestarias,
- favorecer la puesta en marcha de asociaciones europeas entre empresas públicas y privadas,
- garantizar la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil,
- mejorar el intercambio recíproco de información sobre buenas prácticas,
- favorecer la difusión a nivel nacional del modelo integrado y sostenible de desarrollo de las ciudades inteligentes.

5.4. El Centro único de acceso europeo especializado para las ciudades inteligentes debería buscar sinergias con el FEIE, respecto al cual el CESE reitera <sup>(4)</sup> la conveniencia de que apoye proyectos estratégicos de infraestructuras que presenten un valor añadido económico y social que permita contribuir a la consecución de los objetivos políticos de la UE <sup>(5)</sup> destinados a la plena realización del mercado único en los sectores del transporte, las telecomunicaciones, las infraestructuras digitales, la energía, el desarrollo urbano y rural, el desarrollo social, el medio ambiente y los recursos naturales.

5.5. Estos proyectos, esenciales para realizar las ciudades inteligentes, pueden reforzar la base científica y tecnológica europea y promover beneficios a la sociedad, mediante una mejor explotación del potencial económico e industrial de las estrategias de innovación, investigación y desarrollo tecnológico.

5.6. Gracias a la integración del Centro único de acceso europeo y el FEIE y sobre la base de la oportunidad que este último ofrece de crear plataformas de proyectos y de financiación a nivel europeo, nacional o sectorial, el CESE recomienda la estructuración de una plataforma europea de proyectos para las ciudades inteligentes que permita promover un enfoque coherente de sus posibilidades de financiación, mediante la integración de los recursos públicos disponibles, los privados activables y la activación de las oportunas modalidades públicas de mitigación del riesgo. Dichas plataformas deberían favorecer la selección, agregación y financiación de proyectos promovidos en varios Estados miembros que se ajusten al modelo de las ciudades inteligentes que el CESE propone adoptar a la Comisión.

5.7. A fin de favorecer el surgimiento de este tipo de proyectos, el CESE recomienda a todos los Estados miembros que constituyan «Ventanillas únicas de acceso financiero y técnico para ciudades inteligentes» con el objetivo de:

- mantener el máximo grado de coordinación con el Centro único de acceso europeo para las ciudades inteligentes, garantizando así la difusión a nivel nacional de las orientaciones de las políticas,
- convertir las necesidades locales en requisitos y proyectos que encajen en los pilares genéricos,
- mejorar la utilización de recursos públicos a fondo perdido y/o favorables a la financiación de las iniciativas incluidas en los diferentes pilares genéricos,

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre «Un Plan de Inversiones para Europa» (DO C 268 de 14.8.2015, p. 27).

<sup>(5)</sup> Comunicación de la Comisión «Mercado único de las telecomunicaciones» COM(2013) 634 final; «Unión europea de la energía» COM(2014) 520 final, COM(2015) 80 final y COM(2015) 82 final; «Mercado único de los transportes» COM(2014) 22 final.

- prestar apoyo a la estructuración de los instrumentos más adecuados de asociación público-privada y de contratación pública con objeto de fomentar una interacción rápida, eficiente y eficaz con el sector empresarial,
- determinar cuál es la arquitectura financiera más adecuada para garantizar la integración entre los recursos públicos y los que los inversores privados pongan a disposición, con la eventual garantía adicional que proporciona el FEIE.

5.8. El CESE confía en que el nuevo Centro de Asesoramiento Europeo de Inversiones (EIAH por sus siglas inglesas), que debería promoverse en paralelo a los FEIE para ayudar a los Estados miembros en la adopción de medidas más adecuadas para facilitar la creación de una reserva de proyectos futuros y activar todos los instrumentos necesarios para permitir la financiación de proyectos, cuente con una sección especial para ciudades inteligentes dotada de la profesionalidad y las competencias más adecuadas para garantizar que se tomen en consideración los proyectos en todas sus dimensiones.

## **6. Acciones de participación ciudadana: el papel de la sociedad civil y la revisión del marco reglamentario para mejorar la elaboración de políticas**

6.1. El CESE señala que las condiciones previas para adoptar y aplicar el modelo de desarrollo integrado para las ciudades inteligentes radican en que las instituciones se afirmen en una visión a largo plazo, que las instancias interesadas en los procesos de cambio en cuestión (ciudadanos, asociaciones de la sociedad civiles e interlocutores sociales) se impliquen plenamente en el proceso; y que se establezca una gobernanza eficaz e innovadora para los procesos relacionados con el desarrollo de esta categoría de ciudades.

6.2. Se exigirá a las instituciones europeas, nacionales y locales implicadas en el proceso de programación estratégica de las intervenciones en favor de las ciudades inteligentes que adopten, para estos programas, una visión estratégica a largo plazo. El modelo de desarrollo integrado podría servir para conciliar las demandas de todas las categorías implicadas garantizando el máximo grado de inclusión y conjugándola con la sostenibilidad económica y financiera de las acciones.

6.3. Las ciudades asumirán un papel de «planificador y supervisor estratégico inteligente» para lo cual deberán apoyarse en un diálogo fructífero, estructurado y continuo entre las distintas instancias —económicas, financieras, industriales, sociales y asociativas— para llevar a buen fin las iniciativas previstas en los plazos fijados y mostrando capacidad de adaptación a los cambios y a las evoluciones.

6.4. La transición de las ciudades hacia una lógica inteligente solo se producirá si se fundamenta en un diálogo permanente con la sociedad civil del que pueda derivarse la plena participación de las categorías que representan los intereses colectivos, particulares o generales, tanto para determinar las necesidades como para traducirlas a requisitos y supervisar la eficacia de las intervenciones previstas para satisfacerlas. Esta participación ciudadana debería fomentarse a escala europea, nacional y local.

6.5. A tal fin el CESE propone:

- que la iniciativa de la Asociación Europea para la Innovación sobre ciudades y comunidades inteligentes [presentada por el High Level Group of the European Innovation Partnership for Smart cities and Communities, 14 de octubre de 2013 (<http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>)] se abra a la participación de entidades de la sociedad civil, incluido el CESE y todos los entes que operan en los ámbitos de los seis pilares fundamentales del modelo de ciudad inteligente propuesto, sumándose a los operadores de los dispositivos desarrollados en materia de movilidad, TIC y cuestiones medioambientales ya representados en la actualidad,
- que cada Estado miembro fomente campañas de promoción que incluyan la participación de representantes de la sociedad civil en la fases de evaluación de las necesidades, formulación de las demandas y diseño de las estrategias, constituyendo grupos consultivos tanto en el nivel de las «ventanillas únicas de acceso financiero y técnico para las ciudades inteligentes» como en el de las ciudades interesadas,
- que se lleve a cabo una simplificación e integración del marco reglamentario mediante una normativa europea común, preferiblemente en forma de Directiva, con objeto de lograr:
  - una revisión de los instrumentos de asociación público-privada a fin de hacerlos más atractivos para las empresas y ampliar su operatividad también a los servicios, eje central de la economía digital,

- una mejora de los instrumentos de contratación pública innovadora y de contratación precomercial,
- la creación de mecanismos homogéneos en la administración ciudadana que permitan a los entes municipales beneficiarse de forma transparente de una parte de los flujos de efectivo derivados de los nuevos servicios basados en plataformas que se promoverán a escala de las ciudades inteligentes; por ejemplo, los beneficios derivados de la utilización comercial de los datos abiertos, públicos y privados, y de los servicios abiertos; se trataría de inducirles a reinvertir en el refuerzo y la expansión de proyectos «inteligentes» una parte del ahorro generado y de los ingresos relacionados con la mejora de las infraestructuras y la prestación de servicios.

Bruselas, 1 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La ATCI y su incidencia en las pymes»****(Dictamen de iniciativa)**

(2015/C 383/06)

**Ponente: Emmanuelle BUTAUD-STUBBS****Coponente: Panagiotis GKOFAS**

El 11 de diciembre de 2014, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«La ATCI y su incidencia en las pymes».

La sección especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 2015.

En su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 2 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 187 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Habida cuenta del peso de las pymes en la economía europea, el CESE considera esencial disponer, especialmente respecto de las repercusiones para el empleo y la deontología, de un estudio de impacto preciso, por sectores y Estados miembros, sobre las consecuencias previsibles para las pymes europeas de la entrada en vigor de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI), de acuerdo con la situación actual de la negociación.

1.2. En efecto, los dos estudios de la Dirección General de Comercio sobre las pymes, uno sobre retos y oportunidades para las pymes exportadoras en general <sup>(1)</sup> y otro más reciente, de abril de 2015, que se refiere más concretamente a las pymes y la ATCI <sup>(2)</sup>, son útiles pero no cubren todos los aspectos. Si bien son pertinentes para presentar determinadas dificultades relacionadas con la internacionalización de las pymes y los obstáculos con los que se enfrentan desde el punto de vista comercial y reglamentario, no ofrecen en cambio una estimación precisa, justificada y detallada por sectores y Estados miembros de la repercusión posible de la ATCI para las empresas exportadoras y no exportadoras integradas en las diferentes cadenas de valor.

1.3. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión Europea que tenga a bien elaborar un nuevo estudio de impacto sobre las pymes o las empresas muy pequeñas, las microempresas y las profesiones liberales, independientemente de que quieran exportar o no, para cuantificar el impacto potencial de la instauración de un mercado transatlántico integrado en sus sectores de actividad (agricultura y agroalimentación, turismo, artesanía, hoteles, restaurantes, industria, servicios, etc.). Es esencial poder anticipar la manera en que esas empresas se verán afectadas por la apertura de un mercado transatlántico más integrado. ¿Provocará la ATCI una modificación de su modelo económico, sus métodos de producción, su marco normativo, la naturaleza de las prestaciones de servicios o las estrategias desde el punto de vista de la inversión y el empleo en el marco de una nueva situación de competencia?

1.4. El CESE quiere aprovechar la oportunidad que ofrecen las negociaciones con los Estados Unidos para comparar las políticas de apoyo a las pymes en ambos lados del Atlántico con un planteamiento basado en pruebas (en particular, la evaluación comparativa de los contratos públicos y las pymes, el acceso a la financiación y a las condiciones del mercado de capitales, la gestión de las catástrofes, los requisitos/información sobre el acceso a los mercados y las normas para las pequeñas empresas (*small business standards*)). Este ejercicio de comparación sin duda permitirá determinar nuevas medidas pertinentes de apoyo a las pymes, con el fin de reforzar la puesta en práctica de la «Small Business Act» europea. El Comité elabora actualmente un dictamen al respecto (INT/755), que se basa en los dictámenes anteriores sobre el mismo tema. Considera que es el momento adecuado para que las instituciones europeas tengan en cuenta el llamamiento que las organizaciones europeas y nacionales de pymes realizaron en favor de una «Small Business Act» jurídicamente vinculante y una mayor coordinación entre las políticas industriales y comerciales. También es necesario que la red de representantes para las pymes (*SMEs envoys*) se transforme en una verdadera autoridad, más eficaz, de coordinación, seguimiento y ejecución de la política en favor de estas, dentro del mercado interior, defendiendo las nuevas necesidades que tienen y las soluciones más adecuadas para ellas.

<sup>(1)</sup> *SMEs are more important than you think! Challenges and opportunities for EU exporting SMEs*, DG Trade chief economist note ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc\\_152792.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152792.pdf)).

<sup>(2)</sup> *Small and medium sized enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership* ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc\\_153348.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153348.pdf)).

1.4.1. La categoría de las pymes dentro de la Unión Europea es de por sí muy heterogénea, con un alto porcentaje de empresas muy pequeñas con menos de nueve empleados. Además, esta distribución de las pymes por tamaño también es muy distinta según los Estados miembros. Lo mismo cabe decir de las profesiones liberales reguladas y no reguladas. Habida cuenta de esta fuerte presencia de microempresas en el ámbito del comercio, la industria y la artesanía, el CESE recomienda que la Comisión Europea, en coordinación con las autoridades de los Estados miembros más afectados (incluidas las universidades y los centros de investigación públicos o privados), organice campañas de sensibilización e información lo más cerca posible de los interesados, y seminarios de formación con el fin de comprender mejor los distintos capítulos de la ATCI y los sectores cubiertos, así como la apertura de mercados y los puntos correspondientes que deben seguirse de cerca.

1.4.2. En la UE las profesiones liberales —reguladas y no reguladas— conforman un sistema de servicios sensibles en favor del cliente y de la población en general a los que se ha asignado un papel específico.

1.5. El CESE celebra la existencia de un capítulo dedicado a las pymes en estas negociaciones, pero desea mejorar el contenido con las propuestas que se recogen en la parte de observaciones específicas. El contenido actual que propone la Comisión Europea debe completarse en varios aspectos, especialmente respecto de las disposiciones sobre representación de las pymes en el futuro Comité Pyme, así como de sus funciones.

El CESE pide a la Comisión Europea, el Parlamento y demás autoridades competentes que se introduzca un capítulo dedicado a las pymes como capítulo permanente en las negociaciones comerciales actuales y futuras de la UE, en el que se tengan en cuenta sus intereses con el fin de aprovechar las ventajas potenciales en las diferentes regiones y mercados.

Ello, junto con el principio de «pensar primero a pequeña escala» aplicado a las políticas comerciales, garantizará que las pymes puedan y logren beneficiarse, así como ser agentes principales de los procesos de globalización.

1.6. El CESE pide al representante para las pymes de la Comisión Europea que garantice que las pequeñas empresas, las microempresas y las profesiones liberales estén representadas en el proceso de negociaciones con al menos un puesto específico en el consejo consultivo de la ATCI (*advisory board*), con el fin de colmar las lagunas de información, asegurar los conocimientos técnicos multisectoriales y respetar el principio fundamental de transparencia en lo que respecta a la información o los datos de interés común. Por otra parte, recomienda la puesta en marcha de medidas de apoyo a las organizaciones económicas, profesionales y sectoriales de pymes para sus actividades de acompañamiento y asesoramiento a las pymes y las microempresas en cooperación con los organismos científicos y de investigación interesados, así como medidas de financiación en caso necesario. El CESE aboga por el reconocimiento mutuo de las cualificaciones y certificaciones en todos los niveles de actuación pública y por unas condiciones equitativas de competencia en todos los niveles de contratación pública (incluidos los Estados federales, las regiones y los municipios).

## 2. Observaciones generales

### 2.1. *La importancia de las pymes a ambos lados del Atlántico*

A pesar de que los europeos y los estadounidenses definen el término «pyme» de forma diferente, estas representan la parte más significativa de la economía, del valor añadido y de la creación de empleo a ambos lados del Atlántico. Esto implica que el impacto económico más importante de la ATCI que se está negociando, en términos de valor añadido y creación de vínculos, procederá de las pymes y de su capacidad para ganar nuevos mercados y adaptarse a la nueva situación. Diversos estudios muestran que las pymes que participan en la internacionalización son más innovadoras, crecen más rápidamente y crean más puestos de trabajo mejor pagados.

#### 2.1.1. *Las pymes en la UE: con frecuencia se trata de muy pequeñas empresas*

En la UE, una pequeña y mediana empresa es la que emplea a menos de 250 personas y tiene un volumen de negocios inferior a 50 000 000 EUR. Según las cifras facilitadas por la Comisión Europea, en la UE hay más de 20 millones de pymes, que representan el 98 % de todas las empresas, el 67 % del empleo total y el 58 % del valor añadido bruto. Entre 2002 y 2010, las pymes de la UE crearon el 85 % de todos los nuevos puestos de trabajo de Europa.

Según el informe más reciente de la Comisión Europea, las pymes europeas representan el 28 % del total de las exportaciones directas a los Estados Unidos, lo que refleja el margen de progresión posible. De las 790 000 empresas europeas exportadoras a terceros países, 619 000 son pymes, de las que 353 000 son muy pequeñas empresas de menos de nueve empleados, lo que demuestra que su reducido tamaño no les impide exportar<sup>(3)</sup>.

Por el contrario, el porcentaje de pymes que exportan en la actualidad a los Estados Unidos es relativamente bajo: 150 000 según el informe mencionado, incluidas 65 000 con menos de nueve trabajadores. Esta proporción, menos del 1 % de las pymes europeas, que son más de veinte millones, es muy baja. Muchas pymes y muy pequeñas empresas de determinados países (por ejemplo, Italia) ocupan un lugar destacado en cuanto al número de empresas que comercian en los mercados estadounidenses. Sin embargo, los datos de Eurostat solo tienen en cuenta las exportaciones directas y no las exportaciones indirectas: muchas pymes y muy pequeñas empresas trabajan como subcontratistas o de empresa a empresa (*B to B*), producen bienes o servicios intermedios que luego se ensamblan para su exportación a los Estados Unidos. Este bajo porcentaje también se explica por el peso que tienen en la economía europea las pymes y muy pequeñas empresas vinculadas a la economía local (economía presencial) que no están interesadas en exportar o invertir en el extranjero. En cambio, no cabe duda de que existe un margen de progresión significativa para las empresas potencialmente exportadoras y ya exportadoras a terceros países.

### 2.1.2. *Las pymes en los Estados Unidos: empresas más estructuradas*

En los Estados Unidos, las pymes son empresas con menos de 500 trabajadores, que en algunos sectores pueden llegar a 1 000 e incluso 1 500<sup>(4)</sup>. Estas empresas, cuyo tamaño puede ser muy superior al de sus homólogas de la UE, también son la espina dorsal de la economía estadounidense. Los 28 millones de pymes estadounidenses representan el 99 % de todas las empresas, emplean a más del 50 % de los trabajadores del sector privado y generan el 65 % del total de nuevos puestos de trabajo de dicho sector.

## 2.2. *La importancia de la ATCI para las pymes*

2.2.1. Debido a su tamaño, las pymes suelen verse afectadas de forma desproporcionada por los elevados aranceles y los requisitos reglamentarios que gravan el comercio transatlántico, puesto que necesitan más recursos y competencias que las empresas de mayor tamaño para superar los obstáculos comerciales a la hora de realizar unos intercambios con un volumen y un valor pequeños. Por ello, se beneficiarán de las medidas de liberalización arancelaria y no arancelaria previstas en el acuerdo transatlántico. En su dictamen sobre «Las relaciones comerciales transatlánticas y el punto de vista del CESE sobre el refuerzo de la cooperación y un posible acuerdo de libre comercio UE-EE. UU.», el CESE ya realizó un inventario de las oportunidades y los puntos que deben seguirse respecto del conjunto de asuntos que abarca la negociación<sup>(5)</sup>.

2.2.2. Uno de los principales beneficios esperados de la ATCI para las pymes reside en los resultados de la cooperación en materia de regulación, que podría llevar a una armonización y una aproximación de determinadas normas y del reconocimiento mutuo de la inspección o certificación. No obstante, el CESE quiere recordar a este respecto el decidido compromiso contraído por ambas partes de que la ATCI no implicará una rebaja del nivel de las normas técnicas existentes. Por tanto, un análisis del valor añadido generado por la experiencia de la asociación europea Small Business Standard (SBS), apoyada por la Comisión Europea en asociación con las organizaciones más representativas de las pymes, podría arrojar un resultado muy alentador. La cooperación en materia normativa debe ser transparente y respetar la autonomía reglamentaria de los Estados miembros y de la Unión Europea, preservando su capacidad para adoptar las medidas que consideren necesarias sobre cuestiones tales como la protección de la salud y los consumidores y la protección laboral y medioambiental.

## 2.3. *Desarrollo internacional de las pymes*

Según la OMC, el desarrollo internacional de las pymes puede dividirse en cuatro etapas:

- exportaciones directas a un país extranjero,
- exportaciones con el apoyo de profesionales extranjeros independientes,

<sup>(3)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(4)</sup> [https://www.sba.gov/sites/default/files/files/Size\\_Standards\\_Table.pdf](https://www.sba.gov/sites/default/files/files/Size_Standards_Table.pdf)

<sup>(5)</sup> DO C 424 de 26.11.2014, p. 9.

- creación de filiales en el extranjero,
- establecimiento de infraestructuras en el extranjero para producir y vender en el país destinatario de la exportación.

Cada etapa requiere información adicional, capacidad de adaptación a las disposiciones administrativas y recursos humanos y financieros, puesto que las pymes deben conocer la normativa del mercado de exportación antes de empezar a exportar bienes y servicios. A continuación, deben poder diseñar una estrategia a más largo plazo para establecerse y finalmente integrarse por completo en el país de exportación, con empresas locales que utilizan recursos humanos locales de conformidad con la normativa local. Obviamente, la economía digital puede ayudar a algunas pymes a internacionalizarse con mayor rapidez. La rápida expansión del comercio electrónico ofrece a las pequeñas empresas oportunidades empresariales de mayor alcance, especialmente en el sector de los bienes de consumo (relaciones entre empresas y consumidores —B to C—) y, para las profesiones liberales, también en las relaciones de empresa a empresa (B to B).

El análisis de la Comisión Europea también demuestra que existe una relación entre el tamaño de la empresa y los volúmenes de exportación. Las pymes representan el 81 % de las empresas exportadoras, pero solo el 34 % del volumen exportado <sup>(6)</sup>, aunque en determinados mercados de nicho a nivel mundial pueden superar el 50 %.

#### 2.4. Nivel de internacionalización de las pymes en los Estados Unidos y en la UE

Según algunas fuentes, el nivel de internacionalización de las pymes europeas es superior al de las pymes estadounidenses. Esto se debe principalmente a la participación de las pymes de la UE en el comercio intraeuropeo, y a que su desarrollo aún dista de haber concluido, lo que representa el primer paso hacia su internacionalización y, al mejorar su conocimiento de los mercados extranjeros, les permite buscar oportunidades fuera de la UE. El volumen no constituye un factor de bloqueo: en determinados Estados miembros, el 90 % de las empresas exportadoras son pymes y determinados sectores, como el textil, agroalimentario, maquinaria y mobiliario, están especialmente orientados hacia la exportación.

Aunque las estadísticas al respecto son escasas y a veces difíciles de evaluar debido a la diversidad de los métodos utilizados y de los datos, que no siempre son comparables, los estudios que ha llevado a cabo la Comisión Europea <sup>(7)</sup> muestran que, en la UE, el 42 % de las pymes han iniciado alguna forma de internacionalización.

La internacionalización de una empresa depende a menudo de factores como:

- el grado de exportación del sector de actividad,
- el tamaño del mercado interior.

El grado de internacionalización de las pymes europeas es superior en sectores como el comercio al por mayor, la minería, la manufactura, la investigación y la venta de vehículos de motor, y es relativamente baja en sectores como los servicios jurídicos, la construcción, el ámbito de la planificación y el desarrollo, y los servicios de salud humana que, por su carácter, dependen más de la proximidad con el cliente o el paciente <sup>(8)</sup>.

Según un estudio estadounidense dedicado a esta cuestión <sup>(9)</sup>, las pymes representan en torno al 30 % de las exportaciones de mercancías registradas de los Estados Unidos, siendo Canadá y México los principales mercados de exportación, esto es, los países socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los productos eléctricos, la maquinaria y los productos químicos son las principales categorías de exportación de mercancías por parte de las pymes. Los datos sobre las exportaciones de servicios de las pymes estadounidenses son bastante limitados, pero los servicios profesionales son el sector en el que se estima que las exportaciones de los Estados Unidos representan un porcentaje sustancial.

<sup>(6)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(7)</sup> *L'internationalisation des PME* — Informe final de 2010. *Informe anual 2013/2014 sobre las pymes europeas* ([http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/files/supporting-documents/2014/annual-report-smes-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/files/supporting-documents/2014/annual-report-smes-2014_en.pdf), p. 62).

<sup>(8)</sup> Véase la nota 7 a pie de página.

<sup>(9)</sup> USITC, *Small and Medium-Sized Enterprises: Overview of Participation in U.S. Exports*, 2010 (<http://www.usitc.gov/publications/332/pub4125.pdf>).

## 2.5. *Papel actual de las pymes en el comercio transatlántico y en el mercado de inversión*

El comercio transatlántico bilateral se caracteriza por una proporción elevada de los intercambios entre empresas multinacionales. Esto significa que la mayoría de este comercio bilateral específico está formado por flujos de bienes y prestaciones de servicios intragrupo, pero también por el intercambio de licencias, derechos de propiedad intelectual y flujos de capital entre las empresas matrices y sus filiales.

El estudio de la Comisión sobre las pymes y la ATCI indica que estas representaron el 28 % en volumen de las exportaciones de la UE en 2012. Esta cifra es inferior a la media de las exportaciones en volumen de las pymes a todos los mercados de terceros países, que asciende al 32 %. Esta cifra también debe analizarse junto con la cuota de las pymes dentro de las empresas exportadoras a los Estados Unidos, que se sitúa en el 88 %, es decir, un porcentaje significativamente superior a la media de las pymes que exportan a terceros países, que es del 78 %. Estas cifras confirman la tesis de que una gran parte del volumen de las exportaciones se debe al comercio intragrupo, lo que indica el potencial de un acuerdo transatlántico para fomentar las exportaciones y las inversiones de las pymes europeas. Sin embargo, hay que señalar que esta cifra no tiene en cuenta las exportaciones indirectas de las pymes europeas que, como subcontratistas y fabricantes de productos semielaborados, intervienen en la elaboración de productos finales complejos exportados a los Estados Unidos. Entre los Estados miembros se registra una gran disparidad respecto del número de pymes exportadoras y los volúmenes exportados.

No se dispone de cifras exactas sobre el número de pymes estadounidenses que exportan a la UE y el volumen de las exportaciones. Sin embargo, las pymes de los Estados Unidos representan el 33 % de las exportaciones del país <sup>(10)</sup>, proporción muy similar a la que se registra en la Unión Europea.

## 2.6. *Principales obstáculos de las pymes*

Debido a su tamaño, las pymes suelen encontrar más dificultades para introducirse en mercados extranjeros, sufragar los costes adicionales relacionados con el escaso volumen de los intercambios y adaptarse a las normativas locales. Según Sergio Arzeni, director del Centro de la OCDE para el Emprendimiento, las Pymes y el Desarrollo Local, «los costes de cumplimiento pueden ser de diez a treinta veces mayores para las pymes que para las empresas más grandes» <sup>(11)</sup>.

En resumen, las principales dificultades a las que se enfrentan las pymes al expandirse a nivel internacional son inherentes al tamaño reducido y los recursos limitados, que deben superar incluso antes de abordar los obstáculos concretos al comercio o a la inversión, a saber:

- obstáculos para acceder la financiación de las exportaciones,
- falta de información y datos actualizados sobre los requisitos en materia de productos o servicios,
- conocimiento insuficiente de los mercados para sus productos o servicios (estudios de mercado),
- dificultad para identificar posibles clientes y ponerse en contacto con ellos,
- personal sin la formación adecuada para gestionar un desarrollo internacional o establecer contactos con los inversores o los importadores,
- falta de incentivos y de apoyo por parte de las autoridades públicas, así como carga burocrática de las políticas públicas de apoyo,
- barreras culturales y lingüísticas,
- falta de uniformidad en las normativas y los sistemas de adaptación y reconocimiento de las cualificaciones y las habilitaciones.

<sup>(10)</sup> Atlantic Council, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership — Big Opportunities for Small Business*, ([http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/TTIP\\_SME\\_Report.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/TTIP_SME_Report.pdf), p. 3).

<sup>(11)</sup> OMC, wt/COMTD/AFT/W/53, p. 23.

Lo primero que necesitan las pymes, a la vista de estas carencias, es disponer de servicios de acompañamiento y de asesoramiento adaptados (seguimiento personalizado o *coaching*, tutelaje o *mentoring*, etc.), prestados en general por las organizaciones profesionales y sectoriales.

Respecto de los obstáculos al comercio y a la inversión que afrontan las empresas europeas en los Estados Unidos, resulta relativamente difícil clasificarlos por orden de importancia, ya que las empresas describen a menudo las barreras existentes sin incluirlas necesariamente en una categoría específica. También existe una diferencia entre los obstáculos percibidos como tales por las empresas no exportadoras y los obstáculos que afrontan realmente las empresas exportadoras. No obstante, basándose en los distintos estudios y encuestas realizados <sup>(12)</sup>, se pueden describir los obstáculos principales como sigue:

- el alcance muy diferente de la responsabilidad y la capacidad de asegurarla a costes conformes con el mercado,
- los costes de exportación (excluidos los derechos de aduana) en relación con el coste de transporte, la duración y complejidad de los trámites aduaneros y la necesidad de contar con o remunerar a un agente de aduanas, así como de disponer, especialmente en los Estados Unidos, de un seguro para cubrir posibles reclamaciones de responsabilidad,
- las dificultades para acceder al crédito a la exportación,
- los impuestos y derechos de aduana, que siguen siendo un obstáculo importante en algunos sectores, como el tabaco, la industria textil y de confección,
- la complejidad de las normas de origen y el coste de los certificados de origen,
- el cumplimiento de diferentes normas técnicas o sanitarias y fitosanitarias, y las certificaciones e inspecciones relativas a dichas normas,
- las reglamentaciones técnicas y sanitarias, exigidas solo en algunos estados de los Estados Unidos o las normas divergentes entre estados,
- los diferentes requisitos en materia de cualificaciones y restricciones de actividad en los distintos estados y en los niveles locales encargados de la regulación,
- la protección de los derechos de propiedad intelectual, sobre todo el incumplimiento de las denominaciones de origen y de las diferentes normativas relativas a marcas y patentes;
- el coste de la protección jurídica y la vigilancia de mercado para las empresas europeas con indicaciones geográficas,
- las restricciones en la contratación pública debido a la Buy American Act y sus modificaciones periódicas para ampliar su alcance,
- la complejidad de los procedimientos de obtención de visados, residencia, permiso de trabajo e inicio de actividad en los Estados Unidos,
- las restricciones o las licencias necesarias a nivel federal y en los distintos estados para determinados proveedores de servicios.

Estos obstáculos no son específicos de las pymes, pero su impacto es mayor y más disuasorio. En el marco de la ATCI, la mayoría de ellos se tratarán en capítulos específicos que se aplicarán indistintamente a todas las empresas. Por lo tanto, el capítulo de la ATCI sobre las pymes tendrá un alcance bastante limitado: promover la participación de todas las pymes en el mercado transatlántico divulgando la información pertinente y una cooperación reforzada entre las autoridades públicas responsables de las pymes.

---

<sup>(12)</sup> Atlantic Council, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership — Big Opportunities for Small Business*, ([http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/TTIP\\_SME\\_Report.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/TTIP_SME_Report.pdf), p. 3); *Small and Medium Sized Enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership* ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc\\_153348.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153348.pdf)); *Small companies in a big market* ([http://www.svensktnaringsliv.se/english/publications/small-companies-in-a-big-market-how-a-free-trade-agreement-between\\_611404.html](http://www.svensktnaringsliv.se/english/publications/small-companies-in-a-big-market-how-a-free-trade-agreement-between_611404.html)).

## 2.7. Necesidades de apoyo a las pymes

2.7.1. Lo primero que necesitan las pymes, especialmente las pequeñas empresas y las microempresas, a la vista de los obstáculos que tienen y de sus limitados recursos, es disponer de servicios de acompañamiento y de asesoramiento adaptados, también respecto de la formación de los empleados (seguimiento personalizado o *coaching*, tutelaje o *mentoring*), prestados en general por las organizaciones profesionales y sectoriales. Debe garantizarse que estas últimas tengan a su disposición los medios logísticos necesarios para informar y asesorar a las empresas y acompañarlas individualmente, en particular mediante el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

2.7.2. Además de los servicios de acompañamiento y asesoramiento adaptados a cada pyme en función de las especificidades y necesidades propias, las empresas deben disponer de los medios necesarios para financiar sus inversiones materiales e inmateriales. Con tal fin, además de los Fondos EIE, el CESE recomienda que las pymes, en particular aquellas que estén dispuestas a invertir en los mercados de los EE. UU., puedan acceder fácilmente a los instrumentos financieros del programa COSME, incluido el capital riesgo y los sistemas de garantía.

2.7.3. La UE deberá verificar la oferta de seguros para la exportación de bienes y servicios y seguir desarrollando ofertas compatibles con las condiciones del mercado.

## 2.8. El capítulo actual de la ATCI dedicado a las pymes

El CESE celebra la existencia de un capítulo dedicado exclusivamente a las pymes en la ATCI, pero desea reforzar el contenido (véanse las propuestas que se recogen en el apartado de observaciones específicas). En la ronda de negociaciones celebrada entre el 19 y el 23 de mayo de 2014, la Unión Europea presentó para debate con los Estados Unidos la propuesta de incluir un texto jurídico sobre las pymes en la ATCI. Se trata de un capítulo inédito en un acuerdo de libre comercio de la UE. El texto se hizo público el 7 de enero de 2015<sup>(13)</sup>. Las disposiciones de dicho texto se convierten en un capítulo X dedicado a las pequeñas y medianas empresas y abordan diferentes cuestiones con el fin de aumentar la participación de las pymes en el comercio y de intercambiar mejores prácticas.

### 2.8.1. Cooperación en materia de pymes

Las Partes deben intercambiar información, establecer y facilitar instrumentos y recursos relacionados con los derechos de propiedad intelectual, compartir buenas prácticas reglamentarias, apoyar medidas para las empresas y fomentar el capital de riesgo y la inversión en pequeñas empresas con el fin de aumentar la competitividad de las pymes en el comercio internacional.

### 2.8.2. Datos de mercado e intercambio de información

La propuesta actual del artículo X, apartado 2, abarca el intercambio de información entre las Partes. Se recomienda crear una página web que contenga la información más pertinente (como el texto del Acuerdo de la ATCI, reglamentación arancelaria, registro de la normativa técnica vigente, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas sobre contratación pública y procedimientos de registro de empresas). El Programa de Armonización de Datos relativo a los principales ámbitos de interés de las pymes debería ser objeto de un análisis conjunto llevado a cabo por un grupo de trabajo *ad hoc* de expertos de la UE y los EE. UU.

Las Partes deben facilitar una base de datos en línea, en todas las lenguas de la UE, con todos los códigos de nomenclaturas arancelarias y los tipos de los derechos, normas de origen, requisitos de marcado del país de origen, etc.

### 2.8.3. Servicio de asistencia técnica

El texto propuesto por la Comisión Europea hace referencia a un punto único de información (artículo X.2.c). El Consejo Económico Transatlántico también defiende la creación de un servicio de estas características. Una red secundaria de puntos de información de este tipo, respaldada por organizaciones representativas de las pymes, dignas de confianza y con contactos sólidos en los entornos empresariales de la UE y los EE. UU., podría garantizar un cierto impacto y una participación más comprometida por parte de las diferentes autoridades y una amplia gama de partes interesadas.

### 2.8.4. Creación de un Comité Pyme

Un proyecto de artículo X.4 tiene por objeto crear un Consejo Transatlántico.

<sup>(13)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153028.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153028.pdf)

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. *Calcular el impacto de las diferencias en la definición de pyme*

La UE y los Estados Unidos no tienen la misma definición del término «pyme», con una divergencia máxima posible entre 250 y 1 000 trabajadores. Además, la definición de pyme en los Estados Unidos depende del sector de actividad<sup>(14)</sup> y se refiere principalmente a empresas con menos de 500 empleados, pero en algunos sectores incluye empresas de hasta 750 e incluso 1 000 empleados. En la mayoría de los sectores, no se definen en función del volumen de negocios o el balance total anual.

El CESE pide a los servicios de la Comisión Europea que elaboren un cuadro detallado sobre la definición de pyme en los Estados Unidos, sector por sector, y sobre todo que inicien los trabajos para comprobar que estas diferencias de definición no perjudican a las pymes europeas, que son más pequeñas.

3.1.1. Las profesiones liberales reguladas y no reguladas constituyen un tipo particular de pymes que están presentes en todos los Estados miembros de la UE en diferentes grados y formas. Su oferta de mercado y de servicios se basa en conocimientos específicos que implican una especial confianza por parte de sus clientes, y deben cumplir exigencias particulares de independencia. Además de su importancia como agentes económicos, participan también en el modelo de sociedad europeo.

#### 3.2. *Evaluar y seguir el impacto de un mercado transatlántico más amplio en las empresas exportadoras y no exportadoras*

Habida cuenta del peso de las pymes en la economía europea, el CESE considera esencial, especialmente respecto de las repercusiones para el empleo, examinar un plan para un estudio de impacto preciso, por sectores y Estados miembros, sobre las consecuencias previsibles para las pymes europeas de la entrada en vigor de la ATCI, de acuerdo con la situación actual de la negociación. Es necesario realizar estudios de impacto *a priori* y *a posteriori* sobre las pymes, las empresas muy pequeñas, las microempresas y las profesiones liberales, con independencia de que quieran exportar o no, a fin de cuantificar el impacto potencial de la instauración de un mercado transatlántico.

El Parlamento Europeo ya abordó el impacto de la ATCI en las industrias manufactureras y en el mercado de la energía y llegó a la conclusión de que sería positivo, aunque variable según los sectores<sup>(15)</sup>. Sin embargo, todavía no se ha estudiado de forma específica el impacto en otros sectores más estrechamente vinculados a la economía local (agricultura, turismo, artesanía, hoteles, TIC, restaurantes, industria, trabajadores autónomos, servicios, profesiones liberales, etc.).

Las próximas rondas de negociaciones de la ATCI deben lograr un resultado ambicioso para el sector agrícola, prestando especial atención al acceso al mercado, las indicaciones geográficas y las medidas sanitarias y fitosanitarias. Es imprescindible preservar las elevadas normas de seguridad alimentaria y de salud humana y animal en vigor en la UE.

Es esencial poder anticipar la manera en que esas empresas se verán afectadas por la apertura de un mercado transatlántico más integrado. ¿Provocará la ATCI una modificación de su modelo económico, sus métodos de producción, la naturaleza de las prestaciones de servicios o las estrategias desde el punto de vista de la inversión y el empleo en el marco de una nueva situación de competencia? También es necesario prever medidas y políticas de adaptación que permitan a todas las pymes europeas aprovechar al máximo la ATCI.

#### 3.3. *Un nuevo umbral de minimis para ayudar a las pymes y muy pequeñas empresas a «hacer pruebas» en el mercado a muy pequeña escala*

Los límites *de minimis* fijan umbrales por debajo de los cuales no se aplican derechos o impuestos y los procedimientos de despacho, incluidos los requisitos de datos, son mínimos.

Cabe señalar la petición del Consejo Atlántico y, de manera general, la voluntad de los Estados Unidos, de incrementar los límites vigentes hasta 800 USD para paquetes enviados por pequeñas empresas a los Estados Unidos o la Unión Europea (los niveles actuales son de 200 y 150 EUR, respectivamente). En la Unión Europea, aunque los bienes están exentos de derechos de aduana, debe pagarse el IVA para los envíos con un valor superior a 10 o 22 EUR (dependiendo de los Estados miembros).

<sup>(14)</sup> [https://www.sba.gov/sites/default/files/files/Size\\_Standards\\_Table.pdf](https://www.sba.gov/sites/default/files/files/Size_Standards_Table.pdf)

<sup>(15)</sup> Comisión ITRE, *TTIP impact on European energy markets and manufacturing industries*, 2015

([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536316/IPOL\\_STU\(2015\)536316\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536316/IPOL_STU(2015)536316_EN.pdf)).

Un aumento de los límites *de minimis* para los pasajeros que lleguen por vía aérea y para los paquetes entrantes, especialmente respecto de los bienes de consumo, puede ayudar a las pymes, y en particular a las de nueva creación, a empezar a exportar a pequeña escala o a utilizar el comercio electrónico sin pagar derechos de aduana. El CESE pide a la Comisión Europea que analice la viabilidad de esta petición (repercusiones en los ingresos aduaneros, derechos de propiedad intelectual, etc.). El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Unión Europea de crear una base de datos sobre las diez cosas que deben conocerse para comerciar en línea <sup>(16)</sup>, destinada a los operadores europeos que exportan sus productos a otros Estados miembros de la UE. El Comité considera que esta base de datos también puede adaptarse al comercio transatlántico.

#### **3.4. Necesidad de acceder a toda información pertinente en un portal multilingüe**

El CESE respalda la petición de la Comisión Europea destinada a crear un portal para las pymes y desea solicitar lo siguiente:

- toda la información debe facilitarse en las veinticuatro lenguas oficiales de la UE,
- el programa informático debe ser lo más sencillo posible y de uso fácil,
- una muestra de pymes de la UE debe comprobar el funcionamiento de la base de datos para asegurarse de que este instrumento responde a sus necesidades,
- la base de datos también debe incluir una interfaz humana con un equipo encargado de responder a las preguntas de ambos lados del Atlántico.

En el informe de la Comisión sobre las pymes y la ATCI queda claro que una gran parte de las empresas, aunque conozcan las medidas aplicables a sus exportaciones, no pueden saber si se trata de medidas federales, medidas estatales o normas privadas. Por consiguiente, es importante que las autoridades puedan determinar periódicamente los procedimientos y reglamentos que las pymes consideran especialmente difíciles y establecer fichas específicas de explicación y descripción de los trámites para cumplir los requisitos exigidos.

#### **3.5. Un Comité Pyme representativo y dotado de competencias específicas**

El CESE se felicita de que las autoridades responsables de las pymes a nivel europeo y estadounidense institucionalicen el diálogo existente. No obstante, considera que es necesario contar con una representación adecuada de las organizaciones que representan a las pymes en el diálogo transatlántico al respecto, y no limitar la composición del futuro Comité Pyme únicamente a las administraciones nacionales, sino que debe abrirse a las organizaciones representativas de las pymes, las empresas muy pequeñas y las microempresas de ambos lados del Atlántico. Determinadas disposiciones normativas destinadas a las pymes tendrán también repercusiones importantes para los trabajadores de las pymes y los consumidores de sus productos. Por consiguiente, los representantes de estos grupos de interés también deberían participar en el futuro Comité Pyme a fin de poder defender consecuentemente desde el principio sus intereses.

El CESE propone que el futuro Comité PYME tenga las siguientes competencias: supervisar la aplicación de la ATCI a las pymes, las empresas muy pequeñas y las microempresas, y sus repercusiones en los trabajadores y consumidores afectados; realizar estudios de impacto; elaborar propuestas para solucionar las dificultades que tengan las pymes, las empresas muy pequeñas y las microempresas, así como los trabajadores y consumidores afectados; organizar la comunicación destinada a dichas empresas, etc.

#### **3.6. Campaña de información a nivel nacional y regional**

Una información adecuada para las pymes es fundamental para permitirles beneficiarse de las nuevas oportunidades de comercio que ofrece la ATCI (eliminación de los derechos de aduana, facilitación del comercio y cooperación reglamentaria, que dan lugar a una aproximación o un reconocimiento mutuo de las evaluaciones de conformidad, cualificaciones y reglamentaciones profesionales).

Esta información no puede facilitarse exclusivamente en páginas web. Para que las pymes conozcan y comprendan mejor las herramientas e iniciativas de apoyo público disponibles, debe llevarse a cabo una campaña de información para ellas que incluya a especialistas en comercio internacional y a expertos en exportación e inversión en los Estados Unidos. Las pymes siguen desconociendo en gran medida los instrumentos existentes que pueden ayudar a su internacionalización, como la base de datos sobre acceso a los mercados y la Red Europea para las Empresas. Para lograr internacionalizarse y salir al extranjero, deben empezar esforzándose en sus países de origen; por lo tanto, debe prestarse atención a los recursos y la ayuda que los Estados miembros y, en su caso, la UE pueden facilitarles.

<sup>(16)</sup> <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/dem/watify/selling-online?language=es>

El CESE también recomienda crear una red de asociaciones de pymes europeas y estadounidenses destinada a promover la ATCI con un verdadero «enfoque ascendente».

### 3.7. *Profundizar la política europea en favor de las pymes*

3.7.1. Es importante que la ATCI no se considere una herramienta para eliminar el trato preferencial concedido a las pymes en los contratos públicos a nivel local y regional. La ATCI debería mantener estas prioridades, siempre que se apliquen indistintamente a las pymes europeas y estadounidenses.

3.7.2. Asimismo, resulta esencial que, en el proceso de negociación y en el ámbito de la cooperación en materia normativa, se aplique el principio de «pensar primero a pequeña escala», de forma que las prioridades y situaciones de las pequeñas empresas y las microempresas se tengan en cuenta desde el inicio del proceso legislativo y se protejan sus intereses específicos. Con este fin, el CESE pide que las pequeñas empresas y las microempresas estén específicamente representadas en el consejo consultivo de la ATCI (*advisory board*).

3.7.3. Respecto de la cooperación en materia normativa, debe ofrecerse un apoyo a medida a las pymes, en particular de las pequeñas empresas y las microempresas, para que puedan adecuarse a la reglamentación.

3.7.4. Cabe destacar que muchas de las empresas interesadas en el mercado trasatlántico para invertir o exportar son empresas que innovan y necesitan normas estrictas y claras de protección de la propiedad intelectual, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea.

3.7.5. Respecto del sector agroalimentario, es necesario prestar especial atención a las empresas que basan su producción y procesos relacionados en consideraciones éticas, culturales y medioambientales. Es esencial continuar promoviendo el comercio de estos productos que contribuyen al desarrollo sostenible. También es necesario garantizar una protección adecuada de las indicaciones geográficas, que representan una garantía para el consumidor, tanto sobre el origen de los productos como sobre los métodos de producción. La UE ha ido desarrollando durante años una política de calidad de sus productos que constituye uno de sus mayores logros, confiere una ventaja competitiva a los productores de la Unión, contribuye de manera significativa a preservar la tradición cultural y gastronómica, fomenta el desarrollo rural y las políticas de apoyo al mercado y a la renta de los productores.

3.7.6. El CESE aborda en otro dictamen las experiencias de la Small Business Act en los Estados Unidos y en la UE, a fin de comprender plenamente las ventajas que esa ley estadounidense ofrece a sus pymes para acceder a la contratación pública o a la financiación, por ejemplo. Este ejercicio permitirá, llegado el momento, proponer mejoras de la Small Business Act europea —así como dotarla de unos métodos de trabajo más eficientes—, para que resulte más favorable a las pymes europeas y más vinculante.

Bruselas, 2 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los objetivos para después de 2015 en la región euromediterránea»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2015/C 383/07)

**Ponente: An LE NOUAIL MARLIÈRE**

El 22 de enero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

*«Los objetivos para después de 2015 en la región euromediterránea».*

La sección especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 2015.

En su 509<sup>o</sup> pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 1 de julio de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 57 votos a favor, 22 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE recomienda a los Estados miembros de la UPM y a la UE que validen los ODS acordados mediante la ratificación de los convenios internacionales correspondientes.

1.2. El CESE recomienda a los Estados miembros de la UPM y a la UE que protejan firmemente las inversiones públicas necesarias para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

1.3. El CESE recomienda a los Estados miembros de la UPM y a la UE que organicen su ejecución mediante la participación de la sociedad civil y los territorios a escala local, de la manera más cercana posible a las poblaciones.

1.4. El Comité toma nota de las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores y Relaciones Internacionales del 26 de mayo de 2015 y del informe anual 2015 de la Comisión Europea acerca de los compromisos y los resultados de la UE y de los Estados miembros sobre la ayuda pública al desarrollo.

1.5. No obstante, lamenta que la UE se conceda hasta 2030 para alcanzar el objetivo del 0,7 % del PIB <sup>(1)</sup>.

1.6. El Comité respalda la intención de la UE de reforzar los aspectos no financieros (ratificaciones de instrumentos jurídicos internacionales y lucha contra la delincuencia financiera).

1.7. Asimismo, insta a esta a mantener una posición coherente entre los intereses comerciales bilaterales, plurilaterales y multilaterales, y los objetivos de desarrollo sostenible, con el fin de preservar la credibilidad tanto de los objetivos como de la ayuda europea.

1.8. El Comité recomienda ampliar el diálogo entre los interlocutores sociales y las instituciones europeas encargadas de la formación profesional y permanente, al que ha sido invitado a participar y que ha contribuido a establecer <sup>(2)</sup>, así como los programas de acción en la materia.

1.9. El Comité defiende que estas recomendaciones se incluyan en el programa de la UE y en su política de vecindad: coherencia entre las políticas comercial, exterior, de desarrollo, de financiación y de protección de la democracia y los derechos humanos, de conformidad con los compromisos de la vicepresidenta Federica Mogherini ante la sociedad civil el 28 de mayo de 2015 <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Comisario Neven Mimica, 508<sup>o</sup> pleno del CESE, 28 de mayo de 2015.

<sup>(2)</sup> <http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/home>

<sup>(3)</sup> [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150528\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150528_01_en.htm)

## 2. Introducción

2.1. La agenda europea y mundial de los próximos años va a girar en torno al debate sobre los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para después de 2015. La región euromediterránea presenta unas características comunes específicas que hacen necesaria una reflexión sobre cómo integrar los objetivos de desarrollo sostenible en la política europea de vecindad y en las políticas de los países del sur del Mediterráneo. La seguridad alimentaria, la pobreza y la exclusión social, las dificultades de acceso al agua, la situación especial de los países en transición democrática y económica en la región, la necesidad de restablecer la paz y la seguridad hacen útil un dictamen del CESE, con el objetivo de definir algunas directrices para la ejecución y el seguimiento de la agenda después de 2015 en el Mediterráneo.

2.2. Si logra determinar desafíos concretos y formular propuestas para la región euromediterránea junto con la sociedad civil, el CESE puede ofrecer un asesoramiento provechoso a los gobiernos de esta maltratada región y a las instituciones europeas.

2.3. Con este dictamen, el CESE pretende también ampliar el trabajo que ha estado realizando sobre los objetivos de desarrollo sostenible en general y sobre esta región geográfica concreta, las orillas del mar Mediterráneo.

2.4. El secretario general de las Naciones Unidas presentó un informe de síntesis de las contribuciones recibidas por el Grupo de Trabajo Abierto encargado de examinar los objetivos universales de desarrollo sostenible después de 2015, que se creó después de la adopción de la declaración de los gobiernos titulada «El futuro que queremos» tras la Conferencia Río + 20, en el que se decidía transformar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicos para los países en desarrollo, en objetivos universales —aunque diferenciados— que se refirieran a toda la humanidad, tanto en los países desarrollados como en los emergentes, en desarrollo y menos avanzados. Se realizaron amplias consultas en diferentes niveles regionales y subregionales, y los principales grupos de la sociedad civil organizada representados en la Organización de las Naciones Unidas pudieron participar y defender sus puntos de vista. Se seleccionaron diecisiete objetivos y 169 metas relativos a los medios de ejecución y la asociación mundial para el desarrollo sostenible.

2.5. En 2015 tendrán lugar dos acontecimientos importantes, íntimamente relacionados con los objetivos de desarrollo sostenible después de 2015: una conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo que se celebrará en Adís Abeba en julio de 2015 y la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará en París a finales de 2015.

2.6. Esta agenda de desarrollo sostenible después de 2015 tiene como objetivo establecer un marco para la actuación futura de las Naciones Unidas sobre el terreno, con una nueva orientación hacia la igualdad, la integración social y el trabajo decente, al mismo tiempo que se mantienen las fuentes de ingresos sostenibles para las personas que trabajan, el medio ambiente y el ritmo de renovación de los recursos biológicos y naturales. No obstante, esta agenda parte de la comprobación de que el paradigma económico que regula nuestras sociedades no es sostenible. Esto significa que los dirigentes mundiales deberán hacer gala de una gran ambición. La situación actual en términos económicos, sociales, medioambientales y, en última instancia, políticos es absolutamente inviable en muchas partes del mundo, especialmente en la región euromediterránea. Muchos afirman que, para alcanzar los ODS, habría que modificar al menos los principios económicos y financieros que dominan actualmente las economías, a fin de dar un vuelco a la situación.

2.7. En la ribera norte del Mediterráneo, los países de Europa meridional viven situaciones sociales y económicas que ya no son aceptadas por los ciudadanos y que no permiten abordar los retos medioambientales y climáticos que proporcionarían a los ciudadanos europeos perspectivas para construir un espacio medioambiental, económico y social diferente. Los jóvenes, a pesar de la inversión realizada en su educación por los sistemas nacionales o europeos, no cuentan con un marco de oportunidades para desarrollarse y contribuir a reforzar la competitividad económica, social y medioambiental de la UE.

2.8. Desde 2008 se han creado muy pocos empleos; por el contrario, se han destruido muchos puestos de trabajo y el ritmo de creación no se ajusta a la evolución demográfica ni a la llegada al mercado de los licenciados, lo que implica el rechazo de unas políticas de austeridad carentes de perspectivas. Las políticas y los servicios públicos de educación, salud, transporte y vivienda padecen las consecuencias de las directrices de austeridad, pese a que la realización de los objetivos de desarrollo sostenible requiere el fortalecimiento de estos servicios. El número de personas sin hogar y con vivienda precaria no deja de aumentar en la Europa de los Veintiocho y la mayor parte de los empleos ocupados son de naturaleza excesivamente flexible, precaria y sin futuro. El número de becarios poco o mal remunerados se dispara, asistimos a una radicalización de la sociedad europea, a la intolerancia, al rechazo del otro, a la incomprensión; la brecha entre generaciones es cada vez más profunda, el individualismo y la supervivencia han creado una honda división entre unas clases políticas profesionalizadas y unos ciudadanos desamparados.

2.9. En el sur del Mediterráneo ha tenido lugar un rechazo de las dictaduras que habían confiscado los beneficios económicos, la libertad de expresión y la igualdad entre ciudadanos. Varios países han cambiado su modo de transición y, dejando de lado el ejemplo esperado de consenso nacional en favor de la democracia, han pasado a ser dominados de nuevo por una clase militar autoritaria y omnipotente. En estas circunstancias, grupos radicalizados han aprovechado para llevar a cabo actividades de ocupación armadas o para volver a constituirse en regímenes criminales. Una parte de África vive ahora bajo esta amenaza permanente. Por su parte, Oriente Próximo y Oriente Medio sufren gigantescos desplazamientos de poblaciones y la recomposición de las influencias políticas y militares, en suma, la población civil no tiene un momento de respiro.

2.10. Es probable que ningún objetivo de desarrollo sostenible pueda ser creíble en estas condiciones para restablecer la paz y hacer prosperar el bienestar material y el desarrollo económico de la región. No podrá atraerse de forma duradera ningún tipo de inversión, ni mantenerse ni desarrollarse en regiones inestables desde el punto de vista democrático, social y medioambiental. Por otra parte, como durante muchas décadas, el desarrollo económico no ha beneficiado sino a una minoría de familias, personas o dictadores, las instituciones capaces de funcionar de manera justa, transparente, democrática encuentran todo tipo de obstáculos.

### 3. Medio ambiente

3.1. Las cifras muestran que la región euromediterránea es vulnerable a las catástrofes medioambientales, tanto en tierra como en el mar. Según un informe (2013), el medio ambiente costero mediterráneo facilita los medios de subsistencia de al menos 150 millones de personas. En el mismo informe se cita al PNUMA cuando enumera la existencia de 13 plantas de gas, 55 refinerías, 180 centrales eléctricas, 750 puertos deportivos, 286 puertos comerciales, 112 aeropuertos y 238 plantas de desalinización a lo largo de las costas mediterráneas, siendo la mayoría de ellos fuentes potenciales de emergencias medioambientales. El informe también señala que el establecimiento de medidas adecuadas para mitigar el impacto en caso de desastres naturales o provocados por el hombre es una de las máximas prioridades de toda la región<sup>(4)</sup>.

### 4. Empleo

4.1. El comisario Johannes Hahn, en su discurso del 28 de mayo, destacó la necesidad de crear 5 millones de empleos cada año para dar trabajo a una mano de obra creciente y garantizar la inclusión social. También recordó que, para alcanzar este objetivo, la región necesitará lograr un crecimiento económico superior al 6 %.

4.2. La clave para ello debe ser promover el empleo decente (objetivo 8), ya que el empleo de baja calidad (precario, mal pagado, sin protección social sostenible y universal) es la raíz de la pobreza. Hay que centrarse de nuevo en la calidad del crecimiento, las condiciones de empleo y trabajo seguras y sanas, así como la protección social para los trabajadores y sus familias como instrumento esencial de lucha contra la pobreza y la exclusión.

### 5. Las fuentes privadas de financiación

5.1. La contribución del sector privado a las asociaciones comerciales de desarrollo industrial, para ser rentable y eficaz, debe complementarse con una agenda en favor del trabajo decente más rigurosa respecto del cumplimiento de las condiciones de trabajo de lo que ha sido hasta ahora. Más que nunca, los puestos de trabajo creados deberán ser de calidad, bien remunerados, respetuosos con el medio ambiente y la salud humana y estar amparados por una protección social eficaz<sup>(5)</sup>. Ello es especialmente importante para la región de Oriente Próximo y Norte de África, en la que el desempleo juvenil es uno de los más elevados del mundo y sigue aumentando, y por ello existe una proporción significativa de jóvenes en edad activa que carecen de empleo, estudios o formación. Es esencial garantizar la seguridad de ingresos mínimos a las personas en el sector informal para la estabilidad social y política, así como la prevención de conflictos, ya que esto reduce el radicalismo y el extremismo, lo que contribuye a la estabilidad política y la seguridad<sup>(6)</sup>. La educación inicial y la formación continua, la igualdad, la participación de los jóvenes y las mujeres en el mercado laboral, la aspiración de los ciudadanos a ser respetados, la libertad de expresión, los salarios dignos, la seguridad, la protección del medio ambiente y de la salud pública, la educación infantil y la solidaridad entre las generaciones constituyen aspiraciones comunes a las dos orillas. Estas aspiraciones deben poder ser garantizadas por los gobiernos sin la amenaza de un arbitraje supranacional, que proteja unilateralmente los intereses particulares, por mucha importancia que se quiera asignar al comercio internacional para financiar los objetivos universales<sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Euro-Mediterranean Partnership Program (PPRD South), febrero de 2013, disponible en: <http://www.preventionweb.net>

<sup>(5)</sup> Grupo de estudio «Protección social en la política de desarrollo» (DO C 161 de 6.6.2013, p. 82).

<sup>(6)</sup> Objetivos para después de 2015 en la región euromediterránea, audiencia del CESE, 22 de mayo de 2015, visión de Solidar después de 2015.

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE, REX/441 (véase la página 49 del presente Diario Oficial).

## 6. Medios de ejecución y seguimiento de los objetivos

6.1. Las negociaciones multilaterales de la OMC ponen en primer plano el comercio como medio de ejecución de un desarrollo sostenible virtuoso. Sin embargo varias negociaciones en curso demuestran la falta de coherencia entre determinados objetivos del libre comercio y la realización de los objetivos de desarrollo sostenible: acuerdos sobre servicios que prevén liberalizar o privatizar muchos servicios públicos accesibles a la mayor parte de ciudadanos y necesarios para la consecución de los objetivos, acuerdo sobre bienes medioambientales, transferencias de tecnología, derechos de propiedad industrial, acuerdo sobre las nuevas tecnologías de la información, sobre las industrias extractivas y la explotación del subsuelo, procedimientos de solución de diferencias entre Estados y empresas multinacionales. Son numerosos los ámbitos en los que los objetivos virtuosos son poco creíbles como consecuencia de las negociaciones entre potencias comerciales y estatales.

6.2. La política comercial debería permitir a los países en desarrollo un espacio político, incluida la capacidad para centrarse en las consecuencias sobre el desempleo, las personas vulnerables, la igualdad de género y el desarrollo sostenible, en lugar de promover la liberalización como un fin en sí mismo. Por lo tanto, recomendamos una revisión completa de todos los acuerdos comerciales y tratados sobre inversiones para determinar todos los ámbitos en los que pueden limitar la capacidad de los países en desarrollo a la hora de prevenir y gestionar las crisis, regular los flujos de capitales, proteger el derecho a los medios de subsistencia y a empleos de calidad, aplicar una fiscalidad justa, prestar servicios públicos esenciales y garantizar un desarrollo sostenible.

6.3. Los gobiernos deben realizar evaluaciones de impacto obligatorias en materia de derechos humanos de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales, plurilaterales y multilaterales, centradas especialmente en los derechos al desarrollo y los derechos específicos a la alimentación, salud y medios de subsistencia, teniendo en cuenta el impacto en los grupos marginados. Esto incluiría la aplicación del proyecto de resolución, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra en junio de 2014, de crear un grupo de trabajo para elaborar un instrumento que imponga obligaciones jurídicas internacionales sobre derechos humanos a las empresas transnacionales.

6.4. Durante un período por determinar durante el que se podría considerar que el mundo se halla en fase de recuperación tras las crisis de 2008 (financiera) y 2011 (democrática), las inversiones útiles para el empleo y el medio ambiente relacionadas con los objetivos de desarrollo después de 2015 no deberían incluirse en el cómputo del déficit público, considerarse inversiones de interés común, universales, duraderas y sostenibles, financiarse con un tipo de interés cero y prohibirse a los fondos especulativos.

6.5. La lucha contra la evasión fiscal y la elusión fiscal, contra los flujos financieros ilícitos destinados a blanquear dinero procedente de actividades ilegales, incluido el trabajo informal, el tráfico de migrantes, la exportación de residuos no valorizados, deberá disponer de los recursos adicionales necesarios para la aplicación de los ODS<sup>(8)</sup>.

6.6. Por último, debe entenderse que los instrumentos jurídicos internacionales existentes son otros tantos medios de ejecución y que si algunos convenios —los de la OIT, fundamentales, relativos al trabajo, la Convención de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1979, sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el Convenio C189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, el Convenio C184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, junto con su Protocolo Facultativo, por nombrar solo algunos ejemplos— se hubieran ratificado y transpuesto en el Derecho positivo de todos los Estados miembros de la UPM, constituirían medios de ejecución no financieros de primer orden que garantizarían ya de sí una protección de derecho (*de jure*) de las personas, indispensable y necesaria para la realización de hecho (*de facto*) de muchos objetivos de desarrollo sostenible.

Objetivos de desarrollo sostenible<sup>(9)</sup>:

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

<sup>(8)</sup> 1 billón de dólares como mínimo según las fuentes: Banco Mundial, FMI, transparency.org, etc.

<sup>(9)</sup> Tal como figuran en el borrador preliminar del documento final para la Cumbre de las Naciones Unidas en la que se adoptará la agenda de desarrollo después de 2015, en su versión de enero de 2015.

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover una industrialización sostenible e integradora y fomentar la innovación.

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos <sup>(10)</sup>.

Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

6.7. El 28 de mayo de 2015, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo organizaron, junto con la Comisión Europea, un foro de la sociedad civil Euromed, en el que intervinieron el comisario Johannes Hahn y la vicepresidenta Federica Mogherini, así como el presidente del Parlamento Europeo.

6.8. En este foro, que tenía por objeto debatir las nuevas orientaciones de la política de vecindad de la UE, el Comisario Johannes Hahn recordó los distintos fondos asignados directamente a la crisis humanitaria en Siria y en los países vecinos —52 millones de euros en virtud del Mecanismo de Vecindad para la Sociedad Civil (Neighbourhood Civil Society Facility) — y expuso las actuaciones realizadas a las que hay que añadir 40 millones de euros del Fondo fiduciario regional de la UE.

6.9. Por último, cabe señalar la Agenda Europea de Migración que la Comisión Europea publicó dos semanas después de la Cumbre de Jefes de Estado y que propone un reparto concreto de las medidas de reasentamiento y de acogida de los refugiados, de conformidad con el artículo 78, apartado 3, del TFUE <sup>(11)</sup>.

Bruselas, 1 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

<sup>(10)</sup> Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

<sup>(11)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20150527\\_02\\_es.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20150527_02_es.htm)

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Financiación para el desarrollo — La posición de la sociedad civil»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2015/C 383/08)

**Ponente: Ivan VOLEŠ**

El 18 de febrero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2., de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

*Financiación para el desarrollo — La posición de la sociedad civil*

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el jueves 11 de junio de 2015.

En su 509<sup>o</sup> pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 2 de julio de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 142 votos a favor, 0 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE pide que el nuevo programa de desarrollo revista una dimensión mundial y tenga por objeto mejorar la calidad de vida de mujeres y hombres. Este programa debe basarse en el respeto de los derechos humanos, la prevención de conflictos y su resolución pacífica, la buena gestión de los asuntos públicos, la reducción de las desigualdades sociales, el refuerzo del papel de la mujer y la participación de todos aquellos que se sienten responsables del desarrollo del mundo y su conservación para las generaciones futuras.

1.2. El CESE apoya la adopción de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos y pide que se movilicen todos los recursos financieros disponibles y se utilicen de manera transparente y eficaz, con el fin de integrar de manera equilibrada las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible. Es necesario contrarrestar el despilfarro de recursos en conflictos armados y su transferencia ilegal y disipación en la economía sumergida.

1.3. El CESE pide que se incluya la promoción del diálogo social entre las prioridades de desarrollo, ya que se trata de un instrumento importante que permite tener en cuenta de manera equilibrada los intereses de los interlocutores sociales y mantener así la paz social imprescindible para lograr aplicar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

1.4. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) debe destinarse, en particular, a los países menos desarrollados y a los países vulnerables. La UE debe reafirmar su compromiso de conceder una AOD total del 0,7 % de su renta nacional bruta (RNB) y destinar del 0,15 al 0,20 % en favor de los países menos desarrollados. Este compromiso debe vincularse a la exigencia de utilizar de forma regular y racional la ayuda al desarrollo proveniente de cualquier fuente de financiación, con arreglo a los principios acordados en Monterrey, Doha y Busan.

1.5. Es preciso no solo evaluar la AOD en función de su volumen sino también calibrar su calidad y contribución al logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Para ello, es necesario crear nuevos indicadores para evaluar su eficacia.

1.6. A fin de aumentar la eficacia de la ayuda presupuestaria a los países en desarrollo, el CESE recomienda aprovechar la experiencia de la aplicación de la política de cohesión de la UE y sus instrumentos, como los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, lo que permitiría orientar estos recursos financieros en favor del desarrollo de manera específica para la consecución de los ODS.

1.7. A fin de mejorar la utilización de los recursos nacionales, cuya importancia aumentará, ya sean públicos o privados, es necesario realizar una reforma fiscal radical, establecer una buena gobernanza fiscal e integrar el sector informal en la economía legal y luchar de manera resuelta para abordar y frenar la corrupción. Estas medidas podrían beneficiarse de la celebración de acuerdos internacionales sobre la lucha contra la evasión fiscal, los paraísos fiscales y los flujos financieros ilícitos, así como la mejora de la cooperación con la OCDE y el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas.

1.8. El CESE aprueba la participación del sector privado en la realización de proyectos inviables (en todo o en parte) desde el punto de vista comercial, tanto a través de asociaciones público-privadas como de la financiación de proyectos de dichas asociaciones mediante la combinación de recursos («blending»). El éxito de su realización se basa en la evaluación previa de su sostenibilidad y el respeto de los principios de transparencia (incluida la elaboración de informes), responsabilidad compartida y compromisos vinculantes.

1.9. El CESE reconoce que las inversiones extranjeras directas pueden contribuir al desarrollo, siempre que estén orientadas hacia la consecución de los ODS. Los dividendos obtenidos de la inversión extranjera directa deberían reinvertirse prioritariamente en los países en desarrollo en que se hayan generado. Los países beneficiarios deberían disponer de una clara estrategia de inversión. Los nuevos Estados inversores, como China, Brasil, India y otros, deberían tener en cuenta los principios del desarrollo sostenible en el marco de sus inversiones en los países en desarrollo.

1.10. El CESE apoya las fuentes innovadoras y complementarias de financiación para el desarrollo, como la microfinanciación colectiva, las actividades de los fondos internacionales de beneficencia y las transferencias de los ahorros de los emigrantes hacia sus países de origen. Acoge favorablemente algunas propuestas del Grupo piloto sobre las financiaciones innovadoras para el desarrollo, que podrían convertirse en un recurso importante, a condición de que se realicen a escala mundial y no impongan una carga excesiva al sector de que se trate.

1.11. La sociedad civil, que reúne tanto a los interlocutores sociales como a las organizaciones no gubernamentales, debe participar de manera mucho más eficaz y estructurada en la elaboración de los programas de desarrollo, en la supervisión de su ejecución y en la evaluación de los resultados y las repercusiones. Por ello, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados es conveniente crear y mejorar de manera sistemática un sistema de control de los procesos de la ayuda para el desarrollo e integrar en ellos a las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. En este sentido, el CESE pone a disposición su amplia experiencia en cooperación con sus socios de los países ACP, América Latina, Asia, la Asociación Oriental, la región euromediterránea y otros.

1.12. Para que la sociedad civil pueda cumplir esta tarea, es necesario respaldarla mediante programas de refuerzo de las capacidades de las instituciones de la sociedad civil en los países socios.

## 2. Las principales posiciones del CESE sobre el programa de desarrollo para después de 2015

2.1. El año 2015 es crucial para la definición de un nuevo enfoque del desarrollo a escala mundial. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han cumplido solo parcialmente su función principal de reducir la pobreza. Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) <sup>(1)</sup> deberían aportar los cambios fundamentales que el CESE lleva solicitando desde hace mucho tiempo. El Comité acoge con satisfacción que muchas de sus recomendaciones se hayan incorporado en los ODS.

2.2. Recientemente, en sus dictámenes el CESE había pedido que los nuevos objetivos de desarrollo sean parte integrante del desarrollo sostenible a escala mundial <sup>(2)</sup>. También había hecho valer el papel insustituible que desempeña la sociedad civil en la política de desarrollo <sup>(3)</sup> y había subrayado la necesidad de incluir la protección social en la política de desarrollo de la UE <sup>(4)</sup>. El Comité también había expuesto una serie de propuestas en favor de la participación del sector privado en el desarrollo después de 2015 <sup>(5)</sup>, de la inclusión de los objetivos de desarrollo sostenible y el papel de la sociedad civil en los acuerdos de inversión de la UE <sup>(6)</sup>, de la contribución del comercio al crecimiento y al desarrollo <sup>(7)</sup> y de los objetivos para después de 2015 en la región euromediterránea <sup>(8)</sup>. En su reunión extraordinaria conjunta del 20 de octubre de 2014, la Sección REX y el Observatorio del Desarrollo Sostenible del CESE aprobaron recomendaciones relativas al programa de desarrollo sostenible para después de 2015, que son válidas para las futuras negociaciones sobre los ODS y su financiación.

<sup>(1)</sup> En la Cumbre de las Naciones Unidas que se celebrará en septiembre en Nueva York.

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible» (DO C 271 de 19.9.2013, p. 144).

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «La participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea» (DO, C 181, 21.6.2012, p. 28).

<sup>(4)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea» (DO C 161 de 6.6.2013, p. 82).

<sup>(5)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Participación del sector privado en el marco para el desarrollo después de 2015» (DO C 67 de 6.3.2014, p. 1).

<sup>(6)</sup> Véase el Dictamen sobre el tema «El papel del desarrollo sostenible y la participación de la sociedad civil en los acuerdos individuales de inversión de la UE con terceros países» (DO C 268 de 14.8.2015, p. 19).

<sup>(7)</sup> Véase el Dictamen sobre el tema «Comercio, crecimiento y desarrollo — Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados» (DO C 351 de 15.11.2012, p. 77).

<sup>(8)</sup> Dictamen REX/438 sobre el tema «Los objetivos para después de 2015 en la región euromediterránea», punto 6.4, véase la página 47 del presente Diario Oficial.

2.3. El diálogo social debe constituir un elemento importante del programa de desarrollo para después de 2015, ya que se trata de un instrumento que permite regular las relaciones entre empresarios y trabajadores y mantener, mediante una consideración equilibrada de los intereses de los interlocutores sociales, la paz social indispensable para el éxito del desarrollo continuado de una sociedad.

2.4. El CESE insiste en la necesidad de que haya coherencia entre los objetivos de libre comercio y los objetivos de desarrollo sostenible durante las negociaciones en curso que se dan en el marco de la OMC o que actualmente la UE lleva a cabo en materia de servicios, bienes medioambientales y aplicación de los acuerdos de la OMC existentes.

2.5. Todos los acuerdos de comercio e inversión deberían cumplir los criterios de desarrollo sostenible, incluido su impacto sobre el empleo, las personas vulnerables y la igualdad de género. No deberían impedir que los países en desarrollo gestionen las crisis, regulen los flujos de capital, apliquen una fiscalidad justa y presten los servicios públicos esenciales. La UE debería realizar completas evaluaciones de impacto de sostenibilidad, en particular de los acuerdos de asociación económica, centrándose especialmente en los derechos al desarrollo y los derechos específicos a la alimentación, salud y un salario equitativo, teniendo en cuenta el impacto en los grupos vulnerables.

2.6. El consenso mundial en favor del desarrollo sostenible debe respetar los derechos humanos fundamentales y centrarse en prevenir los conflictos y consolidar la paz, eliminar las desigualdades en la esfera social, garantizar una buena gestión de los asuntos públicos, apoyar a los entes locales democráticos, reforzar el papel de las mujeres y conseguir la participación del sector privado en el desarrollo. Para lograr este objetivo, los miembros de las Naciones Unidas deberían aprobar, fomentar y ratificar los instrumentos jurídicos internacionales, los convenios, los acuerdos y los reglamentos<sup>(9)</sup>. Consideramos que la Comunicación de la Comisión Europea sobre el tema «Una asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015»<sup>(10)</sup> constituye una base adecuada para las futuras negociaciones, en el que instamos a la UE a que asuma el liderazgo.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE hace hincapié en la necesidad de un enfoque global en materia de desarrollo sostenible. Corresponde a cada Estado, en primer lugar, la responsabilidad de su desarrollo, mientras que a la comunidad internacional le corresponde crear un entorno internacional propicio que fomente el desarrollo sostenible de todos los países y que incluya el respeto de los bienes públicos mundiales, la conservación de los recursos naturales, unos mercados financieros estables, un comercio internacional abierto, migraciones ordenadas y un apoyo específico del desarrollo tecnológico al servicio del desarrollo sostenible.

3.2. La movilización de todos los recursos financieros disponibles constituye una condición previa para conseguir los ODS. Según las estimaciones de la UNCTAD, las necesidades anuales en inversiones de los países en desarrollo para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible para el período 2015-2030 se elevan a 3,9 billones de dólares (USD), de los que no se financian 2,5 billones<sup>(11)</sup>.

3.3. El CESE comparte la convicción de que hay suficientes fuentes de financiación disponibles en todo el mundo. Además de los recursos oficiales<sup>(12)</sup>, existen recursos ocultos, como la financiación de guerras y de conflictos armados en todo el mundo. Asimismo, la disponibilidad de recursos se ve limitada por la evasión fiscal, la economía sumergida y los flujos financieros ilícitos, contra los que es preciso luchar de manera sistemática.

<sup>(9)</sup> La Convención de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1979, sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el Convenio C189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, el Convenio C184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, junto con su Protocolo Facultativo, y otros.

<sup>(10)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015, COM(2015) 44 final, 5 de febrero de 2015.

<sup>(11)</sup> Véase *The Global Development Financing Landscape — Who Can Contribute what?* («El paisaje mundial de la financiación del desarrollo — ¿Quién puede contribuir a qué?»), por James Zhan, director de la UNCTAD, jefe del Grupo para las inversiones y empresas, Informe sobre las inversiones de la UNCTAD en el mundo, presentado en una audiencia pública del Parlamento Europeo, el 24 de febrero de 2015.

<sup>(12)</sup> Se estima que los bancos poseen activos por valor de 121 billones de dólares, mientras que los fondos de pensiones tienen 34 billones, las compañías de seguros 28 billones, las empresas multinacionales 25 billones y los fondos soberanos de inversión 6,5 billones.

3.4. No es posible disociar la investigación y la movilización de los recursos de la obligación de utilizarlos. Conviene seguir basándose en los principios de eficiencia y eficacia de la ayuda al desarrollo adoptados en Monterrey, Doha y Busan y luchar decididamente contra una utilización excesiva e irrazonable de cualquier tipo de recurso destinado al desarrollo, ya sea financiero o no.

3.5. Es preciso no solo evaluar la ayuda al desarrollo en función de su volumen sino también calibrar su calidad y contribución al logro de los objetivos de desarrollo sostenible y a la mejora de la calidad de vida de las mujeres y los hombres. A tal fin, es necesario crear nuevos indicadores que incluyan criterios de evaluación y reforzar los organismos de estadística de los países en desarrollo, así como fomentar la transferencia de conocimientos y el intercambio de información.

3.6. Ampliar la participación de un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil en la formulación de objetivos y planes nacionales de desarrollo permitiría conciliar los intereses del sector privado y los objetivos públicos. Estos sectores comparten un interés común como es hacer valer los principios de transparencia, apertura de la contratación pública, eficacia y racionalidad en el uso de los recursos y responsabilidad de los agentes públicos para la ejecución de la estrategia de desarrollo adoptada.

3.7. Para llevar a cabo su cometido en materia de desarrollo, el sector privado necesita un entorno empresarial favorable que incluya el respeto de los principios democráticos generalmente reconocidos del Estado de Derecho, que facilite la creación y desarrollo de las empresas, reduzca la burocracia, aumente la transparencia, frene la corrupción y fomente las inversiones. Es indispensable que el sector privado se ajuste a los principios internacionalmente reconocidos en materia de responsabilidad social de las empresas, respete los derechos económicos y sociales fundamentales y los requisitos del desarrollo sostenible y cree nuevos puestos de trabajo de acuerdo con el Programa de Trabajo Decente definido por la OIT.

3.8. El CESE hace un llamamiento a reforzar en mayor medida la coordinación y la coherencia de todas las políticas de la UE relativas al desarrollo sostenible<sup>(13)</sup>, a fin de evitar posibles solapamientos, duplicaciones, fragmentación e incluso enfoques contradictorios, así como de potenciar la coordinación sistemática de la ayuda bilateral al desarrollo concedida por los Estados miembros para alcanzar los ODS.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. La ayuda oficial al desarrollo (AOD)

4.1.1. Aunque la AOD no pueda satisfacer todas las necesidades de ayuda al desarrollo, sigue siendo indispensable para los habitantes de los países menos avanzados y de los países afectados por conflictos armados o amenazados por desastres naturales o epidemias, así como aquellos que viven en islas aisladas y en países sin acceso al mar.

4.1.2. Conviene utilizar prioritariamente los medios procedentes de la AOD para erradicar la pobreza en los países pobres y en los países vulnerables. El CESE señala que la pobreza ha aumentado en los países de renta media, debido a una distribución desigual de la riqueza. Es conveniente aprovechar el efecto multiplicador de la AOD para movilizar todas las fuentes de ayuda (incluidas las inversiones privadas) para erradicar la pobreza.

4.1.3. El CESE pide a la Comisión y al Consejo que acuerden una posición europea común y clara en materia de AOD con vistas a las negociaciones de la conferencia de Adís Abeba. La UE debe reafirmar su compromiso de conceder una AOD total del 0,7 % de su RNB y destinar del 0,15 al 0,20 % de su RNB a la AOD en favor de los países menos desarrollados. El CESE llama la atención sobre el hecho de que las medidas de lucha contra el cambio climático, que serán objeto de negociación en la Conferencia de París en diciembre de 2015, necesitarán recursos adicionales.

4.1.4. En sí mismas, las estadísticas sobre el volumen de la AOD no muestran la calidad ni los resultados de la ayuda concedida ni sus repercusiones reales para el desarrollo del país beneficiario. El CESE aprueba la propuesta del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE de mantener también, además de la AOD, la ayuda y el apoyo al desarrollo sostenible concedidos fuera del marco de la AOD<sup>(14)</sup>. Los efectos en términos de desarrollo de la ayuda no financiera suelen ser mucho más importantes para un país que los de una ayuda financiera (por ejemplo, la educación, los intercambios de experiencias, las transferencias de tecnología y de conocimientos, la cooperación científica y tecnológica).

<sup>(13)</sup> Entre estas se cuentan: comercio, agricultura, creación de empleo, protección social, cambio climático, energía, protección del medio ambiente y de la biodiversidad, transporte, salud, política en materia de productos y de consumidores, desarrollo regional y urbano, migración y lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero.

<sup>(14)</sup> APTDS: *Ayuda pública total de desarrollo sostenible*.

4.1.5. La ayuda presupuestaria a los países en desarrollo debería seguir teniendo una asignación presupuestaria precisa y atribuir una responsabilidad común al donante y al beneficiario respecto a la utilización de esta forma de ayuda para realizar los ODS en el respeto de las normas reconocidas a escala internacional en materia de gestión y control financieros, incluyendo la imposición de condiciones y de medidas contundentes para atajar e impedir la corrupción. La propia financiación de la UE debe estar protegida de la corrupción de manera creíble. El Comité recomienda aprovechar la experiencia de la aplicación de la política europea de cohesión, incluso en los países en desarrollo, con el fin de mejorar y focalizar en mayor grado la asignación de recursos para el desarrollo a los ODS y de controlar más estrictamente su utilización y la evaluación de los resultados obtenidos.

#### 4.2. *Los recursos nacionales*

4.2.1. El CESE está convencido de que la importancia de los recursos nacionales (tanto públicos como privados) para el desarrollo crecerá considerablemente con el tiempo.

4.2.2. Para aumentar el volumen y la eficacia de la utilización de los recursos nacionales, es necesario luchar de forma coherente contra los flujos financieros ilícitos destinados a blanquear dinero procedente de actividades ilegales, incluido el trabajo informal, el tráfico de migrantes y la exportación de residuos no valorizados, mejorar la recaudación de impuestos, luchar contra la corrupción y las actividades delictivas e integrar el amplio sector informal en la economía legal. Es necesario ayudar a los países en desarrollo a reformar en profundidad su sistema fiscal y mejorar la buena gobernanza fiscal. El CESE pide que la UE se esfuerce más activamente en celebrar acuerdos internacionales sobre la lucha contra la evasión fiscal, los paraísos fiscales y los flujos financieros ilícitos, así como en mejorar la cooperación con el Centro de Política y Administración Fiscal de la OCDE y el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas.

4.2.3. En la actualidad, el volumen de las inversiones privadas nacionales, tanto si se realizan directamente como en el marco de una cartera, es muy superior al de las inversiones extranjeras. Es necesario orientarlas hacia objetivos de desarrollo, a través, por ejemplo, de incentivos adecuados o mediante proyectos de asociaciones público-privadas bien preparados y asegurados, de modo que puedan convertirse en un instrumento importante para alcanzar los ODS.

4.2.4. Sobre todo los países en desarrollo dotados de riquezas minerales disponen de un potencial no explotado de recursos nacionales, mientras que la mayoría de la población vive en la pobreza a pesar de la importancia relativa de los ingresos del Estado y descuidan desarrollar su propia economía, infraestructuras y servicios sociales. La sociedad civil critica con toda razón los métodos de ciertos inversores extranjeros en las industrias extractivas en los países en desarrollo, cuando pide respeto a las normas fundamentales de protección del medio ambiente, de protección social de los trabajadores, de transparencia en el pago de los impuestos y de transferencias de beneficios al extranjero, así como la presentación de informes de conformidad con los principios rectores de la OCDE para las empresas multinacionales<sup>(15)</sup>. El CESE acoge con satisfacción las acciones emprendidas para remediar esta situación, como la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas<sup>(16)</sup>.

#### 4.3. *La combinación de recursos («blending») y las asociaciones público-privadas*

4.3.1. El CESE está convencido de que allá donde los gobiernos no disponen de suficientes medios para realizar con sus propios fondos públicos las inversiones indispensables y allá donde estas últimas (especialmente en el ámbito de las infraestructuras pero también en el de los servicios públicos) son inviables desde el punto de vista comercial, es necesario recurrir a las asociaciones público-privadas y financiar proyectos de dichas asociaciones mediante la combinación de recursos, de conformidad con las recomendaciones de la OCDE<sup>(17)</sup>.

4.3.2. Estos proyectos de asociaciones público-privadas deben elaborarse de acuerdo con la estrategia de desarrollo del Estado de que se trate, basarse en estudios de viabilidad, tener en cuenta previamente los factores de sostenibilidad y cumplir los principios de transparencia, responsabilidad compartida y compromisos vinculantes. Es conveniente integrar a los interlocutores sociales y otros representantes de la sociedad civil en la evaluación de la contribución de estos proyectos de desarrollo sostenible y encomendarles controlar que se respetan los convenios de la OIT en vigor.

4.3.3. Asimismo, convendría recurrir a la combinación de recursos en el marco de la economía social y de los proyectos sostenibles de integración de los grupos sociales vulnerables en el entorno económico.

<sup>(15)</sup> <http://www.oecd.org/corporate/mne/48004323.pdf>

<sup>(16)</sup> <https://eiti.org/>

<sup>(17)</sup> <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

#### 4.4. *Inversiones extranjeras*

4.4.1. En 2013, los flujos de inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo ascendieron a 778 000 millones de dólares (USD), pero su contribución al desarrollo sostenible a menudo sigue siendo ambigua. Solo el 2 % del total de la IDE hacia los países en desarrollo va a los países menos desarrollados. En el África subsahariana, la IDE se orienta prioritariamente hacia las industrias extractivas sin aportar nada al resto de la economía. Los nuevos Estados inversores, como China, Brasil, India y otros, deberían tener en cuenta los principios del desarrollo sostenible en el marco de sus inversiones en los países en desarrollo.

4.4.2. Según un estudio de la organización no gubernamental EURODAD sobre las finanzas de los países en desarrollo, en 2014, los flujos de recursos financieros que salen de esos países son dos veces más importantes que los que entran procedentes del extranjero, contando también la AOD, la IDE, las donaciones caritativas, las transferencias de beneficios, los ahorros y otros recursos<sup>(18)</sup>. Es preciso garantizar que dichos recursos financieros, en la medida de lo posible, se reinviertan a favor de un desarrollo sostenible en los países beneficiarios.

4.4.3. Las estrategias nacionales de desarrollo deberían incluir también el apoyo de las inversiones. Para obtener inversión extranjera directa y orientarla hacia los ODS, es necesario crear las condiciones adecuadas, como paz, estabilidad y buena administración. Los países en desarrollo también deberían incluir los ODS en los acuerdos de inversión que suscriban y ofrecer como contrapartida las garantías correspondientes. El CESE recomienda que las agencias e instituciones financieras de promoción de las inversiones en los países de origen y las de los países destinatarios mantengan una cooperación técnica directa vinculada con la estrategia nacional de desarrollo sostenible.

4.4.4. Es necesario promover la llamada «inversión de impacto», que garantiza cierto nivel de rentabilidad a corto plazo pero que también ofrece perspectivas de rentabilidad a largo plazo gracias a sus efectos sociales, como el desarrollo de capacidades o un entorno que conduzca al desarrollo sostenible.

#### 4.5. *Las formas innovadoras y complementarias de financiación*

4.5.1. La microfinanciación y la inversión colectivas constituyen un instrumento que presenta grandes posibilidades para financiar pequeños proyectos de desarrollo<sup>(19)</sup>. El CESE hace hincapié en la necesidad de definir sin demora esos instrumentos y elaborar y aprobar un marco reglamentario apropiado del que deben disponer, como se recomendó en su dictamen sobre este asunto<sup>(20)</sup>.

4.5.2. El CESE celebra el creciente aumento de fondos caritativos, fundaciones y programas internacionales que se dedican al desarrollo sostenible, como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, la Alianza Mundial para la Educación, la Alianza GAVI para la vacunación de los niños en los países menos desarrollados, etc. Estos fondos y fundaciones, en los que las instituciones públicas cooperan con los donantes privados y organizaciones no gubernamentales, deberían mejorar la coordinación de sus actividades y orientarlas hacia los ODS.

4.5.3. Los créditos destinados a la AOD, mientras no estén momentáneamente concedidos a proyectos de desarrollo, podrían invertirse en fondos de inversión para el desarrollo y en bonos garantizados, para generar ingresos a corto plazo y contribuir a crear más recursos<sup>(21)</sup>. Este enfoque contribuiría, a más largo plazo, a aumentar el volumen de los recursos necesarios para la ayuda al desarrollo<sup>(22)</sup>.

4.5.4. El CESE acoge favorablemente algunas propuestas del Grupo piloto sobre las financiaciones innovadoras para el desarrollo<sup>(23)</sup> y respalda los esfuerzos desplegados para crear nuevos recursos de financiación de los ODS. Sin embargo, es necesario que estos nuevos recursos se apliquen de manera coherente a escala mundial, que no obstaculicen la competitividad de un sector determinado y que su utilización para los ODS sea transparente. El CESE acogería favorablemente una iniciativa global voluntaria del sector bancario para que este contribuya financieramente a superar la brecha entre las necesidades y los recursos disponibles para alcanzar los ODS.

<sup>(18)</sup> <http://www.eurodad.org/Entries/view/1546315/2014/12/15/The-State-of-Finance-for-Developing-Countries-2014>

<sup>(19)</sup> Véase: InfoDev, *Crowdfunding's Potential for the Developing World* («El potencial de la microfinanciación colectiva para el mundo en desarrollo»), 2013, Banco Mundial, Departamento de finanzas y desarrollo del sector privado.

<sup>(20)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Liberar el potencial de la microfinanciación colectiva en la Unión Europea», Bruselas (DO C 451 de 16.12.2014, p. 69).

<sup>(21)</sup> La asignación anual de los recursos presupuestarios dedicados a la AOD excluye totalmente estas posibilidades.

<sup>(22)</sup> La sociedad belga de inversión (BIO) fundada por el Gobierno para apoyar al sector empresarial de los países africanos ha transferido una parte de sus recursos financieros destinados a los préstamos a emprendedores a otros fondos de inversión y los ha recuperado progresivamente en función de sus necesidades.

<sup>(23)</sup> Véase: <http://leadinggroup.org/rubrique7.html>

4.5.5. Entre los recursos poco aprovechados figuran los fondos procedentes de la diáspora, es decir, las transferencias de los ahorros hacia el país de origen, de los que sería posible sacar partido para realizar los ODS. Es preciso imponer una reducción de los costes de estas transferencias de los ahorros. Convendría ofrecer a los miembros de la diáspora programas educativos e incentivos que favorezcan su propensión a invertir en proyectos de desarrollo que permitieran valorizar sus ahorros y contribuyeran, al mismo tiempo, a alcanzar los ODS.

#### 4.6. *La financiación de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas*

4.6.1. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, que presentan el mayor potencial de crecimiento y creación de nuevos empleos, tienen dificultades para acceder a la financiación en medida suficiente. Este problema es particularmente agudo para los países menos desarrollados; por ello, conviene buscar instrumentos que permitan facilitar el acceso de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas a los recursos financieros. Para ello, es necesario respetar las diferentes formas de empresa en los países en desarrollo, en los que predominan las microempresas, los pequeños comerciantes y, en la agricultura, las pequeñas explotaciones familiares.

4.6.2. Hay muchos sistemas diferentes de microcrédito a las pequeñas y medianas empresas. El Comité considera que los sistemas que utilizan aplicaciones de telefonía móvil son los más eficaces. También acoge favorablemente los microcréditos que se emplean para financiar los proyectos de energía ecológica y celebra las iniciativas destinadas a proporcionar créditos a tipo cero. Los créditos, de los que carecen las pequeñas y medianas empresas [de entre 10 000 y 200 000 dólares (USD)], podrían ser sustituidos por el arrendamiento financiero y otros instrumentos de capital. A tal fin, es necesario apoyar el desarrollo de los mercados financieros y los bancos locales, incluidos los agentes locales.

4.6.3. Uno de los aspectos de la ayuda que aportan los países desarrollados a las pequeñas y medianas empresas debería consistir en transferir experiencias y conocimientos técnicos y de gestión, formar en gestión financiera, educar sobre finanzas básicas y apoyar su integración en las cadenas de abastecimiento y de valor. La UE debería recomendar la utilización de los principios establecidos en su Directiva sobre morosidad, a fin de mejorar la financiación de las pequeñas y medianas empresas.

4.6.4. Es necesario proteger a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas activas en el sector de la agricultura contra las prácticas de inversión de «acaparamiento de tierras», que conducen a su eliminación. Asimismo, la creación de instrumentos de seguridad contra los efectos de los cambios climáticos permitiría ayudarlas. En el marco de los planes de desarrollo no debe omitirse el apoyo a las empresas de la economía social, que pueden desempeñar un importante papel en el cumplimiento de los ODS.

4.6.5. Para el desarrollo económico y social, conviene garantizar que las capas más amplias de la población de los países en desarrollo accedan a los instrumentos financieros (cuenta bancaria básica o aplicaciones financieras móviles).

#### 4.7. *El compromiso de la sociedad en la ayuda al desarrollo*

4.7.1. La sociedad civil de los países desarrollados (incluidos los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales) contribuye directamente al desarrollo y desempeña también un papel importante a la hora de orientar la cooperación al desarrollo y realizar un seguimiento de su eficacia<sup>(24)</sup>.

4.7.2. Conviene apoyar de manera sistemática la creación de un sistema de control de los procesos y de los resultados de la ayuda al desarrollo en los diferentes países o a su mejora, con la participación directa de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil, lo que permitirá detectar y eliminar los obstáculos a la realización de los ODS. En este ámbito, el CESE dispone de una larga experiencia positiva de las actividades de los comités, plataformas y órganos consultivos mixtos, como el Comité de Seguimiento ACP-CE, los encuentros de la sociedad civil UE-América Latina y el Caribe y otros.

---

<sup>(24)</sup> Véase el Foro de la política de desarrollo (<http://www.friendsofeurope.org/policy-area/global-europe/>, en inglés) y el Foro político sobre el desarrollo (<http://www.uclg.org/es>).

4.7.3. Entre los proveedores directos de ayuda al desarrollo se incluyen también los interlocutores sociales. Los sindicatos de los países desarrollados realizan proyectos de desarrollo sociales y apoyan el desarrollo institucional de las organizaciones sindicales asociadas. Las organizaciones de empresarios, las cámaras de comercio, las asociaciones de pequeñas y medianas empresas y las asociaciones sectoriales realizan proyectos comunes con las organizaciones empresariales de los países en desarrollo de las que son socias y les transmiten su experiencia.

4.7.4. Las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel insustituible en la ayuda al desarrollo, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En particular, actúan cuando es preciso superar las consecuencias de catástrofes naturales y humanitarias, así como en el ámbito social, de la salud, de la igualdad entre los sexos y de la educación. También movilizan los fondos públicos y organizan colectas, campañas educativas, etc. Asimismo, un ejemplo interesante es la financiación de la educación a través de una «adopción a distancia», que permite entablar relaciones interpersonales entre ciudadanos ordinarios.

4.7.5. El CESE insta a la Comisión Europea a apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil de la UE para alcanzar los ODS mediante la financiación adecuada de los programas para implantar instituciones de la sociedad civil en los países socios. En la actualidad, el CESE elabora un documento informativo que recomendará fórmulas para integrar realmente a la sociedad civil en la aplicación y seguimiento del programa de desarrollo para después de 2015, y también finalizará el presente dictamen.

Bruselas, 2 de julio 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2015/C 383/09)

**Ponente: Ronny LANNOO**

El 20 de enero de 2015, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

*«Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea».*

El Subcomité «Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea», encargado de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de junio de 2015.

En su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 2 de julio de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 179 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

## **Prefacio**

El presente dictamen de iniciativa tiene por objeto analizar los métodos actuales de consulta de las partes interesadas por parte de la Comisión Europea, tal y como está previsto en el artículo 11.3 del Tratado. Sobre la base de este análisis, el dictamen formula propuestas que pretenden ser constructivas y realistas con vistas a mejorar estructuralmente el proceso de consulta y a efectuar su seguimiento, en beneficio de todas las partes.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. En este dictamen, el CESE formula recomendaciones sobre el sistema de consulta de las partes interesadas, previsto en el Tratado, a fin de aumentar la calidad de este tipo de consultas y reducir la brecha entre los ciudadanos y Europa. También la Comisión Europea ha llevado a cabo este ejercicio mediante una amplia consulta de las partes interesadas relativa a los procedimientos de consulta, y ha integrado el resultado en el paquete denominado «Legislar mejor» del vicepresidente Timmermans. Posteriormente, el CESE emitirá, por solicitud de la Comisión, un dictamen sobre el conjunto del paquete «Legislar mejor».

1.2. El CESE manifiesta su preocupación por la manera en que se producen las consultas de las partes interesadas y, por consiguiente, también por la calidad de los resultados de este sistema de consulta. Por esta razón, el Comité pide consultas estables y representativas que garanticen un valor añadido para las organizaciones y grupos de interés concernidos.

1.3. Sobre la base de una muestra que el CESE ha extraído de las consultas celebradas en el primer semestre de 2014, el Comité considera que la calidad varía en función de la Dirección General de que se trate, que hay falta de respuestas y, por tanto, de representatividad, que no se utilizan el lenguaje y la terminología adecuados a los grupos destinatarios previstos y que faltan informes sobre los resultados y el seguimiento. Así pues, puede concluirse globalmente que las directrices en vigor hasta ahora en este ámbito se aplican de manera insuficiente.

1.4. Consciente de la dificultad de consultar de forma adecuada a los diferentes ciudadanos y organizaciones de los Estados miembros de la Unión Europea, el CESE formula a continuación una serie de propuestas estructurales, concretas y realistas e invita a la Comisión Europea a colaborar de modo constructivo para seguir desarrollándolas y aplicándolas.

1.5. El CESE pide a la Comisión que imponga obligatoriamente a sus Direcciones Generales las vigentes directrices y normas de calidad sobre la consulta de las partes interesadas. A fin de garantizar la aplicación de estas directrices, el Comité propone crear una unidad de coordinación en el seno de la Secretaría General que preste apoyo a las DG a la hora de consultar a las partes interesadas.

1.6. Un enfoque más estratégico del proceso de consulta, desde la preparación hasta la evaluación, que cuente con la participación estructurada de las estructuras interesadas (organizaciones representativas de los grupos destinatarios y organismos consultivos y de asesoramiento), garantizará una respuesta más amplia y aumentará la calidad. Dar a conocer a las partes interesadas una clara previsión de las consultas y sus objetivos puede aumentar la disposición de las partes a participar en las consultas.

1.7. El Comité señala que determinar correctamente las partes interesadas es esencial para realizar un proceso consultivo de calidad. Por consiguiente, el CESE recomienda a la Comisión que utilice para esto estructuras ya existentes, como el propio Comité y las organizaciones representativas, y que se apoye en el registro de transparencia. Por eso, no es necesario crear nuevas estructuras.

1.8. En opinión del CESE, los métodos e instrumentos que se usan para consultar a las partes interesadas tendrían que volver a depurarse. En principio existen dos métodos posibles para realizar las consultas: por escrito/en línea y oralmente/ mediante debates interactivos. En el marco del enfoque estratégico del proceso de consulta, deben elegirse los métodos e instrumentos adecuados en función del objetivo, del grupo destinatario, etc. Además, es conveniente introducir de forma eficaz las nuevas tecnologías, en especial para llegar con más facilidad a algunos grupos destinatarios, por ejemplo, los jóvenes.

1.9. Si se adopta este planteamiento, es útil establecer una distinción entre las consultas de las organizaciones de la sociedad civil y las consultas destinadas al público en general. La diferencia entre ambas no es solo de método, sino de objetivo, ya que en las primeras deberá garantizarse la representatividad, mientras que en las segundas se trata de promover la inclusión y la participación.

1.10. En los casos en que se elija un cuestionario escrito, el CESE considera que debe estar disponible en todas las lenguas oficiales de la UE. Además, el CESE aboga por presentar el cuestionario previamente a las organizaciones que representan a los grupos destinatarios de que se trate, a fin de evitar que una terminología demasiado especializada haga el cuestionario difícil de comprender para los destinatarios.

1.11. El Comité pone de manifiesto la importancia de que, a la hora de analizar los resultados, se prevea una ponderación cualitativa y cuantitativa, dependiendo de si la respuesta proviene de un individuo o una organización representativa de la sociedad civil, o en función de la representatividad y la implicación de esta última. Las respuestas de una organización representativa deberían pues gozar de mayor peso.

1.12. Con el fin de reforzar la participación en las consultas, el CESE subraya la importancia de que para cada consulta se elabore un informe de síntesis con las respuestas recibidas y que se indique igualmente por qué se toman en consideración o no determinadas respuestas a la hora de seguir elaborando la propuesta.

1.13. Habida cuenta de la función que le otorgan los Tratados, el Comité quiere actuar como facilitador para garantizar el éxito de las consultas de las partes interesadas. Puede participar y colaborar en todas las fases importantes del proceso (determinación de las partes interesadas, elaboración de los cuestionarios, síntesis y seguimiento de los resultados). A fin de aportar estructura, estabilidad y representatividad al proceso, el Comité puede, como ya ha hecho hasta ahora, organizar audiencias y conferencias, y crear plataformas y foros de diálogo.

1.14. En el marco de la consulta de las partes interesadas, la Comisión Europea debería aprovechar mejor el potencial que ofrece una cooperación reforzada con el Comité, tal y como se preconiza en el Protocolo de Cooperación entre la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo firmando el 22 de febrero de 2012 <sup>(1)</sup>. Ello permitiría, en aras de la optimización de los recursos y sobre la base de un enfoque de cooperación interinstitucional, aprovechar al máximo tanto las competencias y los conocimientos específicos de las partes interesadas como su pericia, experiencia y competencia en la práctica de las consultas.

1.15. Por lo que se refiere a los encuentros interactivos, el CESE, en colaboración con la Comisión, puede actuar como organizador, como hace habitualmente en el marco de las plataformas de diálogo estructuradas (por ejemplo, sobre inmigración, consumo, etc.).

---

<sup>(1)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.eu-cooperation.22470>

1.16. Por último, el CESE apoya una campaña de sensibilización continua sobre el proceso de consulta y sobre las propias consultas. El Comité quiere cooperar activamente en todo esto, junto con las organizaciones a las que representa.

1.17. Por otra parte, el CESE, en su calidad de promotor del diálogo civil estructurado como instrumento fundamental de democracia participativa, anima a la Comisión a que utilice en mayor medida las plataformas de diálogo estructurado. Por un lado, esto permitiría a las partes interesadas participar permanentemente en todas las fases del proceso político y, por otro, tendría repercusiones positivas en términos de costes y de tiempo.

## 2. La situación actual de las consultas con las partes interesadas

### 2.1. Disposiciones

2.1.1. De conformidad con el artículo 11.3 del Tratado de la Unión Europea, «con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas».

Estas consultas tienen por objeto garantizar la participación activa de las partes interesadas de la sociedad civil organizada y los ciudadanos en la búsqueda del interés general europeo durante la elaboración de las políticas, a fin de garantizar su pertinencia democrática y un apoyo público lo más amplio posible.

2.1.2. La «consulta» es un proceso mediante el cual la Comisión recaba las opiniones y puntos de vista de los ciudadanos y de las partes interesadas. Este proceso complementario se efectúa sin perjuicio del diálogo civil estructurado (artículo 11.2 del TFUE) o de aquellas consultas que se celebran dentro de marcos específicos, por ejemplo, la consulta de los interlocutores sociales —organizaciones patronales y sindicales— en el marco del diálogo social (artículo 154 del TFUE) y o la consulta de órganos consultivos como el Comité Económico y Social Europeo (artículo 304 del TFUE) <sup>(2)</sup>, y en ningún caso puede sustituirlos.

2.1.3. Además de en la consulta realizada en virtud del artículo 154 del TFUE, los interlocutores sociales —organizaciones patronales y sindicales— participan plenamente en la consulta mencionada en los puntos 2.1.1 y 2.1.2, especialmente en materia de protección de los consumidores, normativa medioambiental, política comercial, etc.

Los Tratados confieren al Comité Económico y Social Europeo una función consultiva ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Por otra parte, un protocolo de cooperación <sup>(3)</sup> detalla de forma concreta las modalidades de cooperación entre el Comité y la Comisión.

### 2.2. Directrices sobre la consulta a las partes interesadas

2.2.1. Para la consulta de las partes interesadas sobre cualquier tipo de propuesta, legislativa o no legislativa, la Comisión Europea estableció en 2002 unas normas mínimas de calidad <sup>(4)</sup> de obligada aplicación. En el marco del programa REFIT, la Comisión también anunció que se efectuarían consultas en las evaluaciones y controles de adecuación y en la elaboración de actos de ejecución y actos delegados <sup>(5)</sup>.

2.2.2. En sus directrices de 2002 sobre realización de consultas destinadas a las DG, la Comisión Europea establece, entre otras cosas, la publicación de notas explicativas sobre el tema consultado, su contenido y el objetivo de la consulta. Además, una vez concluida la consulta, está prevista la publicación del número de respuestas, la naturaleza de los consultados y una síntesis de los resultados.

<sup>(2)</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 304.

El Comité será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en los Tratados. Estas instituciones podrán consultarle en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno. Podrá tomar la iniciativa de emitir un dictamen cuando lo juzgue oportuno.

Si lo estimaren necesario, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo.

El dictamen del Comité será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, junto con un acta de las deliberaciones.

<sup>(3)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.eu-cooperation.22470>

<sup>(4)</sup> COM(2002) 704, completado y modificado por COM(2012) 746 y SWD(2012) 422.

<sup>(5)</sup> COM(2014) 368.

2.2.3. En lo que se refiere al multilingüismo, actualmente no existe una normativa expresa en vigor.

2.2.4. Las directrices y normas mínimas para la consulta a las partes interesadas de 2002 prescriben diez pasos en el proceso de consulta, repartidos en tres fases: determinación de la estrategia <sup>(6)</sup>, puesta en práctica de la consulta <sup>(7)</sup> y análisis de los resultados <sup>(8)</sup>.

2.2.5. La Comisión Europea preveía doce métodos distintos para realizar consultas preparatorias, en función de los objetivos y el grupo destinatario. Se trata de los siguientes: consulta pública abierta en línea; estudios; Eurobarómetro; conferencias, audiencias públicas, reuniones con las partes interesadas; reuniones, talleres y seminarios con las partes interesadas; grupos destinatarios; entrevista personal; grupo de expertos de la Comisión Europea; paneles de pymes; consulta de los entes locales y regionales; cuestionarios; foros de debate en línea.

### 2.3. *Aplicación de las directrices en la práctica*

2.3.1. Pese a estas directrices y la gran cantidad de métodos e instrumentos, muchos interesados formulan críticas sobre la eficacia del sistema de consultas actual. Entre las dificultades concretas cabría citar la escasa disponibilidad de información sobre la consulta (que pueda encontrarse fácilmente en los sitios web de la UE indicados y que se dé a conocer), la lengua y la terminología, la información sobre los resultados y, por último, también su seguimiento.

2.3.2. Por otra parte, la calidad y el enfoque de las consultas varían mucho dependiendo de la DG competente y cabe citar la falta de coordinación y de un planteamiento metodológico uniforme.

2.3.3. El CESE ha examinado aleatoriamente la aplicación de estas directrices en las primeras 25 consultas que se celebraron en 2014. Sobre la base de este muestreo puede constatarse lo siguiente:

- la participación en las consultas en línea es extremadamente desigual <sup>(9)</sup>,
- en caso de un número reducido de respuestas, no cabe duda de que **la representatividad** es escasa, tanto desde el punto de vista geográfico como en lo que respecta a la categoría de los consultados. Cuando hay un número significativo de respuestas, mejora la representatividad geográfica, pero sigue siendo a menudo desequilibrada por lo que se refiere a la calidad de las respuestas. No obstante, se registra una clara tendencia de predominio de respuestas de los «grandes» Estados miembros. Además, las respuestas de organizaciones con sede en Bruselas se califican como contribuciones de Bélgica, pese a que en muchos casos se trata de federaciones o asociaciones europeas que no tienen ningún vínculo con Bélgica como Estado miembro,
- por lo que respecta a **la transparencia e intercambio de información sobre los resultados**, de la muestra de 25 consultas se desprende que solo en 6 de ellas se publicó un resumen de los resultados, es decir, en menos de una cuarta parte. En menos de la mitad de las consultas se publicaron también las respuestas. En ningún caso se dio información adicional sobre el seguimiento del expediente en cuestión.

En conclusión, se observa en general una falta de representatividad, de calidad y de información sobre los resultados y el seguimiento.

<sup>(6)</sup> 1. Formulación del objetivo de la consulta; 2. Determinación de las partes interesadas; 3. Determinación de la metodología e instrumentos; 4. Determinación del calendario y la duración.

<sup>(7)</sup> 1. Preparación de la página web; 2. Publicación de la consulta; 3. Acuse de recibo de las contribuciones recibidas.

<sup>(8)</sup> 1. Análisis de los resultados; 2. Elaboración de informes y envío de comentarios; 3. Evaluación de la consulta.

<sup>(9)</sup> Solo en 13 de las 25 consultas se informa sobre el número de participantes. El número de consultados varía entre 14 y 1 114. La mitad de las consultas recibió menos de 100 respuestas.

### 3. La Comisión actual: nuevos métodos de trabajo y perspectivas

3.1. La profundización de la democracia en la Unión Europea es una de las diez prioridades de las orientaciones políticas de la nueva Comisión. El objetivo de crear un registro obligatorio de todas las organizaciones y personas que defienden determinados intereses ante la Comisión y el Parlamento Europeo constituye una de las medidas neurálgicas para lograrlo.

3.2. El 19 de mayo de 2015, la Comisión publicó un paquete de medidas para mejorar la legislación, el paquete «Legislar mejor»<sup>(10)</sup>, sobre el que el Comité se pronunciará a instancias de la Comisión. Las medidas previstas se basan en cuatro ejes: un enfoque de transparencia y consulta, una revisión permanente de la legislación existente, unas mejores evaluaciones de impacto y de control de calidad, y un nuevo acuerdo interinstitucional.

3.3. Las directrices revisadas también deben someterse a la consulta de las partes interesadas. Para prepararlas se organizó una consulta sobre las «Directrices sobre la consulta a las partes interesadas»<sup>(11)</sup>. Los resultados<sup>(12)</sup> de esa consulta se han tenido en cuenta en el presente dictamen.

### 4. Mejorar la eficacia de las consultas: recomendaciones

El CESE considera que las consultas constituyen uno de los medios principales de colmar la brecha con los ciudadanos europeos, siempre y cuando los procedimientos estén estructurados, tengan continuidad y garanticen una buena representatividad de las partes interesadas. Solo de este modo las consultas contribuirán a asociar eficazmente en el proyecto europeo a los ciudadanos y la sociedad civil.

El CESE ya formuló propuestas concretas, en particular en los dictámenes sobre la consulta en el marco del programa «Legislar mejor», sobre el artículo 11 del TFUE y sobre el programa REFIT<sup>(13)</sup>.

#### 4.1. Elementos esenciales del proceso de consulta

4.1.1. El CESE pide a la Comisión Europea que imponga obligatoriamente las actuales directrices internas a las DG y sancione el incumplimiento (por ejemplo, en caso de falta de transparencia de las respuestas o del informe de análisis), al igual que el Comité de Evaluación de Impacto sanciona la falta de calidad de las evaluaciones de impacto.

4.1.2. Para ello, el CESE recomienda la creación de una unidad de coordinación en el seno de la Secretaría General de la Comisión bajo la supervisión directa del vicepresidente de la Comisión competente. Esta unidad prestaría apoyo a todas las DG en cuestiones relacionadas con el enfoque y la estrategia generales de las consultas, la elaboración y aplicación de los requisitos de calidad y los procedimientos, la garantía de la calidad, la información y el seguimiento.

4.1.3. La unidad de coordinación estaría asistida por un grupo de expertos, al que se sumarían representantes de los grupos destinatarios a los que vaya a ir dirigida la consulta. El CESE pide a la Comisión que cuente con la experiencia del Comité, sobre todo en lo relativo a la selección de los grupos destinatarios, la validación de los cuestionarios, la síntesis y el seguimiento de los resultados.

4.1.4. Un enfoque más sistemático de las consultas, con un anuncio y un calendario claros, deberá facilitar a las partes interesadas que preparen su participación. A este respecto, es indispensable un calendario de previsión de consultas que sea fiable y se actualice periódicamente. En términos más generales, el CESE propone a la Comisión estructurar mejor las consultas, en particular sobre una base institucional y representativa, aprovechando los recursos de los órganos consultivos o sus homólogos en el nivel de los Estados miembros, las regiones y los entes locales.

4.1.5. El CESE pide a la Comisión que publique cada año una evaluación sobre el planteamiento de las consultas y sus resultados.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_es.htm)

<sup>(11)</sup> Consulta pública sobre las directrices de la Comisión para la consulta a las partes interesadas, entre el 30.6.2014 y el 30.9.2014: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/consultation\\_2014/stakeholder-consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/consultation_2014/stakeholder-consultation/index_en.htm)

<sup>(12)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/contributions/summary\\_responses\\_stakeholder\\_consultation\\_guidelines\\_public\\_consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/contributions/summary_responses_stakeholder_consultation_guidelines_public_consultation_en.pdf)

<sup>(13)</sup> Dictamen del CESE «Legislar mejor» (DO C 48 de 15.2.2011, p. 107).  
Dictamen del CESE «Principios, procedimientos y acciones para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del Tratado de Lisboa» (DO C 11 de 15.1.2013, p. 8).  
Dictamen del CESE «Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT): Situación actual y perspectivas» (DO C 230 de 14.7.2015, p. 66).

El CESE recomienda a la Comisión que elabore un inventario de buenas prácticas en los Estados miembros, a fin de que sirva como fuente de inspiración. A tal efecto, los estudios de la OCDE sobre este tema pueden ser muy útiles <sup>(14)</sup>. El Comité recomienda alentar cualquier otra forma de compromiso y participación de los ciudadanos. El «Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones» del Consejo de Europa puede constituir un buen ejemplo <sup>(15)</sup>.

#### 4.2. *Identificación de las partes interesadas*

4.2.1. La correcta determinación de los grupos destinatarios de una consulta es fundamental para recabar la información necesaria. Se necesitan herramientas profesionales cuya fiabilidad esté contrastada. Igualmente es indispensable garantizar una colaboración eficaz con las estructuras existentes, el Comité y las organizaciones representativas y legítimas de la sociedad civil. El CESE puede participar, en el marco de sus competencias y en estrecha colaboración con las organizaciones interesadas y con la Comisión, en la determinación de las organizaciones representativas dentro de grupos destinatarios concretos.

4.2.2. Los trabajos realizados por el CESE <sup>(16)</sup> sobre la definición de criterios de representatividad de las organizaciones de la sociedad civil organizada pueden utilizarse como referencia de base en el proceso de determinación de las organizaciones representativas mencionado *supra*. Así pues, el CESE desea intensificar aún más el impacto y la colaboración con estas organizaciones en el curso de las consultas.

4.2.3. Un factor importante que debe tenerse sistemáticamente en cuenta es una buena distribución geográfica y de los grupos destinatarios. Para ello, deberá velarse por prestar más atención a los grupos infrarrepresentados o que cuentan con menos recursos a la hora de «determinar las partes interesadas».

4.2.4. El CESE destaca la importancia de que se introduzca un mecanismo de ponderación motivada en el análisis de las respuestas de las consultas, a fin de dar prioridad a las organizaciones representativas y directamente afectadas.

4.2.5. Para incrementar la participación de las partes interesadas en las consultas, es muy importante el contenido de los comentarios que se envían una vez concluida una consulta. Las partes interesadas deben ver los resultados de su contribución y, por tanto, sentir que han influido en las propuestas de políticas que se formulan o recibir una justificación de por qué determinados aspectos no se han tenido en cuenta.

#### 4.3. *Metodología y herramientas*

4.3.1. El CESE puede actuar como «red de redes» para llevar a cabo la consulta mediante la difusión de la encuesta por escrito (en línea) entre las distintas partes interesadas (como el Comité de las Regiones hace también con los entes locales). Por lo que se refiere a las reuniones interactivas, el CESE podría actuar como organizador habida cuenta de sus relaciones y experiencia en este ámbito.

4.3.2. El cuestionario de la encuesta (en línea) se presentará a la sociedad civil organizada del grupo o los grupos destinatarios de que se trate y en la lengua del grupo destinatario, para que formulen observaciones. Por otra parte, es conveniente que el cuestionario sea sometido a un ensayo previo con un grupo de partes interesadas. Para este fin, los instrumentos que podrían utilizarse son la determinación previa de los agentes afectados y el registro de transparencia, lo que permitirá centrarse en esas organizaciones (véase el punto 4.2). Para ello, el CESE puede desempeñar un papel de facilitador.

#### 4.4. *Determinación del calendario y la duración*

4.4.1. Las directrices establecen que debe preverse un período de al menos doce semanas para las encuestas en línea y de veinte días laborables para una reunión interactiva. El CESE recomienda no poner en marcha una consulta durante los períodos estivales. Además, el calendario previsto (véase el punto 4.1.4) debe respetarse lo mejor posible.

A fin de dar a las partes interesadas la posibilidad de prepararse para participar en las consultas, el CESE considera oportuno proporcionar información suficiente a las partes interesadas en todo el proceso de preparación y planificación de las (diferentes) consultas. Deberá recurrirse a todos los medios eficaces para animar a participar a las partes interesadas.

#### 4.5. *Publicación de la consulta: accesibilidad y visibilidad*

4.5.1. El CESE pide a la Comisión —incluidas sus delegaciones en los Estados miembros— que organice campañas informativas eficaces y sostenidas para comunicar la celebración de consultas y animar a las partes interesadas a que participen. En este campo, el CESE puede desempeñar también un papel y pedir a sus miembros que difundan la información entre sus redes.

<sup>(14)</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-regulators.htm>

<sup>(15)</sup> [https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Spanish\\_final.pdf](https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Spanish_final.pdf)

<sup>(16)</sup> Dictamen del CESE (DO C 88 de 11.4.2006, p. 41).

4.5.2. Cada consulta se anunciará adecuada, transparente y oportunamente en los medios de comunicación de la Comisión, los Estados miembros y a las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. En el marco de este enfoque general, hay que recurrir también a los representantes de la Comisión en los Estados miembros.

#### 4.6. *Análisis de los resultados*

4.6.1. El CESE subraya la importancia de que la Comisión tenga en cuenta los puntos de vista manifestados en las consultas y que motive en qué grado los ha considerado o no.

4.6.2. En la fase de tratamiento de los resultados, al realizar una ponderación motivada (véase el punto 4.2.3), es preciso que los agentes de la sociedad civil organizada sean tenidos en cuenta en medida proporcionalmente mayor.

#### 4.7. *Elaboración de informes y envío de comentarios*

4.7.1. El CESE respalda la publicación de un resumen, junto con una síntesis de todas las respuestas recibidas. De esta forma se fomentará la transparencia.

4.7.2. Además, el CESE aboga por que se transmita información —en particular a los consultados— sobre el desarrollo ulterior del procedimiento, por ejemplo, las adaptaciones de la propuesta, los próximos pasos en el proceso de toma de decisiones.

### 5. *El papel del Comité Económico y Social Europeo*

#### 5.1. *En el marco del proceso de consulta*

5.1.1. En aras de la optimización de los recursos y sobre la base de un enfoque de cooperación interinstitucional, el Comité podría poner a disposición del proceso de toma de decisiones tanto su conocimiento sobre las partes interesadas activas en los diferentes ámbitos políticos de la UE como su pericia, experiencia y competencia en la práctica de las consultas.

5.1.2. El CESE, en función de sus prioridades de trabajo y con la colaboración de la Comisión, quiere efectuar el seguimiento y la evaluación de ciertas consultas, elaborar un dictamen al respecto y, si fuera necesario, organizar una audiencia pública.

5.1.3. El Comité desea, en colaboración con las organizaciones pertinentes, aportar su contribución y sus conocimientos especializados a la Comisión en las fases principales del proceso de consulta, a saber, la selección del grupo destinatario, el cuestionario, la síntesis y el seguimiento.

5.1.4. El CESE puede actuar como «red de redes» y facilitador para llevar a cabo la consulta mediante la difusión de la encuesta por escrito (en línea) entre las distintas partes interesadas (como el Comité de las Regiones hace también con los entes locales).

5.1.5. Por lo que se refiere a los encuentros interactivos, el CESE, en colaboración con la Comisión, puede actuar como organizador, como hace habitualmente en el marco de las plataformas de diálogo estructurado (por ejemplo, sobre inmigración, consumo, etc.).

5.1.6. En el marco de campañas informativas eficaces y sostenidas, el CESE puede contribuir, con el apoyo de sus miembros, a difundir la información entre sus redes.

#### 5.2. *En el marco del protocolo de cooperación entre la Comisión Europea y el CESE*

5.2.1. El CESE podrá, en distintas fases de la preparación, la realización y el seguimiento de las consultas, constituir un canal de información entre la Comisión Europea y la sociedad civil organizada.

5.2.2. Para determinadas actividades como las reuniones interactivas, la Comisión y el Comité podrán actuar conjuntamente.

Bruselas, 2 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 509º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 1 Y 2 DE JULIO DE 2015

#### Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde «Construir una Unión de los Mercados de Capitales»

[COM(2015) 63 final]

(2015/C 383/10)

**Ponente: Sr. Juan MENDOZA CASTRO**

**Coponente: Sra. ANGELOVA**

El 9 de marzo de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

*Libro Verde «Construir una Unión de los Mercados de Capitales»*

[COM(2015) 63 final].

La Sección Especializada de unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2015.

En su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 1 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 100 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité apoya el Libro Verde sobre la Unión de los Mercados de Capitales, está a la espera de las propuestas de la Comisión sobre las modificaciones necesarias para alcanzar los objetivos que detalla ese documento y expresa su convicción de que las medidas propuestas se basarán en una consideración equilibrada de los puntos de vista expresados por todas las partes interesadas.

1.2. El objetivo de la iniciativa de la Comisión debería consistir en crear las condiciones necesarias para un sector de servicios financieros moderno y eficiente, sujeto a una reglamentación apropiada, que proporcione a las empresas que buscan inversiones (especialmente las pymes y las empresas de alto crecimiento) acceso a los servicios de los proveedores de capital.

1.3. El CESE considera que los mercados de capitales son reservas de liquidez que permiten a las empresas recaudar fondos y comerciar con instrumentos financieros, y apoya firmemente el objetivo último de la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) de superar la fragmentación actual de los mercados, permitiendo así la cotización de todo tipo de empresas.

1.4. Dado que la UMC es, en gran medida, una realidad para las grandes empresas, el CESE subraya la necesidad de adoptar medidas que permitan también a las pymes beneficiarse de ella.

1.5. La UMC debería mejorar la financiación de la economía a largo plazo aprovechando el potencial para promover las mejores prácticas en materia de gobernanza empresarial y responsabilidad social de las empresas, centrándose no solo en objetivos económicos sino también en metas sociales y medioambientales.

1.6. Las necesidades específicas de las pymes deberían tenerse en cuenta explícitamente en las futuras decisiones sobre la UMC. El CESE recomienda encarecidamente que se adopten de manera rápida y decidida medidas en los siguientes ámbitos:

- desarrollar un mercado secundario,
- elaborar una norma simplificada y única de los requisitos cualitativos y cuantitativos que las pymes deben cumplir para cotizar en los mercados reglamentados de instrumentos financieros,
- introducir calificaciones crediticias con arreglo a un método transparente y normalizado,
- definir criterios simplificados y normalizados (modelo) para el registro en los mercados reglamentados. Se trataría de facilitar, además de la información financiera, una estrategia empresarial detallada a medio plazo para las inversiones y el desarrollo empresarial,
- crear más productos de inversión «a medida», ya que estos deberían adaptarse mejor a las necesidades de las empresas,
- actualizar y fusionar las definiciones de microempresa y pequeña y mediana empresa en los diferentes ámbitos de la legislación de la UE, a fin de reflejar mejor la diversidad de las pymes y las diferencias entre los Estados miembros,
- establecer una definición de empresas emergentes y empresas de alto crecimiento y prestar especial atención a las necesidades de estas empresas en el mercado de capitales,
- elaborar un modelo uniforme de segmentación de la bolsa europea de valores que distinga entre las pymes en función de su tipología de emisor, o crear segmentos especializados en los respectivos mercados reglamentados nacionales,
- fomentar el refuerzo de las capacidades administrativas de los organismos nacionales de protección de los consumidores y de las agencias de regulación financiera,
- ofrecer a los inversores unas condiciones que sean al menos comparables a las de los mercados internacionales, o incluso mejores.

1.7. El CESE coincide con la apreciación del Libro Verde de que una proporción muy baja del ahorro doméstico se destina a inversiones más productivas que los bonos del Estado o los depósitos bancarios, en particular en esta época de regresión financiera para los ahorradores.

1.8. El CESE destaca la importancia de la banca tradicional para la estabilidad del sistema financiero. El CESE reconoce la importancia de completar la unión bancaria europea.

1.9. Las titulizaciones de alta calidad sostenibles exigen promover estructuras básicas con cadenas cortas de intermediación.

1.10. El CESE considera que el Libro Verde presenta un examen exhaustivo de la situación actual en los mercados de capitales en Europa, así como las medidas necesarias para lograr una UMC.

## 2. Contenido del Libro Verde

2.1. En comparación con otras regiones, la obtención de financiación en los mercados de capitales en Europa está relativamente poco desarrollada. Nuestros mercados de acciones y de deuda y otros mercados desempeñan un menor papel en la financiación del crecimiento, y las empresas europeas siguen siendo en gran medida dependientes de los bancos, lo que hace vulnerables a nuestras economías frente a un endurecimiento del crédito bancario.

- 2.2. La confianza de los inversores también es insuficiente, y es posible que el ahorro europeo no se utilice siempre de la forma más productiva.
- 2.3. La creación de una UMC es una iniciativa clave en el programa de trabajo de la Comisión.
- 2.4. Dicha UMC garantizaría una mayor diversificación de la financiación de la economía y reduciría el coste de capital, en particular para las pymes.
- 2.5. Una mayor integración de los mercados de capitales, en particular en lo que se refiere a las acciones, aumentaría la capacidad de absorción de perturbaciones de la economía europea y permitiría más inversión sin un incremento de los niveles de endeudamiento.
- 2.6. La Unión de los Mercados de Capitales aumentará el flujo de capitales entre los inversores y los proyectos de inversión europeos —gracias a una infraestructura de mercado y unos intermediarios eficientes—, lo que mejorará la asignación de riesgos y capitales en toda la UE y, en definitiva, permitirá aumentar la resiliencia de la economía europea frente a futuras perturbaciones.
- 2.7. La UMC debe basarse en los siguientes principios fundamentales: maximizar las ventajas de los mercados de capitales para la economía, el empleo y el crecimiento; crear un mercado único de capitales para los 28 Estados miembros; asentarse en unas bases firmes de estabilidad financiera; garantizar a los consumidores y los inversores una protección eficaz; contribuir a atraer inversiones de todo el mundo y a aumentar la competitividad de la UE.

### 3. Observaciones generales

- 3.1. El Comité respalda plenamente la iniciativa de la Comisión. La Unión de los Mercados de Capitales es una reforma estructural necesaria que permitirá a todos los Estados miembros de la Unión Europea prosperar en una economía dinámica basada en el conocimiento. Es preciso suprimir los obstáculos al desarrollo en toda la UE de una serie de productos financieros innovadores, ya que esto supone un freno a la financiación competitiva de las inversiones, en particular para las pequeñas y medianas empresas, las empresas de nueva creación y los productos de infraestructura a largo plazo.
- 3.2. El objetivo de la iniciativa de la Comisión debería consistir en crear las condiciones necesarias para un sector de servicios financieros moderno y eficiente, sujeto a una reglamentación apropiada pero no excesiva, lo que permitirá utilizar una gama mucho más amplia de fuentes de financiación de las inversiones y, por consiguiente, hacer frente al preocupantemente bajo nivel de inversiones.
- 3.3. El CESE considera que los mercados de capitales son reservas de liquidez que permiten a las empresas recaudar fondos y comerciar con instrumentos financieros. Tomando esto como punto de partida, el CESE considera que la UMC ya se ha realizado en el caso de las grandes empresas, por lo que —en sus respuestas a las preguntas planteadas por la Comisión en el Libro Verde— se centrará principalmente en aquellas medidas que permitirán también a las pymes y a las empresas de alto crecimiento beneficiarse de dicha unión.
- 3.4. La UMC debería mejorar la financiación de la economía a largo plazo aprovechando el potencial para promover las mejores prácticas en materia de gobernanza empresarial y responsabilidad social de las empresas, centrándose no solo en objetivos económicos sino también en metas sociales y medioambientales.
- 3.5. Desde el punto de vista del Libro Verde, las pymes se encuentran, en tanto que emisores, en el punto de mira. Por tanto, las necesidades específicas de las pymes deberían tenerse en cuenta explícitamente en cualquier decisión futura —en la medida en que afecte a bonos u otros instrumentos financieros de renta fija— por lo que se refiere a los siguientes aspectos:
- la elección adecuada de los plazos de vencimiento de financiación,
  - la estructura de financiación y amortización,
  - el coste de la financiación, incluida la financiación del acceso al mercado de que se trate,
  - el contenido y la estructura de las garantías para la preparación del producto de inversión correspondiente.

A fin de satisfacer de manera adecuada todas estas necesidades, es fundamental diseñar productos y procedimientos simplificados y normalizados para la participación de las pymes en los mercados de capitales.

3.6. El CESE pide a la Comisión Europea, las Autoridades Europeas de Supervisión y los Estados miembros que actúen con cautela a la hora de elaborar y transponer la legislación futura encaminada a lograr una UMC operativa, a fin de garantizar que el mercado europeo de capitales proporcione a los inversores y emisores condiciones que sean al menos comparables a las de los mercados internacionales, o incluso mejores.

3.7. La eficacia de una Unión de los Mercados de Capitales pasa por hacer partícipes y atraer a los ciudadanos de la UE como inversores individuales. El CESE coincide con la apreciación del Libro Verde de que una proporción muy baja del ahorro doméstico se destina a inversiones más productivas que los bonos del Estado o los depósitos bancarios, en particular en esta época de regresión financiera para los ahorradores.

3.8. Cabe destacar la importancia que reviste la banca tradicional para la estabilidad del sistema financiero.

3.9. Un mercado de titulizaciones de alta calidad sostenible —al que hace referencia el Libro Verde— requiere promover estructuras básicas con cadenas cortas de intermediación que permitan establecer un vínculo directo entre los prestatarios y los ahorradores.

#### 4. Respuestas a las preguntas planteadas en el Libro Verde

##### 4.1. *Prioridades para la acción inmediata*

1) *Más allá de los cinco ámbitos prioritarios definidos para la actuación a corto plazo, ¿qué otras áreas deben ser prioritarias?*

Una gran parte de las medidas propuestas se centra en los mercados primarios. Teniendo presente las características específicas de las pymes, también es necesario estudiar la posibilidad de desarrollar el mercado secundario.

En particular, resulta esencial concebir una norma única y simplificada para los requisitos cualitativos y cuantitativos por los que se rige la cotización de las pymes en los mercados reglamentados de instrumentos financieros. Asimismo, también debería crearse un mecanismo para que las pymes que cotizan resulten más atractivas para los inversores, habida cuenta del carácter limitado de los recursos financieros y administrativos de este tipo de empresa.

Al mismo tiempo que se mantienen los principios fundamentales, que permiten tener en cuenta los intereses de los inversores, se recomienda empezar con algunas cuestiones específicas de la Directiva sobre el folleto, a fin de reducir, siempre que sea posible, los requisitos administrativos y burocráticos y explorar la posibilidad de liberalizar algunas obligaciones de información de las pymes:

- reducir el plazo de examen del folleto para aquellos emisores que ya cuenten con valores admitidos a negociación en un mercado reglamentado, hayan hecho una oferta pública de valores y sean empresas públicas o estén registrados como emisores. En consecuencia, el plazo puede reducirse a siete días. Debería establecerse un procedimiento especial para la cotización simplificada de las pymes, en particular si sus valores se negociarán en el mercado paralelo de la bolsa. La Directiva debería permitir que los reguladores nacionales dispongan de mayor discrecionalidad a escala nacional para regular la cotización de las pymes,
- con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2003/71/CE, la notificación de la oferta pública y el plazo inicial y final de la suscripción se publicarán en un periódico de tirada diaria. Debería limitarse cada vez más la obligación de publicar en papel y en la prensa diaria los anuncios y notificaciones e incluso el propio folleto. La divulgación de información por internet, especialmente a través de los sitios web de los respectivos mercados reglamentados o de la empresa en cuestión, debería convertirse en el principal medio de comunicación entre el emisor y los inversores. Por otro lado, podría establecerse cierta uniformidad de los requisitos para publicar información a través de sitios web, por ejemplo, mediante la armonización de esos requisitos o gracias a una página web especial para los inversores, que podrían así obtener de forma más rápida y sencilla información sobre los elementos esenciales de los valores ofertados públicamente.

- 2) *¿Qué medidas complementarias relativas a la disponibilidad y la normalización de la información crediticia sobre las pymes podría apoyar la profundización del mercado de financiación de las pymes y de las empresas de nueva creación y la ampliación de la base de inversores?*

En este contexto, sería útil adoptar medidas que permitan:

- introducir calificaciones crediticias con arreglo a un método transparente y normalizado,
- definir criterios simplificados y normalizados (modelo) para el registro en los mercados reglamentados. Se trataría de facilitar, además de la información financiera, una estrategia empresarial detallada a medio plazo para las inversiones y el desarrollo empresarial.

- 3) *¿Qué apoyo puede prestarse a los fondos de inversión a largo plazo europeos (FILPE) para fomentar su utilización?*

La medida más urgente es revisar los requisitos reglamentarios para los fondos de pensiones y las compañías de seguros en los diferentes Estados miembros con el fin de liberalizar sus carteras, cuando sea necesario, ofreciéndoles la posibilidad de invertir en los FILPE. Los fondos de pensiones y las compañías de seguros no solo estarán interesados en este tipo de activo, sino que dispondrán también de fondos para capitalizar los FILPE. Para mejorar este proceso, será útil desarrollar un modelo único de evaluación de la rentabilidad, que abarque toda la cadena de inversión.

- 4) *¿Sería necesaria alguna acción de la UE para respaldar el desarrollo de los mercados de colocación privada además de apoyar los esfuerzos del mercado tendentes al establecimiento de unas normas comunes?*

No. La actuación de la UE podría ser necesaria si estos esfuerzos del mercado resultan infructuosos.

#### 4.2. **Medidas para desarrollar e integrar los mercados de capitales**

- 5) *¿Qué medidas adicionales podrían contribuir a mejorar el acceso a la financiación y a canalizar los fondos hacia aquellos que los necesitan?*

En general, el acceso a la financiación mejoraría si se crearan más productos de inversión «hechos a medida», que se ajustarían mejor a las necesidades de las empresas (por ejemplo, en lo que respecta a los plazos de vencimiento, la garantía y la estructura de pagos).

Además, los organismos reguladores deberían prever la posibilidad de emitir un instrumento de deuda, en forma de una especie de contrato con los obligacionistas, que debería ser tan similar como sea posible a la financiación de proyectos y a los préstamos corporativos de los bancos.

- 6) *¿Deben adoptarse medidas, tales como la normalización, con el fin de fomentar la liquidez en los mercados de obligaciones de empresas? En caso afirmativo, ¿qué medidas son necesarias? ¿Pueden dichas medidas ser aplicadas por el mercado o es necesario recurrir a una intervención reglamentaria?*

Sí, la normalización mejorará la liquidez en los mercados de obligaciones de empresas. En este caso, tiene sentido adoptar medidas reglamentarias examinadas y acordadas con todas las partes interesadas.

- 7) *Aparte de apoyar el desarrollo de directrices por parte del mercado, ¿debe actuar la UE para facilitar el desarrollo de inversiones medioambientales, sociales y de gobernanza que sean normalizadas, transparentes y responsables, con inclusión de los bonos verdes?*

Sí, los criterios de normalización deben incluir principios específicos relativos a las inversiones medioambientales, sociales y de gobernanza. El CESE respalda el fomento de «bonos verdes» e hipotecas «verdes», así como de préstamos para proyectos de eficiencia energética y energías renovables, entre otros. Todas estas variantes deberían formar parte de las opciones de los inversores. El CESE considera que es necesario difundir información y organizar campañas para promover ampliamente las inversiones medioambientales, sociales y de gobernanza, así como dar a conocer las buenas prácticas en este ámbito, por ejemplo, mediante una estrecha cooperación con redes de asociaciones empresariales y de inversores, y también a través de estas redes.

- 8) *¿Es conveniente elaborar una norma contable común a nivel de la UE para las pequeñas y medianas empresas enumeradas en los sistemas multilaterales de negociación? ¿Debe convertirse una norma de este tipo en una característica de los mercados de pymes en expansión? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones?*

La actual definición europea de las pymes incluye empresas de tamaño muy diferente y no permite diferenciar en función del sector. El CESE es partidario de una definición europea normalizada de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y pide que se actualicen y se fusionen las diferentes definiciones dadas en varios ámbitos de la legislación de la UE, a fin de reflejar mejor la diversidad de las pymes y las diferencias entre los Estados miembros <sup>(1)</sup>. Propone establecer una definición de empresas emergentes y empresas de alto crecimiento y prestar especial atención a las necesidades de estas empresas en el mercado de capitales. Sin ello, los sistemas multilaterales de negociación solo incluirán un número limitado de países y los mercados en expansión no podrán atraer a muchos inversores transfronterizos. El contenido de esta norma debería tener en cuenta la limitada capacidad financiera y administrativa de las pymes.

- 9) *¿Existen obstáculos al establecimiento de plataformas adecuadamente reglamentadas para la microfinanciación colectiva o la financiación inter pares, particularmente sobre una base transfronteriza? En caso afirmativo, ¿cómo podrían salvarse dichos obstáculos?*

Las diferencias entre las legislaciones nacionales constituyen una de las principales causas del escaso desarrollo de otras formas posibles de inversión como la microfinanciación colectiva. Por tanto, es aconsejable que la Comisión fomente una armonización legislativa.

#### 4.3. **Desarrollar y diversificar la oferta de financiación**

- 10) *¿Qué medidas podrían incentivar a los inversores institucionales a reunir e invertir cantidades más importantes y en una gama más amplia de activos, especialmente en proyectos a largo plazo, en pymes y en empresas de nueva creación innovadoras y de rápido crecimiento?*

Antes todo, es necesario modificar la reglamentación relativa a las carteras de los inversores institucionales, ya que en muchos Estados miembros este tipo de inversión está totalmente prohibida.

- 11) *¿Qué medidas podrían tomarse a fin de reducir los costes que conlleva para los gestores de fondos la creación y comercialización de los fondos en toda la UE? ¿Qué obstáculos impiden a los fondos beneficiarse de economías de escala?*

Los costes no son excesivamente altos, ni siquiera en la actualidad, y dependen sobre todo de los circuitos de comercialización. Estos fondos, que se comercializan a través de sucursales bancarias u otras entidades financieras, no suelen acarrear unos costes significativos y no deben superar obstáculos para beneficiarse de economías de escala. Los fondos que se comercializan por separado conllevan unos costes más elevados.

Los folletos de recaudación de fondos deberían simplificarse y tipificarse, al igual que todos los documentos de registro necesarios para acceder al correspondiente mercado reglamentado.

Es necesario adoptar un modelo europeo único de segmentación bursátil, que diferencie a las pymes en función de su perfil de emisor. Se puede alcanzar el mismo resultado mediante la creación de segmentos especializados en los diferentes mercados reglamentados nacionales.

- 12) *¿Los trabajos sobre el régimen especial que debe aplicarse a las inversiones en infraestructuras deberían orientarse a determinadas subcategorías de activos claramente identificables? De ser así, ¿a cuáles de dichas subcategorías debería conceder prioridad la Comisión en sus futuras revisiones de las normas prudenciales, tales como el DRC IV/RRC y la Directiva Solvencia II?*

Para la financiación de los proyectos de infraestructura, el CESE propone:

- establecer un proceso de revisión pública más completo para las infraestructuras, a fin de garantizar una planificación coordinada de manera más estratégica,

---

<sup>(1)</sup> En términos generales, la definición común de las pymes figura en la Recomendación n° 2003/361, que está bastante anticuada y no refleja la ampliación de la UE ni la realidad económica que ha generado la crisis. A los efectos del Libro Verde, la definición de las pymes figura en la Directiva 2014/65/UE, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros. Otra definición de las pymes figura en la Directiva 2013/34/UE, de 26 de junio de 2013, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas.

- concentrar en mayor medida la financiación gubernamental y europea en proyectos inviables en términos financieros, pero importantes para la sociedad (posiblemente mediante garantías [parciales] que avalen su viabilidad),
- publicar una guía fácil de entender sobre la financiación de infraestructuras a través de los bancos y los mercados de capitales,
- modificar el tratamiento contable y reglamentario de los proyectos de infraestructuras para que sean más atractivos para los inversores,
- definir determinadas subcategorías claramente identificables de proyectos de infraestructuras, dispensándoles un trato «a medida» en lo que respecta a las inversiones en infraestructuras. Esto requerirá una evaluación del riesgo diferente para cada subcategoría y hará que mejore la previsibilidad, por lo que las inversiones resultarán más atractivas para los inversores institucionales,
- recurrir en mayor medida a estructuras que permitan a los inversores minoristas participar mejor en la financiación carente de liquidez,
- estudiar la posibilidad de abordar el hecho de que actualmente las exigencias de capital de la Directiva Solvencia II no distinguen entre el endeudamiento empresarial a largo plazo y la deuda para infraestructuras,
- mejorar la transparencia y la rendición de cuentas democrática de las asociaciones público-privadas, exigiendo el acceso público al texto completo de los contratos y a los informes públicos periódicos sobre su rentabilidad.

13) *¿El mercado único de las pensiones reforzaría la introducción de un producto normalizado o la supresión de los obstáculos existentes a la accesibilidad transfronteriza?*

Sí, teniendo en cuenta que el sistema de pensiones y su filosofía son muy diferentes en los distintos Estados miembros y que el objetivo declarado de la Comisión Europea en el Libro Verde es establecer un régimen de jubilación paneuropeo.

14) *¿Una modificación del Reglamento FCRE y del Reglamento FESE facilitaría la gestión de estos tipos de fondos a los grandes gestores de fondos de la UE? ¿Qué otros cambios deben introducirse, en su caso, para aumentar el número de estos tipos de fondos?*

Es posible que esta modificación incite en mayor medida a los grandes gestores de fondos a interesarse por la gestión de dichos fondos. No obstante, esto también podría dar lugar a una concentración excesiva y a conflictos de intereses. Por lo tanto, antes de tomar una medida de este tipo, sería conveniente estudiar detenidamente si verdaderamente se trata del principal obstáculo que impide a los grandes gestores administrar dichos fondos.

15) *¿Cómo puede la UE desarrollar más el capital inversión y el capital riesgo como fuente de financiación alternativa para la economía? En particular, ¿qué medidas podrían incrementar el volumen de los fondos de capital de riesgo y aumentar las oportunidades de salida para los inversores de capital de riesgo?*

El volumen de los fondos de capital inversión y capital riesgo podría incrementarse mediante una relajación adecuada de las restricciones sobre las carteras de los inversores institucionales, como los fondos de pensiones, las compañías de seguros y los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM).

16) *¿Existen obstáculos que impiden aumentar de forma segura los préstamos directos, tanto bancarios como no bancarios, a las empresas que necesitan financiación?*

A raíz de la crisis financiera, los préstamos bancarios han sufrido cada vez más restricciones como resultado de unos requisitos más estrictos en materia de adecuación del capital y de la necesidad de reducir la exposición al riesgo. En muchos casos, la legislación de numerosos Estados miembros no permite los préstamos directos no bancarios: las empresas de seguros, los fondos de pensiones y otras entidades financieras no pueden conceder préstamos directamente a entidades no financieras.

17) *¿Cómo se puede aumentar la participación transfronteriza de los inversores minoristas en los OICVM?*

Las inversiones transfronterizas requieren una cultura de inversión suficientemente desarrollada, conocimientos adecuados y el dominio de lenguas extranjeras. Por consiguiente, la participación transfronteriza de los inversores minoristas solo aumentará si se fomenta el recurso a planificadores financieros personales (asesores), que podrían ayudar a estos inversores a decidir con conocimiento de causa en un contexto internacional.

18) *¿Cómo pueden contribuir más las Autoridades Europeas de Supervisión a garantizar la protección de los inversores y los consumidores?*

En la mayoría de Estados miembros, los organismos nacionales de protección de los consumidores disponen de una capacidad de intervención relativamente limitada en el ámbito de los servicios financieros. A veces ni siquiera está claro si tienen competencias en este ámbito ni cuáles son. Por lo tanto, a este respecto, podría ser útil para las Autoridades Europeas de Supervisión alentar a reforzar la capacidad administrativa de los organismos nacionales de protección de los consumidores y de las agencias de regulación financiera.

19) *¿Qué medidas estratégicas podrían incrementar la inversión al por menor? ¿Qué más podría hacerse para capacitar y proteger a los ciudadanos de la UE que acceden a los mercados de capitales?*

Animar a los Estados miembros a crear condiciones favorables que inciten a los agentes de bolsa y las sociedades de inversiones a constituir fondos para nuevas empresas y que autoricen incentivos fiscales (como desgravar la inversión del impuesto sobre la renta del ahorro de los hogares). Además de mejorar la protección institucional de los consumidores (como se sugiere en la respuesta a la pregunta anterior), también podrían fomentarse las inversiones minoristas introduciendo diferentes modelos de educación financiera destinados a los inversores no profesionales y a los ahorradores, así como servicios muy bien reglamentados de consultoría en materia de planificación financiera para particulares.

20) *¿Existen buenas prácticas a escala nacional en el desarrollo de productos de inversión simples y transparentes para los consumidores que puedan compartirse?*

Las buenas prácticas aún no están bien asentadas y todavía se encuentran en proceso de configuración. Entre los escasos ejemplos se cuenta el proceso de acreditación de productos de inversión por parte de asociaciones profesionales en el Reino Unido <sup>(2)</sup>. En general, el desarrollo de estos productos no es una tarea fácil, ya que los productos de inversión, por su propia naturaleza, pueden ser complejos y los emisores intentan satisfacer una gran variedad de necesidades y tratan de diferenciar sus productos de otros similares. Otro problema podría consistir en que un intento de un gobierno de imponer el desarrollo de tales productos podría considerarse como una intervención en el mercado que limita la competencia. Esta es la razón por la que, en vez de esforzarse en esa dirección, sería más productivo alentar al desarrollo de la educación financiera y los servicios de asesoramiento financiero para particulares.

21) *¿Podrían tomarse medidas adicionales en el ámbito de la reglamentación de los servicios financieros a fin de garantizar que la UE sea competitiva a nivel internacional y represente un lugar atractivo en el que invertir?*

La competitividad debería contemplarse desde una perspectiva comparativa. Por lo tanto, los mercados de capitales de la UE deberían ofrecer a los inversores unas condiciones que sean al menos comparables a las de los mercados internacionales, o incluso mejores. Para ello, sería necesario adoptar medidas destinadas a reforzar la protección de los inversores y adaptar las estructuras tributarias (con un control más minucioso de los beneficios y los costes del impuesto sobre las transacciones financieras propuesto).

22) *¿Qué medidas pueden adoptarse para facilitar el acceso de las empresas de la UE a los inversores y a los mercados de capitales en terceros países?*

La mejor forma de alcanzar este objetivo consiste en fomentar la cooperación con los bancos que disponen de una red de sucursales suficientemente desarrollada en terceros países.

---

<sup>(2)</sup> La Association of British Insurers, la British Bankers Association y la Building Societies Association, en cooperación con el British Standards Institute, decidió crear productos financieros simples que cumplan un conjunto acordado de principios que se detallaban en el informe Sergeant (marzo de 2013).

#### 4.4. *Mejora de la eficacia del mercado — intermediarios, infraestructuras y marco jurídico general*

23) *¿Existen mecanismos para mejorar el funcionamiento y la eficiencia de los mercados que no se hayan incluido en el presente documento, especialmente en los ámbitos del funcionamiento y la liquidez de los mercados de acciones y obligaciones?*

Estos mecanismos podrían incluir los siguientes:

- garantizar una liquidez mínima a largo plazo del mercado de instrumentos financieros emitidos por las pymes. Este objetivo podría alcanzarse animando a los proveedores de liquidez o los creadores de mercado que admiten a cotización los instrumentos financieros emitidos por las pymes,
- reforzar la confianza de los inversores en las pymes mediante la introducción de buenas prácticas en materia de gobernanza empresarial y la participación de inversores financieros clave en su gestión,
- aumentar el atractivo de las pymes, por ejemplo, ofreciendo posibilidades de garantías empresariales (o garantías ofrecidas por entidades especializadas) para las emisiones realizadas por las pymes que cumplan determinados criterios,
- crear incentivos para las pymes que cotizan en mercados reglamentados,
- crear incentivos para las inversiones en emisiones realizadas por las pymes que cotizan.

24) *En su opinión, ¿existen ámbitos en los que el código normativo único sigue estando insuficientemente desarrollado?*

El enfoque del código normativo único, desarrollado para el sector bancario por la Directiva y el Reglamento sobre requisitos de capital (DRC IV), la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DSGD) y la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB), crea igualdad de condiciones de competencia y contribuye a la realización del mercado único. Por lo tanto, podría ser muy útil ampliar este enfoque al sector financiero no bancario. Un enfoque similar al de la DRRB debería aplicarse también a las contrapartes centrales.

25) *¿Cree que son suficientes las competencias de las Autoridades Europeas de Supervisión para garantizar la coherencia de la supervisión? ¿Qué medidas adicionales de supervisión a nivel de la UE contribuirían significativamente al establecimiento de una unión los mercados de capitales?*

En cuanto a la convergencia de los mecanismos de supervisión, el CESE:

- coincide en que es necesario adoptar medidas correctoras para mejorar el funcionamiento del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF),
- pide que se fomenten medidas destinadas a facilitar la coordinación entre el SESF, el nuevo Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR),
- aboga por una racionalización de las funciones reglamentarias de las instituciones que forman parte del SESF a fin de simplificar el marco reglamentario reforzar la transparencia y la eficacia de los procedimientos,
- pide que se promueva una estrategia a medio plazo destinada a realizar un proceso de consolidación organizativa y funcional de las autoridades de supervisión (teniendo en cuenta la hipótesis de una sede única y la adopción de un modelo bipolar),
- pide a la Comisión Europea que analice la viabilidad de soluciones más estructurales relativas a la organización del SESF y los mecanismos de financiación de las autoridades.

26) *Teniendo en cuenta la experiencia pasada, ¿hay modificaciones específicas de las normas relativas a la propiedad de valores que podrían contribuir a una mayor integración de los mercados de capitales en el seno de la UE?*

Es preciso mejorar las relaciones entre las instituciones de depósito, al igual que la seguridad de los sistemas de compensación y liquidación transfronterizas.

- 27) *¿Qué medidas podrían adoptarse para mejorar los flujos transfronterizos de garantías? ¿Deben emprenderse trabajos para mejorar a nivel transfronterizo la aplicabilidad legal de las garantías y los acuerdos de liquidación por compensación exigible anticipadamente?*

Debe acogerse favorablemente cualquier medida destinada a crear un registro europeo único de garantías transfronterizas o a interconectar los diferentes servicios de los registros nacionales. A falta de estas medidas, las inversiones transfronterizas seguirán siendo limitadas.

- 28) *¿Cuáles son los principales obstáculos a la integración de los mercados de capitales derivados del Derecho de sociedades, con inclusión de la buena gobernanza empresarial? ¿Existen medidas específicas que podrían contribuir a superarlos?*

Las diferencias entre los Estados miembros en lo que respecta al Derecho mercantil, las prácticas empresariales y los modelos de gobernanza empresarial, son los principales obstáculos a la realización de una Unión de los Mercados de Capitales. Se tardará mucho y no será fácil, pero es absolutamente necesario resolver este problema. Para ello, deberán estudiarse con detenimiento los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

- 29) *¿Qué aspectos específicos de la legislación en materia de insolvencia deben armonizarse a fin de respaldar la aparición de un mercado paneuropeo de capitales?*

La legislación en materia de insolvencia es de vital importancia para los mercados de capitales y, al igual que el Derecho mercantil y la gobernanza empresarial, debe armonizarse tras haberse sometido a un examen en profundidad ya que, de lo contrario, existe el riesgo de que las inversiones se trasladen a países que ofrecen una mayor protección a los inversores. En particular, debería considerarse detenidamente la opción de empezar desde cero.

- 30) *¿Cuáles son los obstáculos alrededor de la fiscalidad que se habrían de examinar de forma prioritaria para favorecer una mayor integración de los mercados de capitales dentro de la Unión y una estructura de financiación más sólida a nivel de la empresa, y mediante qué instrumentos?*

La estructura de los sistemas tributarios varía en gran medida de un Estado miembro a otro y es muy sensible al cambio. En el contexto actual, será muy difícil llevar a cabo una armonización fiscal, por lo que debe considerarse como una etapa final del proceso.

- 31) *¿Cómo puede contribuir mejor la UE a la evolución del mercado de las nuevas tecnologías y modelos empresariales, en beneficio de la integración y la eficiencia de los mercados de capitales?*

La UE debería centrarse en crear una infraestructura de red digital única, capaz de garantizar una comunicación rápida, eficiente y segura entre los mercados, las empresas y los inversores<sup>(3)</sup>, y que permita participar y votar en las juntas generales de accionistas tanto a distancia como de manera transfronteriza. Los esfuerzos también deberían centrarse en encontrar la forma de reducir el nivel relativamente elevado de los costes de compensación y liquidación en las transacciones transfronterizas.

- 32) *¿Hay otros ámbitos, no definidos en el presente Libro Verde, que, en su opinión, requieran una acción para lograr una Unión de los Mercados de Capitales? En caso afirmativo, ¿cuáles son esos ámbitos y que forma podría adoptar esta acción?*

El Libro Verde presenta un examen exhaustivo de la situación actual en los mercados de capitales en Europa, así como las medidas necesarias para lograr una UMC. En este estadio, es preferible no plantear nuevas cuestiones, sino más bien planificar mejor el calendario de aplicación de las medidas acordadas y seleccionar en primer lugar algunas reformas tácticas importantes, que deben ser de carácter concreto y tener un impacto directo y mensurable. De este modo se dará el impulso necesario a la realización de reformas más difíciles en el futuro.

No obstante, el CESE señala que el Libro Verde no aborda:

- la calificación crediticia de los instrumentos financieros,
- las medidas relativas al problema de la prociclicidad de los productos financieros.

Bruselas, 1 de julio de 2015.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Henri MALOSSE

---

<sup>(3)</sup> Como ejemplo de buenas prácticas, véase el sitio de comercio electrónico independiente dedicado a préstamos a empresas FINPOINT <https://www.finpoint.co.uk/>

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020»**

[COM(2015) 81 final]

(2015/C 383/11)

**Ponente: Lutz RIBBE**

El 25 de marzo de 2015, de conformidad con el artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

*«El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020»*

[COM(2015) 81 final].

La sección especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 2015 (ponente: Lutz RIBBE).

En su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 2 de julio de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 193 votos a favor, 12 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE confía en que las partes negociadoras de la COP 21 concluyan finalmente un acuerdo ambicioso y equitativo de carácter vinculante. En este sentido, respalda plenamente el contenido de la posición negociadora presentada por la Comisión, aparte de algunas excepciones de menor importancia. Con todo, critica el hecho de que la UE siga sin comprender del todo el papel central que la sociedad civil debe desempeñar en este proceso.

1.2. Todas las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sin excepción, deben asumir su responsabilidad para alcanzar el verdadero objetivo, a saber, «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas<sup>(1)</sup> peligrosas en el sistema climático». Solo de este modo podrán evitarse daños incluso mayores para el ser humano, el medio ambiente y las generaciones futuras.

1.3. El principio de la «responsabilidad común pero diferenciada» es correcto. Para la mayor parte de los países debe concretarse en iniciar rápidamente un proceso de transformación que los aparte de las energías fósiles y los conduzca hacia las energías renovables y a un alto nivel de eficiencia en el uso de la energía y los recursos. A los Estados que apenas contribuyen a la contaminación medioambiental en la actualidad habrá que apoyarlos para que emprendan directamente la transición hacia una economía hipocarbónica. No cabe duda de que esto brinda enormes oportunidades para las empresas innovadoras europeas, a las que debería prestarse apoyo político. A este respecto, debería procurarse que esta transición no empobrezca todavía más a personas que se hallan por debajo del umbral de la pobreza. En cambio, debería y deberá ser utilizada eficazmente para promover un nuevo impulso económico, en particular a nivel regional, y para desarrollar nuevas instalaciones de producción de energía sin carbono, descentralizadas, en las que participe la población local.

1.4. En la COP 21 no se abordará, por tanto, ningún asunto medioambiental clásico, sino que deberán sentarse las bases de una nueva economía hipocarbónica mundial.

1.5. Este tipo de procesos necesita precursores, función que Europa ha desempeñado satisfactoriamente durante muchos años. Con todo, ya no cabe afirmar que Europa se halle aislada en sus esfuerzos por la protección del clima. Entre tanto, muchos otros bloques económicos han invertido sumas ingentes en el proceso de transformación y en tecnologías verdes, sin asumir por ello un papel más activo en el proceso de negociación de la COP. Independientemente de cual sea el resultado de las negociaciones de París, cabe observar que, en realidad, la lucha por los nuevos mercados de tecnologías verdes, importantes para el clima, se inició hace mucho tiempo y Europa debe prepararse para librar esta batalla, se obtengan o no avances en la COP 21.

---

<sup>(1)</sup> Es decir, provocadas por el hombre.

1.6. En la COP no se han abordado importantes condiciones marco que podrían dar lugar a una «fuga de carbono» o a una «fuga hipocarbónica». Por consiguiente, es necesario, también al margen del proceso de negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), no perder de vista las cuestiones relacionadas con el cambio climático, junto con sus consecuencias económicas, sociales y políticas. La UE debe esforzarse en todos los niveles para que, por ejemplo, se establezcan mecanismos basados en el mercado a fin de garantizar que las emisiones relacionadas con el producto se tienen en cuenta en las cuestiones comerciales mundiales.

1.7. El CESE estima que lo que puede salvar el clima no serán los ambiciosos resultados (cabe esperar) de la COP 21, sino sobre todo su aplicación coherente. No son los políticos quienes las aplican estas medidas, sino los ciudadanos. Aunque aquellos deben crear las condiciones marco adecuadas, pensando en sus consecuencias, no solo medioambientales sino también económicas y sociales, la responsabilidad de la aplicación recae, no obstante, sobre la sociedad civil. Por ello, las decisiones requieren una aceptación amplia entre la sociedad y el apoyo de empresas, sindicatos y otros componentes de la sociedad civil.

1.8. Por desgracia, en la COP, las múltiples funciones de la sociedad civil (véase el punto 6) se debatirán solo en actos paralelos y la UE tampoco ha impulsado abiertamente ninguna iniciativa para modificar este estado de cosas. La Comunicación presentada no contiene en absoluto indicaciones concretas sobre el papel que debe representar la sociedad civil. La nueva política del clima no puede ni debe ser impuesta «desde arriba», sino que ha de basarse en un amplio consenso de una mayoría de los ciudadanos a través de un diálogo civil activo que incluya a todas las partes interesadas y aplicarse «desde abajo». El CESE recomienda a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo (PE) que entablen, finalmente, un diálogo profundo y estructurado al objeto de no comprometer la disposición general de la sociedad a desarrollar nuevas estructuras. Cabe concluir que la política real que ha seguido hasta ahora la UE es muy decepcionante. En este contexto, el CESE recomienda que la Comisión cree las condiciones estructurales y facilite los recursos necesarios para permitir que la sociedad civil participe junto con todas las partes interesadas sobre la base del reconocimiento entre iguales y la inclusión.

1.9. El CESE subraya que existen oportunidades medioambientales, económicas y sociales relacionadas con las técnicas de mitigación del CO<sub>2</sub> ya existentes, que pueden conducir a la creación de empleo y al desarrollo de empresas en todo el mundo.

## 2. Contexto

2.1. Hace 23 años, en mayo de 1992, se firmó en Nueva York la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en lo sucesivo, CMNUCC). En el artículo 2 se describe su objetivo, a saber, lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas <sup>(2)</sup> peligrosas en el sistema climático», así como mitigar sus posibles consecuencias.

2.2. Ese mismo año, 154 Estados la ratificaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río, y entró en vigor en marzo de 1994; desde entonces, ha sido ratificada por 196 Partes.

2.3. Todas ellas se reúnen anualmente en las denominadas Cumbres Mundiales del Clima: la Conferencia de las Partes (Conference of Parties, COP). Hasta la fecha no se han adoptado medidas suficientes para cumplir, aunque sea de forma parcial, los objetivos de la Convención. De momento solo existen objetivos vinculantes sobre techos de emisión para los países industrializados, inscritos en el Protocolo de Kioto acordado en la COP 3 que se celebró en esta ciudad japonesa; ahora bien, es de sobra conocido que el Protocolo de Kioto fue ratificado únicamente por una parte de los países industrializados.

2.4. En la actualidad, y tras 21 años de negociaciones, durante los cuales las emisiones globales siguieron aumentando casi en un 50 % (de 30 800 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> en 1992 a 43 400 millones de toneladas en 2011) <sup>(3)</sup> y los efectos negativos del cambio climático antropogénico se han hecho cada vez más patentes, existe consenso sobre la necesidad de actuar sin más dilación.

<sup>(2)</sup> Es decir, provocadas por el hombre.

<sup>(3)</sup> <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/311924/umfrage/treibhausgasemissionen-weltweit/>

2.5. Prácticamente todas las investigaciones científicas demuestran que aún estamos a tiempo de limitar el aumento de las temperaturas, pero para lograrlo es necesario empezar a aplicar de forma muy rápida las medidas más ambiciosas correspondientes. Aunque los estudios muestran asimismo que, en teoría, el objetivo podría alcanzarse también más tarde, los costes serían desproporcionadamente más elevados y habría que asumir que se produjeran daños enormes que afectarían a millones de personas y a la economía por igual.

2.6. La Convención no define qué significa exactamente «interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático». En la COP 16 (celebrada en 2010), las Partes alcanzaron un acuerdo político para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2 °C (en algunos casos, incluso por debajo de 1,5 °C) en relación con los niveles preindustriales; todo ello, no obstante, sin aportar pruebas científicas que demostraran que este acuerdo político permitiría realmente alcanzar el objetivo.

2.7. El CESE recuerda explícitamente a todas las partes interesadas —tanto responsables políticos como sociedad civil— que hoy en día ya está claro que se registran interferencias que entrañan consecuencias graves, incluso con un calentamiento muy inferior a los 2 °C. Este límite de 2 °C tampoco puede constituir, por consiguiente, un objetivo que haya que alcanzar, sino un límite que hay que intentar rebajar lo máximo posible.

### 3. La COP 21 de París

3.1. En diciembre de 2015 se celebrará en París la COP 21. Al tenor de las promesas formuladas, en ella se adoptarán finalmente —en forma de «pacto mundial»— las decisiones necesarias, ambiciosas, equitativas y jurídicamente **vinculantes** para la **totalidad** de las 196 Partes. Está previsto que estas entren en vigor en 2020.

3.2. Las decisiones que se pretende tomar se refieren, entre otras cosas, a:

- a) **la lucha contra el cambio climático**; las Partes se han comprometido a remitir a la Secretaría de la CMNUCC, antes de finales de marzo de 2015, sus objetivos nacionales de reducción de emisiones («contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional», CPDN), que deben ser ambiciosos y superar los esfuerzos realizados con anterioridad. La suma de estas CPDN debe ser suficiente para mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2 °C. Antes del 1 de noviembre de 2015 deberá presentarse un informe de síntesis sobre la posibilidad de lograr este objetivo;
- b) las medidas de **adaptación al cambio climático**;
- c) las **disposiciones financieras** en lo que se refiere a la lucha, la adaptación y la compensación de daños (pérdida y daños); se plantean también, entre otras, las cuestiones de: a) cómo se recaudarán de aquí al año 2020 los 100 000 millones de USD anuales comprometidos, y b) con qué criterios y en qué condiciones se repartirán;
- d) las cuestiones sobre la **transferencia de tecnología** (teniendo en cuenta la «propiedad intelectual»);
- e) las disposiciones relativas al **seguimiento del acuerdo**, entre otras, las relativas a medición, notificación, seguimiento y transparencia, etc. <sup>(4)</sup>, y, lo que es más importante,
- f) el marco jurídico del acuerdo, es decir, el **carácter vinculante de las decisiones**.

3.3. También debe acordarse cómo utilizar el período entre la adopción de la decisión en diciembre de 2015 y la entrada en vigor de las medidas vinculantes en 2020, con medidas concretas de defensa del clima («programa de acción pre-2020»).

3.4. También por primera vez los gobiernos tendrán que considerar la manera en que deben aplicar las políticas sobre el clima. El CESE apoya la referencia a la necesidad de respetar los derechos humanos y garantizar una transición justa que mantenga y genere trabajo decente y empleos de buena calidad en la transición hacia una economía hipocarbónica.

3.5. La UE ha resumido sus posiciones y expectativas de cara a la COP 21 en la Comunicación «*El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020*» <sup>(5)</sup>. En ella propone, entre otras cosas, hacer vinculantes las disposiciones mediante el expediente de que el Acuerdo de París adopte la forma de protocolo de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Su objetivo es que «entre en vigor en cuanto lo haya ratificado un número de países que, colectivamente, suponga el 80 % de las emisiones mundiales actuales».

<sup>(4)</sup> En la actualidad, las Partes están obligadas a publicar informes periódicos que deben contener información sobre las emisiones reales de gases de efecto invernadero y sobre las tendencias observadas.

<sup>(5)</sup> COM(2015) 81 final, de 25.2.2015.

3.6. Entre las Partes hay acuerdo sobre la validez del **principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas**, es decir, que **todas** las Partes deben asumir responsabilidades con independencia de que contribuyan poco o mucho a la contaminación medioambiental. Con todo, el alcance exacto deberá depender de una serie de factores muy diversos como el nivel histórico de emisiones y el nivel actual, el poder económico, la situación social, la vulnerabilidad, etc.

#### 4. Las expectativas de la sociedad civil europea sobre las negociaciones de la COP 21

4.1. El CESE insta a todas las partes negociadoras a que en París se adopte finalmente un acuerdo **jurídicamente vinculante**. Apoya expresamente la posición negociadora de la UE establecida en la Comunicación de la Comisión COM (2015) 81 final.

4.2. En la COP 21 hay que fraguar un consenso en torno a la idea de que la adopción hoy de una política de prevención ambiciosa permitirá tomar decisiones de gran alcance mañana. Estas decisiones se convertirán en la base de la actuación económica y social de las futuras generaciones y contribuirán a paliar el sufrimiento de las personas que en la actualidad ya padecen las consecuencias del cambio climático.

4.3. En la COP 21 no se abordará, por tanto, ningún asunto medioambiental clásico, sino que deberán sentarse las bases de una nueva economía hipocarbónica mundial.

4.4. El CESE acoge con satisfacción el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Cada Estado Parte deberá reconocer su responsabilidad y ya no podrá eludirla, «escondarse» detrás de otros Estados o, tal como ha ocurrido a veces en el pasado, actuar siguiendo la consigna siguiente: solo asumiremos la responsabilidad si se nos compensa económicamente.

##### *Lucha contra el cambio climático*

4.5. El Comité observa que solo podrá alcanzarse un nivel satisfactorio de emisiones a escala mundial si cada habitante de la Tierra no emitiera por término medio más de 2 toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> al año.

4.5.1. En Europa, donde, por término medio, se emiten aproximadamente nueve toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> por habitante y año, solo se alcanzarían estos valores si se lograra el objetivo para 2050 (reducción del 80-95 % de las emisiones de CO<sub>2</sub> en Europa). China, que, en la actualidad, emite cerca de seis toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> por habitante y año, debería reducir sus emisiones per cápita en dos tercios; la reducción debería ser mayor, por ejemplo, en los Estados Unidos (actualmente 16,5 toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> por habitante y año) o en el actual «campeón del mundo», Qatar (que emite 40 toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> por habitante y año).

4.5.2. Por otra parte, no cabe esperar reducciones en países como Mali (0,04 toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> por habitante y año) o Ruanda (0,06 toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> por habitante y año). Por ello, el CESE no coincide plenamente con la afirmación de la Comisión, a saber, que «será preciso que *todos* los países reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero de una forma sustancial y sostenida». No obstante, a estos países les convendría emprender directamente la senda hacia una «economía hipocarbónica». Por lo tanto, las responsabilidades climáticas relativas a la mitigación y la adaptación están interrelacionadas pero son, de hecho, distintas. Estos países precisan de un apoyo urgente, lo que brinda precisamente numerosas posibilidades para las empresas innovadoras. Las empresas europeas que (todavía) tienen registrado el 40 % de todas las patentes relacionadas con «tecnologías verdes» podrían resultar particularmente beneficiadas.

4.5.3. Es importante señalar que los datos mencionados sobre emisiones no reflejan las grandes diferencias que existen entre las distintas capas sociales de los países y que, de hecho, las emisiones de CO<sub>2</sub> durante el proceso de producción se atribuyen a los países donde se produce y no a los países donde se consumen los productos. Si se hiciera a la inversa, China, por ejemplo, tendría resultados mucho mejores en cuanto a los gases de efecto invernadero y Alemania, peores <sup>(6)</sup>.

<sup>(6)</sup> University of Maryland, véase: [www.tagesschau.de/ausland/klimaindex104.html](http://www.tagesschau.de/ausland/klimaindex104.html)

4.6. El CESE considera que la fijación de los objetivos nacionales de reducción de emisiones («contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional», CPDN) son un elemento fundamental en el proceso de la COP 21. Los enormes retrasos a la hora de presentar los objetivos nacionales de reducción de emisiones ante la Secretaría de la CMNUCC <sup>(7)</sup> transmiten una señal muy negativa.

4.7. El CESE es consciente de que todavía no es seguro que los partidarios de cerrar un acuerdo riguroso en la COP 21 logren restablecer una «solidaridad intergeneracional» de este tipo, habida cuenta de que hay 196 Partes, con situaciones de partida muy variadas y con orientaciones políticas y trasfondos culturales a veces extremadamente divergentes <sup>(8)</sup>.

4.8. Las negociaciones de la UE en torno al paquete de medidas sobre el clima y la energía para 2030, que han constituido casi una «COP» a nivel de la Unión, han puesto de manifiesto que incluso a nivel de la UE apenas es posible lograr aplicar lo que se pretende conseguir en la COP 21, a saber, una delimitación clara de responsabilidades a nivel nacional. Por consiguiente, el CESE lamenta que en el conjunto de medidas de la UE sobre el clima y la energía con vistas a 2030 no se hayan fijado objetivos vinculantes a escala nacional, ya esto dificultará la consecución del objetivo conjunto de la UE y el «reparto» de responsabilidades <sup>(9)</sup>. La fijación de objetivos nacionales de reducción de emisiones (CPDN) para los Estados miembros de la UE sería una señal de que las negociaciones de la COP pueden avanzar en la dirección correcta.

#### *Adaptación al cambio climático, disposiciones financieras y transferencia de tecnología*

4.9. «Responsabilidad diferenciada» significa también que en este ámbito se requiere solidaridad a fin de ayudar, precisamente, a los países menos desarrollados o con dificultades de financiación a construir una economía «verde» respetuosa con el medio ambiente y capacitarlos para que puedan reaccionar a los daños causados por el cambio climático, que con frecuencia los afectan de forma muy grave. A este respecto, debería procurarse que esta transición no empobrezca todavía más a personas que se hallan por debajo del umbral de la pobreza. En cambio, debería y deberá ser utilizada eficazmente para promover un nuevo impulso económico, en particular a nivel regional, y para desarrollar nuevas instalaciones de producción de energía sin carbono, descentralizadas, en las que participe la población local.

4.10. Por ello, son primordiales las cuestiones financieras y la transferencia de tecnología. Los países menos desarrollados ya se han llevado la decepción de ver que los fondos de ayuda al desarrollo prometidos (0,7 % del PIB) no han llegado en las cantidades comprometidas. Esto es algo que no puede volverse a repetir.

#### *Carácter jurídicamente vinculante y seguimiento del acuerdo*

4.11. El CESE respalda la afirmación de la Unión Europea de que solo un acuerdo **jurídicamente vinculante** a nivel mundial permitirá «crear unas condiciones equitativas» y aplicar las decisiones necesarias.

4.12. Las ventajas que reportaría un **acuerdo jurídicamente vinculante** serían, entre otras, las siguientes:

- todos los Gobiernos darían una señal política clara a la economía y a los inversores, pero también a los ciudadanos, de que una economía «hipocarbónica» es el objetivo común de toda la comunidad mundial,
- ello proporcionaría un marco predecible a largo plazo que fomentaría la inversión en tecnologías de adaptación y de reducción del carbono de manera rentable,
- se definirían con claridad la transparencia y la rendición de cuentas, y
- se dispondría de recursos para invertir en las medidas necesarias y se restauraría asimismo el vínculo directo con la economía real.

<sup>(7)</sup> Las CPDN deberían haberse presentado antes de finales de marzo de 2015. El 17 de mayo de 2015, únicamente Suiza, la UE, Noruega, México, los EE. UU., Gabón, Rusia, Liechtenstein, Andorra y Canadá habían presentado sus CPDN.

<sup>(8)</sup> Véase: <http://www.futurejustice.org/>

<sup>(9)</sup> Véase el dictamen del CESE «Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030» (NAT/636), puntos 1.2 y 3.3.

4.13. La sociedad civil espera que el nuevo acuerdo mundial sobre el clima tenga en cuenta sus exigencias en relación con la necesidad de una transición justa en la que se respeten los derechos humanos y los derechos de los trabajadores, considerando sus consecuencias sociales —incluida la compensación de daños (pérdidas y daños) —, así como las cuestiones relativas a la adaptación al cambio climático, sobre todo en los países más pobres

4.14. La aplicación de las decisiones debe ser vinculante, transparente y verificable, y los países que no se atengan a las decisiones no deberían poder seguir disfrutando de las ventajas que el acuerdo ofrece.

4.15. El CESE reconoce que la propuesta de la Comisión de garantizar el dinamismo por medio de revisiones periódicas de los objetivos podría contribuir a reforzar los compromisos de mitigación, siempre que se tengan en cuenta las responsabilidades cambiantes y las circunstancias nacionales diferentes.

#### *Expectativas sobre el papel de la UE en la lucha mundial contra el cambio climático*

4.16. En los últimos años, la UE se ha granjeado una buena reputación internacional en los asuntos relacionados con la protección del clima. El CESE considera importante que, no solo en las negociaciones de la COP, sino también con una política activa al margen de estas negociaciones, se siga creando un clima de confianza que ayude a evitar que se establezca una política climática ambiciosa con el único objetivo de obtener ventajas económicas frente a otros países o sectores económicos.

4.17. La UE debería proseguir su liderazgo mundial de manera creíble y con ejemplos positivos. Sin «precursores» y «motores» en la política y la economía, este tipo de procesos de negociación y transformación no llega muy lejos. Es esencial hacer hincapié en que la UE solo podrá desempeñar esta función de liderazgo si demuestra que las políticas en materia de cambio climático van unidas a una evolución económica positiva.

4.18. Cabe observar con satisfacción que entretanto muchas de las medidas que se introdujeron por primera vez en la UE, y que en su momento fueron objeto de controversia, han sido ahora aceptadas por otros países. A modo de ejemplo cabe citar las subvenciones a las fuentes de energía renovables, pero también el régimen de comercio de derechos de emisión; incluso China está aplicando en parte este sistema.

4.19. El CESE reconoce que la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores, Federica Mogherini, se ocupa activamente de las cuestiones climáticas en su política exterior (véase su plan de acción sobre diplomacia climática)<sup>(10)</sup>. Asimismo, la declaración del presidente Juncker en la que afirmaba que quiere que la UE sea la número uno del mundo en energías renovables —y ello no solo para proteger el clima, sino porque permitirá crear empleo y mejorar la seguridad del abastecimiento de energía— transmite una señal significativa y apropiada.

4.20. La UE ha logrado demostrar algo importante para todo el mundo, entre otras cosas, que el crecimiento económico puede disociarse de un aumento de las emisiones. Ningún espacio económico del mundo produce menos emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de PIB que la UE, y muchas empresas europeas son pioneras en cuestiones de eficiencia energética y en el uso eficiente de los recursos. Esto se debe en gran parte a los avances técnicos y, por ende, a la capacidad de innovación de las empresas europeas que han surgido en un entorno de legislación ambiental de la UE relativamente estricto.

4.21. Ahora bien, Europa aún tiene mucha tarea por delante: los valores de reducción del CO<sub>2</sub> a los que se aspira, entre el 80 y el 95 % en 2050, no se alcanzarán únicamente con innovación técnica. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en el sector del transporte, en el que la innovación en el ámbito de la tecnología sobre las emisiones de los tubos de escape simplemente se vio contrarrestada, al menos en parte, por el incremento de vehículos e infraestructuras viarias. Por consiguiente, es también necesario introducir cambios estructurales, es decir, se requiere una mayor coherencia que en el pasado entre las políticas sobre el cambio climático y otros ámbitos políticos.

---

<sup>(10)</sup> Examinado en la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de 19 de enero de 2015, 5411/15.

## 5. El proceso de las negociaciones de la COP en los últimos años y la situación real al margen de las negociaciones

5.1. Hace muchos años que el CESE efectúa el seguimiento de las negociaciones sobre el clima. Reconoce la enorme importancia de que en París se obtenga un resultado positivo, pero al mismo tiempo señala que no serán las decisiones las que por sí solas puedan salvar el clima, sino la aplicación de medidas concretas.

5.2. No cabe duda de que a la comunidad internacional le sería más fácil alcanzar un consenso en París si se hubieran aplicado o estuvieran en vías de aplicación las decisiones conjuntas adoptadas en la Conferencia Río + 20, a saber, «los países reafirman los compromisos realizados para eliminar los subsidios perjudiciales e ineficientes a los combustibles fósiles que alientan a un consumo derrochador y socavan el desarrollo sostenible»<sup>(11)</sup>. Ya en ese momento se admitía que debían utilizarse instrumentos de mercado (por ejemplo, impuestos sobre el carbono, régimen de comercio de derechos de emisión, etc.), algo que el CESE considera apropiado<sup>(12)</sup>. Un nuevo documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional<sup>(13)</sup> cifra las subvenciones directas e indirectas que cada año se destinan en el mundo a las energías fósiles en 5,3 billones de dólares estadounidenses (!), lo que equivale a más de 15 000 millones de dólares estadounidenses al día. Incluso con el Fondo Verde para el Clima que se pretende crear, dotado con 100 000 millones de dólares estadounidenses anuales, no podrán compensarse las repercusiones negativas de estas subvenciones.

5.3. Sin embargo, se aprecia una enorme distancia entre los compromisos políticos y su aplicación, lo que socava la confianza de la sociedad civil en los acuerdos políticos mundiales. París no debe ahondar aún más esta decepción, sino que ha de imprimir un giro fundamental.

5.4. Sin embargo, para Europa también es importante observar cómo evolucionan las cosas fuera «del mundo de las negociaciones de la COP», en el «mundo del desarrollo económico real». Veamos algunos ejemplos:

- California y China firmaron un acuerdo en la COP 20, celebrada en Lima, que prevé una estrecha cooperación entre estos poderosos bloques económicos en el ámbito de las energías renovables, los vehículos eléctricos y las cuestiones de eficiencia energética. Con Europa no existe un acuerdo de cooperación estratégica similar.
- Mientras tanto, desde hace algunos años, China y los Estados Unidos encabezan la lista de países con más inversión en energías renovables. En 2013, en China se invirtieron 54 200 millones de USD, en los EE. UU. 33 900 millones de USD y en Japón 28 600 millones de USD en energías renovables. En cuarta y quinta posición siguen el Reino Unido (12 100 millones de USD) y Alemania (9 900 millones de USD). Las inversiones por este concepto se redujeron drásticamente, sobre todo en Alemania e Italia<sup>(14)</sup>.

### *La competitividad global, «fuga de carbono» y/o «fuga hipocarbónica»*

5.5. Hoy por hoy las decisiones necesarias para alcanzar los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático no conducirán solo a situaciones ventajosas para todos. De ahí que se apunte con razón a las dificultades que plantea conciliar en la medida de lo posible las decisiones de la COP con los intereses (económicos) nacionales o sectoriales a corto plazo.

5.6. Esto no será siempre posible, pues es evidente que habrá sectores económicos que en el nuevo sistema de economía «hipocarbónica» no tendrán ningún papel o desempeñarán un papel sustancialmente más reducido, lo que equivale a decir que pasarán a engrosar el bando de los «perdedores» del imprescindible cambio estructural. A nadie beneficia ocultar este hecho. Por el contrario, estos sectores económicos y las regiones y personas afectadas tienen derecho a saber cómo la política va a efectuar esta transformación, en lo posible, sin solución de continuidad y de manera socialmente sostenible. Con todo, estas dificultades tampoco pueden esgrimirse como razón para no actuar ya, puesto que actuar desde ahora mismo para impulsar la transición hacia una «economía hipocarbónica» es más barato que reparar posteriormente los daños<sup>(15)</sup>.

5.7. La cuestión de la apertura de futuros mercados (por ejemplo, tecnologías de energías renovables o tecnologías para mejorar la eficiencia) es determinante para la futura competitividad de Europa. Es obvio que hay que tomar en serio las voces que advierten en Europa sobre la «fuga de carbono» y que piden que Europa no avance demasiado rápido por su cuenta y riesgo.

<sup>(11)</sup> Véase el punto 225 del documento final.

<sup>(12)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Instrumentos de mercado destinados a lograr una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos en la UE» (NAT/620), puntos 1.3, 1.7 y 1.8 (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

<sup>(13)</sup> Documento de trabajo del FMI «How Large Are Global Energy Subsidies?» (WP/15/105).

<sup>(14)</sup> Alemania: 30 600 millones de USD en 2011, 22 800 millones de USD en 2012 y solo 9 900 millones de USD en la actualidad (2013). Italia: 28 000 millones de USD en 2011 (en ese año, ocupó la cuarta posición mundial), 14 700 millones de USD en 2012 y 3 600 millones de EUR en 2013 (actualmente ocupa el décimo puesto).

<sup>(15)</sup> Véase el estudio del World Resource Institute, *Better Growth, Better Climate, The New Climate Economy Report*.

5.8. Pero Europa ya no está sola en el camino, puesto que se compite a nivel mundial. Por lo tanto, es necesario abordar la «fuga hipocarbónica», es decir, el riesgo de que el actual liderazgo tecnológico y, por tanto económico, de Europa, por ejemplo en el caso de las energías renovables, pueda perderse.

5.9. Y esto es algo que puede suceder muy rápidamente. En el ámbito de las energías renovables Europa ha perdido el tren de la tecnología de las baterías de almacenamiento; en el campo de los vehículos eléctricos, China y California han tomado la iniciativa; los paneles solares más baratos del mundo se fabrican en China y esto es difícil atribuirlo exclusivamente al dumping salarial. Urge realizar inversiones públicas y privadas significativamente mayores en el sector de I+D.

5.10. En la actualidad, la falta de condiciones equitativas a nivel mundial constituye un reto considerable para las empresas europeas que compiten internacionalmente. Sectores como la industria del acero, el papel y la química, entre otros, siguen siendo relevantes desde el punto de vista económico. En la UE, entre 1990 y 2012, gracias al desarrollo tecnológico, se redujo el impacto climático de las industrias manufactureras en un 31 %<sup>(16)</sup>.

5.11. Es improbable que el papel que desempeñan estas industrias pueda ser completamente sustituido por los nuevos sectores industriales «verdes» de aquí a 2050. El desplazamiento de la producción de estas industrias a países fuera de la UE no beneficiaría ni la economía europea ni al clima mundial si no se lograra una reducción mundial de las emisiones.

5.12. Se debate con frecuencia el alcance de esta fuga de carbono. Puede tratarse del desplazamiento de las fábricas y la producción fuera de la UE como respuesta directa a la adopción de nuevas medidas políticas, pero también puede materializarse de manera indirecta, tal como demuestra el incesante aumento de las inversiones en terceros países aunque de momento se mantenga la producción en la Unión. Por el momento se trata de un fenómeno mucho más común en las empresas multinacionales, impulsado por numerosos factores de producción. Dado que la producción en estos tipos de sectores «antiguos» está aumentando a escala mundial, es necesario crear incentivos equilibrados que fomenten las tecnologías hipocarbónicas también en estas ramas de la industria de la UE, sin poner en peligro su competitividad relativa.

5.13. La industria y el comercio de la UE deben mostrar su disposición a contribuir a reducir el impacto de sus empresas, de conformidad con el objetivo de reducción del 80-95 % de aquí a 2050. No obstante, la hoja de ruta para alcanzar este objetivo podría variar mucho entre los distintos sectores y empresas. La industria y el comercio de la UE pueden apoyar los esfuerzos de otros países por reducir sus emisiones mediante el desarrollo, producción y exportación de productos y servicios. Siempre y cuando esto se haga en Europa con menor impacto climático que en otros lugares, el aumento total de las emisiones podría aceptarse a corto plazo aunque no en el horizonte temporal que constituye 2050. Por tanto, quizá fuera oportuno sopesar la conveniencia de que la UE estableciera hojas de ruta para cada sector de la industria.

5.14. Los problemas descritos de la «fuga de carbono» o de la «fuga hipocarbónica» no forman parte de las negociaciones de la COP 21. De ahí que la UE deba esforzarse en todos los niveles para que, por ejemplo, se establezcan mecanismos basados en el mercado que tengan en cuenta las emisiones relacionadas con el producto en el comercio mundial. Deben adoptarse medidas adicionales para abordar la «fuga de carbono», como, por ejemplo, el ajuste del carbono en frontera, un sistema destinado a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> garantizando al mismo tiempo condiciones de competencia equitativas. Con arreglo a este sistema, el precio de las mercancías importadas se incrementará en la frontera según un cálculo de las emisiones totales de tales productos. Los modelos utilizados en un estudio reciente muestran que el ajuste de carbono en frontera puede reducir sustancialmente la fuga de carbono en sectores importantes<sup>(17)</sup>.

5.15. Sin embargo, algunos de los principales socios comerciales de Europa no acogen favorablemente los ajustes de carbono en frontera en la forma en que actualmente se debaten. Esta cuestión debe negociarse en el seno de la OMC, cuyos Acuerdos permiten examinar este tipo de problemas «no comerciales». No debería subestimarse lo difícil que esto resultará en ausencia de un acuerdo mundial sobre la tarificación de las emisiones de carbono. Estas inquietudes pueden resolverse con un mejor diseño de los sistemas de ajuste de carbono en frontera. El resultado final que se pretende es que el ajuste del impuesto sobre el carbono en frontera no constituya una herramienta antidumping, sino una contribución a una política climática sostenible a escala mundial; no obstante, el ajuste deberá estar bien diseñado<sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> Agencia Europea del Medio Ambiente: *Annual European Union Greenhouse Gas Inventory 1990-2012 e Inventory Report 2014*.

<sup>(17)</sup> Véase el Dictamen del CESE «Instrumentos de mercado destinados a lograr una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos en la UE» (NAT/620), punto 3.5 (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

<sup>(18)</sup> Véase la nota 17 a pie de página.

5.16. En concreto, esto significa que, por ejemplo, en las negociaciones sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) o sobre el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) deberán preverse los mecanismos correspondientes.

*¿Qué significaría un fracaso (parcial) de las negociaciones?*

5.17. En los puntos siguientes, el CESE desea dejar claro que ni siquiera un fracaso parcial, o incluso total, de las negociaciones de la COP 21, por lamentable que fuera y pese a que constituiría un gran retroceso, significaría la «extinción» de las actividades relacionadas con el cambio climático. No se contaría con la claridad y la previsibilidad que aportaría un acuerdo vinculante, que sería deseable tanto para la economía como para la sociedad en general y permitiría dar nuevos impulsos. Mientras tanto, en realidad, hace tiempo que se ha iniciado la lucha por los futuros mercados de «tecnologías verdes» y Europa debe prepararse para librar esta batalla, haya o no resultados en la COP 21.

5.18. Es evidente que la transición hacia una «economía hipocarbónica» no cabe justificarla únicamente con el argumento del cambio climático. La incipiente escasez de energías fósiles, el tema de la seguridad energética y el hecho de que las tecnologías de las energías renovables permiten producir ya en muchos ámbitos energía más barata que la generada con fuentes de energía convencionales son factores que anticipan un cambio de rumbo irreversible.

## 6. El papel de la sociedad civil

6.1. Por mucho que el CESE apoye las posiciones de la Comisión en su Comunicación sobre el Protocolo de París, le resulta incomprensible, por otro lado, que la Comunicación carezca de una estrategia tanto sobre la manera en que la Comisión va a comunicar a la sociedad civil sus posiciones como sobre la forma en que va a organizar la aplicación pendiente de las decisiones. A juicio del CESE, a la Comisión le incumbe claramente la obligación de emprender un diálogo estructurado sobre su estrategia de lucha contra el cambio climático con las organizaciones de la sociedad civil, en particular con los órganos institucionales que la representan.

6.2. La sociedad civil puede desempeñar, como mínimo, tres funciones importantes. Por una parte, debe contribuir a efectuar el seguimiento del proceso de negociación política y ejercer una presión social para que no solo se adopten las decisiones vinculantes correspondientes, sino que, además, dichas decisiones estén en línea con las expectativas medioambientales, económicas y sociales.

6.2.1. No cabe duda de que las negociaciones, por ejemplo, las COP, son necesarias porque en la comunidad internacional existen opiniones divergentes, entre otras cosas, respecto de la urgencia, el ámbito de aplicación, la financiación, la responsabilidad, etc. Si todo el mundo estuviera de acuerdo, no haría falta negociar. También en el seno de la sociedad civil había (y sigue habiendo) posiciones diferentes. Con todo, las últimas COP han demostrado que ya no son «solo» los defensores del medio ambiente, los grupos activos en la política de desarrollo, las organizaciones de mujeres o los representantes de los pueblos indígenas —por citar solo algunas «partes interesadas»— los que abogan por una protección rigurosa del clima, sino que ha surgido un amplio movimiento mundial que parte de la sociedad civil.

6.2.2. Elogiable es, en particular, el compromiso profundo del movimiento sindical (mundial), así como de muchos medios económicos y empresas; cabe citar, por ejemplo, la labor de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y del Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible. Se reconoce que un tipo de economía respetuoso con el clima y que haga un uso eficiente de los recursos ofrece nuevas oportunidades de desarrollo económico.

6.2.3. La COP 20 de Lima fue por ello una «demostración» impresionante por parte de ambos lados, tanto empresarios como trabajadores, pero también del conjunto de la sociedad civil, en la que se dejó claro a los políticos responsables que hay sectores muy amplios de la sociedad que quieren más de lo que hasta ahora se ha negociado a nivel político.

6.2.4. En los municipios y las regiones las actividades relacionadas con el cambio climático han adquirido también una dimensión completamente nueva. Estos niveles son conscientes asimismo de la necesidad no solo de evitar nuevos daños para algunas regiones y las personas que allí viven y trabajan, sino también de que surgen oportunidades para construir nuevas cadenas de valor que deben aprovecharse.

6.3. La segunda función de la sociedad civil es participar de forma activa en la aplicación de las decisiones relativas al clima. A juicio del CESE, las políticas deben reformularse por completo desde el punto de vista estratégico; hay que facilitar la participación y hacer esfuerzos por intensificarla.

6.3.1. En su análisis sobre la participación de la sociedad civil en la aplicación de la Directiva europea sobre energías renovables, el CESE determinó con claridad que amplios grupos de partes interesadas de la sociedad civil, entre otros, numerosas pymes, desean participar de forma directa, por ejemplo, a través de proyectos de energía ciudadana, con el fin de poder aprovechar las nuevas oportunidades económicas de sus regiones en su propio beneficio.

6.3.2. Por ejemplo, el éxito de la transición energética en Dinamarca y Alemania se basa en que los particulares, los agricultores, los municipios, las cooperativas y las pequeñas empresas participan en la producción de energía y obtienen por ello un beneficio económico. No obstante, también allí de forma sistemática la Comisión empeoró —en vez de mejorar— las oportunidades de participación.

6.4. En tercer lugar, además de supervisar el proceso y ayudar a aplicar las decisiones, la sociedad civil puede también contribuir a la difusión de buenas prácticas y de conocimientos especializados sobre las evoluciones positivas en las empresas. Es especialmente importante prestar atención a los sectores económicos en los que parece persistir el error común de considerar que «no se hace nada y las emisiones siguen aumentando» como, por ejemplo, el transporte o los procesos industriales. Las decisiones políticas pueden ser más eficaces si los incentivos se basan en el conocimiento de la evolución actual o futura de la tecnología y los modelos empresariales. La sociedad civil puede efectuar esta tarea mediante la organización de conferencias y el fomento del intercambio de información, donde se ponga de manifiesto el firme apoyo del sector privado, en especial en los Estados miembros de la UE.

6.5. En la COP 21 no se abordará apenas el papel estratégico de la sociedad civil. Por ello, es aún más importante que los responsables políticos lleguen a acuerdos con la sociedad civil al margen de los procesos de la COP y desarrollen estrategias en este ámbito.

6.6. A este respecto, la UE se halla enormemente rezagada. El Comité lamenta, por ejemplo, que ni en el conjunto de medidas de la UE sobre el clima y la energía para 2030 ni en la propuesta de una Unión Europea de la Energía se aporten ideas concretas para la participación de la sociedad civil.

6.7. En este sentido, el CESE recomienda a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que entablen, finalmente, un diálogo profundo y estructurado al objeto de no comprometer la disposición general de la sociedad a desarrollar nuevas estructuras. La nueva política del clima no puede ni debe ser impuesta «desde arriba», sino que ha de basarse en un amplio consenso entre todas las partes interesadas y aplicarse «desde abajo».

Bruselas, 2 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva»**

[COM(2015) 80 final]

y la

**Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10 % — Preparación de la red eléctrica europea de 2020»**

[COM(2015) 82 final]

(2015/C 383/12)

**Ponente: Ulla SIRKEINEN**

**Coponente: Pierre-Jean COULON**

El 9 y el 25 de marzo de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva»*

[COM(2015) 80 final], y la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10 % — Preparación de la red eléctrica europea de 2020»*

[COM(2015) 82 final].

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de junio de 2015.

En su 509º Pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 1 de julio de 2015), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad, con 100 votos a favor, el presente Dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

El CESE concluye que:

1.1. La política energética de la UE ha logrado, en parte, aumentar el uso de las energías renovables y las posibilidades de elección de los consumidores. No obstante, la mayoría de los temas de política energética se sigue tratando principalmente como cuestiones de interés nacional.

1.2. Los retos han aumentado: riesgos en cuanto a la seguridad del suministro de gas; aumento de los costes de la energía que perjudica a los consumidores y socava la competitividad industrial; efectos de las elevadas cuotas de energías renovables intermitentes en la estabilidad del sistema eléctrico.

1.3. Para garantizar el suministro energético en Europa, se requieren cuantiosas inversiones. Los inversores necesitan un marco político lo más previsible y fiable posible.

1.4. Con el fin de colmar las expectativas de los europeos, hay que abordar las cuestiones energéticas de forma más coherente. La cooperación entre Estados miembros y el pleno funcionamiento del mercado interior de la energía resultan indispensables.

1.5. La propuesta de crear una Unión Europea de la Energía ha sido aprobada y su aplicación es urgente. Como consecuencia, la libre circulación de la energía podría convertirse en la quinta libertad de la UE.

El CESE formula las siguientes recomendaciones:

1.6. Para ser un éxito, la iniciativa debe transmitir un mensaje más claro —una visión directora— sobre qué ganarían los ciudadanos y empresas europeos con la Unión de la Energía.

1.7. Junto con la seguridad y la sostenibilidad debería concederse una gran prioridad a incidir en los costes de la energía para los ciudadanos y las empresas. Allí donde el aumento de los precios minoristas de la electricidad se deba a decisiones políticas, se puede legítimamente aspirar a una corrección.

1.8. La energía podría convertirse en el núcleo de las políticas exteriores de la UE, dado el contexto de creciente competencia por las fuentes de energía y la necesidad de diversificar las fuentes de suministro.

1.9. A la hora de elaborar propuestas de revisión de diferentes aspectos de la legislación energética, tal como propone la hoja de ruta y apoya el CESE, la Comisión debería evitar incongruencias y el aumento de los costes, aspirando en cambio a simplificar los procesos.

1.10. Convendría desarrollar métodos para activar a los consumidores contando con su colaboración, entre otras cosas haciendo un uso innovador de las TIC. La pobreza energética debería combatirse fundamentalmente mediante medidas de política social.

1.11. Para aprovechar el gran potencial de mejora de la eficiencia energética, en particular en los edificios y el transporte, se requieren ideas innovadoras sobre financiación.

1.12. Se necesita una reforma estructural del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE), aunque las medidas referidas a sectores ajenos a dicho régimen son igualmente importantes.

1.13. Hasta que la igualdad de condiciones a escala global no se haga realidad, debería tomarse muy en serio el problema de la fuga de carbono. Las empresas industriales que obtienen mejores resultados deberían ver plenamente compensado el incremento en sus costes directos e indirectos.

1.14. Aunque el desarrollo de las energías renovables, incluida la bioenergía, necesita apoyo, ello no debería aumentar los costes para los usuarios.

1.15. Para superar futuros desafíos energéticos habrá que reforzar la financiación en materia de I+D. Abordar la energía como factor de producción de la forma más eficiente y sostenible ofrece un amplio potencial de crecimiento y empleo en la UE.

1.16. Una nueva política de gobernanza energética debe garantizar la coherencia entre los diferentes aspectos de la energía, así como el cumplimiento de los objetivos a escala de la UE. El apoyo al Diálogo europeo sobre la energía (DEE), propuesto por el CESE, debería activarse sin demora.

1.17. Hay que emprender urgentemente medidas para aumentar la interconexión de las redes eléctricas, incluyendo procesos de autorización más rápidos. Convendría explorar si es realmente viable establecer un mismo objetivo con carácter general.

## 2. Introducción

2.1. La política energética de la UE persigue tres objetivos principales: seguridad del suministro, sostenibilidad y competitividad. El ámbito de aplicación de la legislación de la UE abarca tanto los mercados energéticos como los aspectos medioambientales y climáticos de la energía. La financiación de la UE apoya la I+D en el ámbito de la energía y el desarrollo de infraestructuras. El uso eficiente de la energía es, por naturaleza, una responsabilidad en gran medida nacional o local, sin perjuicio de determinados aspectos relativos al mercado interior. Los tratados habilitan a los Estados miembros para decidir sobre el uso de sus recursos energéticos y su combinación energética.

2.2. En Europa, las políticas energéticas han alcanzado un éxito parcial. Al parecer los objetivos (20-20-20 de aquí a 2020) fijados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar el uso de fuentes de energía renovables podrían cumplirse antes de expirar el plazo fijado y la eficiencia energética parece desarrollarse casi con arreglo a la meta establecida, aunque en parte debido a la recesión económica. Se ha procedido a la apertura de los mercados y las posibilidades de elección de los consumidores han aumentado. No obstante, en la práctica la política energética es considerada esencialmente una cuestión nacional. La legislación de la UE se ha aplicado de forma lenta o incompleta, sin que el mercado interior haya alcanzado todavía un funcionamiento realmente operativo. A escala nacional y de la UE, las políticas sobre diferentes aspectos energéticos han sido fragmentarias y, a menudo, desequilibradas.

2.3. Para subsanar esto, en 2010 el Instituto Notre Europe-Jacques Delors propuso la creación de una Comunidad Europea de la Energía. El CESE apoyó activamente esta iniciativa.

2.4. Recientemente, nuevos desafíos energéticos han pasado a ocupar un primer plano. En algunos Estados miembros, los problemas relacionados con la seguridad del suministro energético son acuciantes. Los consumidores, en particular los más vulnerables, acusan el aumento de los costes de la energía con la recesión económica como telón de fondo. El sector industrial lucha por ser competitivo pese a los precios energéticos inferiores practicados en las regiones competidoras. Si persiste el declive industrial en muchos Estados miembros junto con la fuga de carbono, corren peligro no solo el crecimiento y el empleo, sino incluso la propia transición energética europea. Pese a los grandes éxitos obtenidos en materia de energía renovable, Europa podría perder su liderazgo. En algunos países, una cuota aún mayor de energías renovables conduce a problemas de gestión del sistema eléctrico y hace que la producción de energía mediante combustibles fósiles resulte cada vez menos rentable. Según la Comisión <sup>(1)</sup> se necesitarían entre 2020 y 2030 inversiones por valor de dos billones EUR para asegurar el suministro de energía, incluidas las inversiones en generación y las redes, independientemente de la cuestión de que se utilicen fuentes de energía convencionales o alternativas.

### 3. Las comunicaciones de la Comisión

3.1. La nueva Comisión presidida por Jean-Claude Juncker ha incluido la política energética entre sus diez ámbitos prioritarios. En octubre de 2014, el Consejo Europeo fijó los objetivos de las políticas energética y climática de aquí a 2030, a saber: una reducción de al menos un 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto de los valores de 1990, una cuota de energías renovables de al menos un 27 % y la mejora de la eficiencia energética en un 27 % como mínimo.

3.2. El 25 de febrero de 2015, la Comisión presentó su Comunicación titulada «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva» <sup>(2)</sup>. La Estrategia tiene cinco dimensiones estrechamente relacionadas entre sí y que se refuerzan mutuamente, cuyo objetivo es impulsar la seguridad energética, la sostenibilidad y la competitividad:

- seguridad energética, solidaridad y confianza,
- un mercado europeo de la energía plenamente integrado,
- eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda,
- descarbonización de la economía, e
- investigación, innovación y competitividad.

3.3. La Estrategia presenta la visión general de la Comisión sobre la Unión de la Energía. Basándose en breves descripciones de los retos relativos a esas cinco dimensiones, propone quince puntos de acción. En la hoja de ruta adjunta se enumeran las iniciativas previstas por la Comisión Europea, especialmente para 2015 y 2016. Se trata, en su mayoría, de revisiones de la legislación vigente.

3.4. En el mismo paquete, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10 % — Preparación de la red eléctrica europea de 2020» <sup>(3)</sup>, así como una Comunicación sobre «El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020» <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2014) 903 final.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 82 final.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 81 final.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité considera que la iniciativa de la Comisión Europea para una Unión Europea de la Energía es equiparable a la anterior idea de una Comunidad Europea de la Energía y, por tanto, la respalda.

4.2. Para poder responder a las enormes necesidades, los inversores han de disponer lo antes posible de un marco legislativo predecible y fiable para el período a partir de 2020. Los puntos de acción y la hoja de ruta presentados por la Comisión no incluyen grandes cambios, solo la revisión y actualización de la legislación vigente. Lo más importante es su aplicación. Actualmente, resulta fundamental no desviarse del ritmo previsto por el calendario. Es obvio que también resulta importante que ni el Parlamento ni el Consejo acumulen retraso en estas cuestiones.

4.3. No obstante, el Comité considera que, para ser un éxito, la iniciativa debe transmitir un mensaje más claro —una visión directora— sobre qué ganarían los ciudadanos y las empresas europeos con la Unión de la Energía. Todos los responsables del sector deberían tener muy presente este planteamiento.

4.4. Muchas partes interesadas están preocupadas por las incoherencias de la legislación y su interferencia en demasiados aspectos de la economía energética. Con el fin de colmar las expectativas de los europeos, en particular en torno a los nuevos retos, hay que abordar las cuestiones energéticas de forma más coherente. Ello atañe tanto a los distintos objetivos y ámbitos políticos como a los intereses nacionales frente a los europeos, más amplios.

4.5. El CESE está convencido de que la cooperación entre los Estados miembros y el pleno funcionamiento del mercado interior de la energía son indispensables para lograr los objetivos de la política energética. Se necesitan más fuentes de energía renovable para reducir la dependencia externa y las emisiones. Resulta ya evidente que, para poder funcionar mejor, un sistema de electricidad con mayores cuotas de energías renovables intermitentes requiere un mercado mayor que el nacional. Los costes derivados de los servicios de apoyo, los picos y el almacenamiento, incluso de gas, son también inferiores en un mercado de mayores dimensiones.

4.6. Junto con la seguridad y la sostenibilidad debería concederse una gran prioridad a incidir en los costes de la energía para los ciudadanos y las empresas. Ahora que los ciudadanos se sienten cada vez más alejados de la UE y se ven afectados por la desaceleración económica, los costes de la energía constituyen sin duda una importante preocupación. Lo mismo puede decirse de las empresas, en particular de las pymes, y de sus trabajadores, que compiten en los mercados internacionales.

4.7. Allí donde el aumento de los precios minoristas de la energía, en particular de la electricidad, se deba principalmente a decisiones políticas sobre impuestos y tasas, se puede legítimamente aspirar a una corrección. La Comisión debería seguir adelante con sus planes sobre la revisión de los precios y la orientación de las medidas de apoyo. Al mismo tiempo, la Comisión debería explicar qué efectos tendrán sobre los precios los cambios previstos en el comercio de derechos de emisión y la prometida supresión de las subvenciones para las fuentes de energía que perjudican al medio ambiente<sup>(5)</sup>.

#### 5. Observaciones particulares

##### Seguridad energética, solidaridad y confianza

5.1. El CESE coincide con la Comisión en que los factores clave de la seguridad del abastecimiento son la realización del mercado interior de la energía y un consumo de energía más eficiente. Además, debería prestarse mucha más atención al entorno geopolítico internacional. Se prevé una intensificación de la competencia mundial por los recursos energéticos, la cual, junto con la diversificación del suministro energético de la UE, debería ser un aspecto primordial de las acciones de la política exterior y comercial de la UE.

5.2. La diversificación de las fuentes de energía es, en gran medida, una cuestión de combinación energética y de opciones de suministro a nivel nacional. La UE puede y debe apoyar el desarrollo de infraestructuras. Actualmente, el suministro de gas es objeto de especial atención. Hay que explorar pormenorizadamente el desarrollo de la demanda de gas de la UE y adaptar en consecuencia las proyecciones de inversiones en infraestructuras. Habría que prestar mayor atención a otras fuentes de energía, como las autóctonas.

---

<sup>(5)</sup> El FMI calculó que, para Europa, ascenderían a 330 000 millones EUR anuales.

5.3. Los Estados miembros deberían considerar evidente la conveniencia de estrechar su cooperación y de intercambiar información en aquellos mercados —entre otros el del gas— en los que afronten un proveedor en posición dominante o un cartel. Sin embargo, la cooperación no debería obstaculizar el funcionamiento del mercado. Se aspira a que los Estados miembros hagan gala de solidaridad, aunque esta solo puede basarse en la confianza y el respeto de los compromisos y normas comunes. Los problemas de las islas energéticas requieren especial atención, incluidas las especificidades de las islas en comparación con el territorio continental.

#### Un mercado europeo de la energía plenamente integrado

5.4. La actualización de las redes de gas y electricidad es clave para la consecución de la Unión de la Energía. La cuestión de la interconexión eléctrica se analizará en el epígrafe 6, dedicado a la Comunicación sobre este tema.

5.5. Los mercados energéticos, en particular los eléctricos, se ven lastrados por la aplicación incompleta de las directivas correspondientes y por la aún débil cooperación entre los gestores de redes de transporte y las autoridades reguladoras nacionales. Aunque apoya las propuestas de la Comisión sobre estas cuestiones, el CESE advierte del peligro de un aumento de los costes y las cargas administrativas.

5.6. Los vínculos entre los mercados mayoristas y minoristas son débiles, o, al menos poco claros, por lo que se necesita una mayor transparencia en cuanto a los precios. Las señales de precios, insuficientes para generar inversiones, y la falta de flexibilidad de la demanda parecen ser cuestiones clave. Entre los retos figuran el aumento de la cuota de las energías renovables y el exceso de capacidad frente a la necesidad de equilibrio y de capacidad máxima. Aunque es necesario revisar la reglamentación, al elaborar sus propuestas la Comisión debería evitar el aumento de los costes para los usuarios, apoyando al mismo tiempo soluciones que susciten mercados transfronterizos.

5.7. Cada vez más, los mercados de gas y electricidad evolucionan *de facto* hacia mercados regionales entre países vecinos. Se trata de una evolución positiva hacia la consecución de mercados a escala de la UE que debería contar con el apoyo del legislador. En particular, las buenas prácticas y las experiencias deberían ponerse en común entre las distintas regiones e, indudablemente, la UE. También en este caso hay que evitar imponer cargas administrativas adicionales.

5.8. Aunque activar a los consumidores en los mercados de la energía redundaría en beneficio de todos, ello no puede lograrse por la fuerza. Deberán elaborarse métodos cuidadosamente seleccionados, en particular el uso innovador de las TIC, en cooperación con los propios consumidores, con el fin de aprovechar el potencial que alberga la demanda y, de este modo, reducir los costes.

5.9. En muchos Estados miembros, los consumidores vulnerables lo son aún más debido a la actual situación económica. El CESE está de acuerdo con la Comisión en apoyar a estos consumidores sobre todo mediante medidas de política social suficientes. El observatorio de la pobreza energética, cuya creación fue propuesta por el Comité en una ocasión anterior, ayudaría a determinar las necesidades reales.

#### La eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda de energía

5.10. En cuanto a la eficiencia energética, el CESE está de acuerdo con la Comisión en que la labor ha de realizarse fundamentalmente a escala nacional y local. Entre las medidas de la UE que han sido un éxito en este ámbito destacan el etiquetado y las normas de diseño ecológico, que han de revisarse periódicamente.

5.11. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de presentar propuestas para garantizar que las medidas de eficiencia energética y la respuesta por parte de la demanda puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado de la energía, siempre que ello responda a los intereses reales de los usuarios.

5.12. El CESE está de acuerdo en que, en los sectores de la construcción y del transporte, el potencial en materia de eficiencia energética —en realidad, de ahorro— es grande y debería aprovecharse mediante medidas cuidadosamente diseñadas. Por ejemplo, hay que revisar los sistemas de certificación energética y de etiquetado de los materiales de construcción. Se necesitan ideas de financiación innovadoras.

### Descarbonización de la economía

5.13. El CESE está elaborando un dictamen específico sobre el «rumbo a París». El CESE apoya en general los esfuerzos de la UE en este sentido, lo cual es absolutamente crucial para alcanzar suficientes compromisos globales jurídicamente vinculantes.

5.14. El CESE también apoya, al igual que en dictámenes anteriores, las propuestas de reforma estructural del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE). Igual de importantes son las decisiones sobre futuras medidas, principalmente nacionales, en sectores no incluidos en el RCDE.

5.15. Hasta lograr la igualdad de condiciones a nivel mundial, la UE debería tomarse muy en serio el problema de la fuga de carbono. Hay que garantizar a las industrias grandes consumidoras de energía sobre las que pende la amenaza de una «fuga de carbono» una indemnización por el incremento de los costes del RCDE UE tanto directos como indirectos en función de su eficiencia en materia de emisiones de GEI, que compensen plenamente a quienes obtengan los mejores resultados. Para las compensaciones indirectas se requiere un marco a escala de la UE con el fin de evitar el falseamiento de la competencia dentro de la UE.

5.16. El CESE apoya plenamente el objetivo de garantizar que la UE sea líder mundial en materia de energías renovables. Hacen falta medidas de apoyo, pero deben estar en consonancia con las normas de competencia y de mercado, basarse en el mercado y evitar el incremento de los precios para los usuarios finales de la energía. Debería retirarse gradualmente el apoyo a las tecnologías maduras y competitivas. El CESE respalda los esfuerzos de la Comisión este sentido.

5.17. Además de las energías renovables, la UE debería marcarse el objetivo de desarrollar todo tipo de tecnologías y soluciones de descarbonización, a saber las tecnologías limpias.

5.18. El CESE coincide con la Comisión en que la UE necesita inversiones en bioeconomía de origen vegetal como fuente importante de energía renovable no intermitente. A la hora de elaborar planes para este área, han de tenerse en cuenta su incidencia en el medio ambiente, el uso de la tierra y la producción alimentaria. La energía hidroeléctrica ofrece también su propio potencial.

### Una Unión de la Energía al servicio de la investigación, la innovación y la competitividad

5.19. El CESE, aunque apoya la propuesta de nueva estrategia de I+D, reitera su punto de vista expresado en dictámenes anteriores de que se necesitan más recursos para superar los futuros retos energéticos. El Comité insiste en la necesidad de fomentar, en particular, la financiación privada mediante medidas de alcance europeo y de estrechar la cooperación global en materia de I+D.

5.20. No obstante, la competitividad de la UE no estriba solo en ostentar el liderazgo en cuanto a las tecnologías relacionadas con la energía y el clima. Se trata igualmente, o incluso más, de abordar la energía como factor de producción de la forma más eficiente y sostenible posible, mejor que los competidores. Este es un enfoque más amplio y seguro para garantizar el crecimiento y el empleo en Europa.

5.21. La transición es fundamental para todos los sectores de la economía. El CESE está firmemente convencido de que esta transición ha de ser justa y equitativa. La formación y el aprendizaje permanente son medidas clave para alcanzar el éxito. El diálogo social en la esfera nacional y de la UE es un aspecto fundamental para avanzar por esta senda.

### Gobernanza de la Unión de la Energía

5.22. El CESE apoya plenamente los esfuerzos de la Comisión para garantizar la coherencia entre los diferentes aspectos de la política energética y la coordinación entre los Estados miembros. La nueva gobernanza debe perseguir también el objetivo de garantizar el cumplimiento de objetivos a escala de la UE de aquí a 2030. Sin embargo, no debe imponerse a los Estados miembros obligaciones adicionales en materia de información o planificación, sino que, por el contrario, los actuales requisitos deberían racionalizarse.

5.23. El CESE expresa su satisfacción por que la Comisión haya tenido en cuenta su iniciativa de entablar un diálogo sobre la energía con las partes interesadas. Aguarda ahora la publicación de un plan de acción detallado.

#### **6. Observaciones sobre la Comunicación relativa a la consecución del objetivo de interconexión del 10 %**

6.1. El aumento de las cuotas correspondientes a la electricidad renovable intermitente, al igual que el objetivo de reducción de los costes relativos a los picos de consumo y a las reservas, requieren aumentar la capacidad de la red. La necesidad de más capacidad de interconexión es, en muchos casos, obvia, incluso acuciante. Es sorprendente que en muchos casos el objetivo del 10 % esté tan lejos de alcanzarse. Las medidas propuestas en la Comunicación son bienvenidas. El CESE ya se pronunció anteriormente sobre esta cuestión, en particular en su reciente dictamen de iniciativa sobre «La cooperación europea en materia de redes de energía».

6.2. Considera adecuado el enfoque mediante proyectos de interés común. También parece eficaz dar prioridad a la financiación de proyectos que aumenten significativamente la capacidad de interconexión de niveles actuales inferiores al 10 %. Pero también parece razonable tener en cuenta la situación económica de los países en cuestión.

6.3. Es urgente aplicar plenamente el Reglamento RTE-E. Además, es muy necesario esforzarse por abreviar los procedimientos de autorización. Se trata, por otra parte, de un ámbito en el que deben explorarse todas las posibilidades para facilitar y acelerar los procesos, haciendo que participen las partes interesadas desde fases tempranas. A tal efecto, el CESE propone, entre otras cosas, entablar un diálogo europeo sobre la energía. Ello debería tenerse en cuenta al elaborar la propuesta de creación de un foro de las infraestructuras energéticas.

6.4. No obstante, debería examinarse si resulta realmente viable establecer el mismo objetivo para todos los Estados miembros, con independencia de su tamaño, combinación energética, vecindad, etc. La nivelación de los precios de la electricidad podría servir de indicador de una capacidad de interconexión suficiente.

Bruselas, 1 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia una nueva Política Europea de Vecindad»**

[JOIN(2015) 6 final]

(2015/C 383/13)

**Ponente: Gintaras MORKIS**

**Coponente: Cristian PÎRVULESCU**

El 10 de junio de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«*Hacia una nueva Política Europea de Vecindad*»

[JOIN(2015) 6 final].

La sección especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 2015.

En su 509<sup>o</sup> pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 1 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 108 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) han iniciado un debate público sobre la nueva Política Europea de Vecindad (PEV). El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente esta revisión de la PEV, que considera oportuna y de crucial importancia.

1.2. El CESE señala que la actual PEV no refleja la realidad de la vecindad de la UE y se ha enfrentado a numerosos retos, que no han sido abordados adecuadamente. Se necesitan cambios fundamentales en el mecanismo y los instrumentos de la PEV.

1.3. En sus relaciones con la UE, los países de la PEV tienen distintas prioridades de política exterior y diferentes ambiciones. Por consiguiente, el CESE destaca la necesidad de aplicar los principios de diferenciación y flexibilidad. El CESE considera que debe mantenerse el ámbito geográfico de la PEV, a saber, el sur y el este de la UE, pero que es preciso desarrollar y mejorar las políticas relativas a las relaciones. Algunos países de la PEV deberían considerarse como auténticos interlocutores de la UE; otros, como vecinos. Al mismo tiempo, el CESE subraya que la aceptación de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos han de aplicarse a todos los Estados, ya que una política de doble rasero podría desalentar a otros países de la PEV.

1.4. En su documento conjunto de consulta *Hacia una nueva Política Europea de Vecindad*, la Comisión Europea plantea muchas preguntas. Sin embargo, el presente dictamen del CESE se centra en la más importante: la posición de la sociedad civil, tanto en la UE como en los países socios.

1.5. El CESE acoge con satisfacción las recientes consultas de los socios meridionales celebradas en Barcelona, la reunión ministerial informal sobre el futuro de la PEV (Barcelona, 13 de abril de 2015), donde los participantes reafirmaron su intención de obrar juntos en pro de la creación de un espacio de prosperidad y buena vecindad en el Mediterráneo, y la declaración conjunta de la Cumbre de la Asociación Oriental (Riga, 21 y 22 de mayo de 2015), en la que los participantes reiteraron su compromiso de seguir fortaleciendo la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, y respetando los principios y las normas del Derecho internacional. Es importante que la UE mantenga su empeño en respaldar la integridad territorial, la independencia y la soberanía de todos sus socios.

1.6. El CESE propone que la nueva PEV se centre en actividades orientadas a aumentar la seguridad humana y la estabilidad de los países vecinos de la UE y a mejorar la situación económica y social, así como la prosperidad de los países socios de la PEV. El principal objetivo de la nueva PEV debería ser garantizar la seguridad de los ciudadanos y asegurarles la perspectiva de una vida digna y próspera en su país, libre de violencia, opresión y pobreza. La PEV debería fomentar activamente la adopción de medidas dirigidas a instaurar la confianza y de acciones posteriores a los conflictos.

1.7. El CESE destaca que un empleo de mayor calidad, una economía sostenible, que funcione abiertamente y atraiga la inversión extranjera, unos servicios públicos eficaces y accesibles y la protección social aportan una base para la estabilidad, la seguridad e incluso la democratización. Junto a las dos iniciativas más importantes que son los principales motores de una mayor integración de los países de la PEV con respecto a la UE, a saber, por una parte, la liberalización comercial [que consiste esencialmente en acuerdos de asociación (AA) y zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP)] y, por otra, la movilidad y facilitación de visados (o la liberalización del régimen de visados para algunos países), el CESE considera que la tercera iniciativa importante de la nueva PEV debe ser la educación y la formación profesional (especialmente de los jóvenes).

1.8. El CESE sugiere que la PEV no se disocie de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ni de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Al mismo tiempo, al evaluar los intereses y las reacciones de los agentes externos a la zona de la PEV, la UE debe mantenerse firme y garantizar que nadie pueda imponer su voluntad a Estados independientes ni dictar la agenda ni los objetivos a la UE ni a los países de la PEV.

1.9. La UE debe cooperar más estrechamente con otras organizaciones internacionales, como la OTAN y las Naciones Unidas, en defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de todos los países de la PEV. Es preciso mejorar la diplomacia y la comunicación fuera de la zona de la PEV (especialmente con la sociedad civil), como instrumento para prevenir los enfrentamientos e instaurar unas relaciones mutuamente beneficiosas que contribuyan a promover el progreso económico y mejorar el nivel de vida.

1.10. El CESE aboga por gestionar la movilidad y la migración promoviendo la solidaridad de los Estados miembros, como parte de un planteamiento global de la UE. Las asociaciones con los países de la PEV y otros países son instrumentos importantes para poder afrontar los grandes retos de esta política. Para resolver la situación humanitaria en el Mediterráneo, la UE debe actuar de manera rápida y coordinada.

1.11. El CESE subraya que, desde el punto de vista de los socios de la PEV, la facilitación y liberalización de visados sigue siendo una iniciativa clave. El CESE acoge favorablemente las negociaciones sobre un acuerdo de readmisión con Marruecos y el inicio de las negociaciones sobre un acuerdo de facilitación de visados. Espera con interés que se entablen negociaciones sobre los acuerdos de facilitación de visados y readmisión con Túnez y Jordania. Los acuerdos de liberalización de visados (con Moldavia) y facilitación de visados (con Ucrania, Armenia, Azerbaiyán y Georgia) deberían aplicarse íntegramente y convertirse en ejemplos de éxito para todos los países de la PEV.

1.12. El CESE propone potenciar el papel de la sociedad civil de tres maneras principales: capacitando a la sociedad civil, para que esté en mejores condiciones de apoyar los procesos de estabilización y democratización; integrando en mayor medida a las organizaciones de la sociedad civil en los compromisos y las actividades relacionadas con la PEV y, por último, sacando un mayor partido de los conocimientos y recursos de la sociedad civil europea para apoyar el desarrollo de la sociedad civil en los países de la PEV.

1.13. El CESE pide que se respeten plenamente los derechos humanos y sociales fundamentales, en particular, la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. También debe impulsarse el diálogo social de la PEV en sus dos dimensiones: oriental y meridional. El CESE pide respeto por la independencia de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

1.14. El CESE subraya que es importante fomentar las instituciones culturales (así como económicas y políticas) en favor del diálogo y la creación de consenso. A juicio del CESE, la estabilización y democratización de los países de la PEV dependerá de la viabilidad de los modelos culturales y religiosos, que han de ser tolerantes e integradores.

1.15. El CESE propone que la UE envíe una señal clara a los ciudadanos de la PEV de que esta política está orientada a las personas, su seguridad y su bienestar. La apropiación compartida a nivel de la sociedad civil debería convertirse en una prioridad en toda la UE. La revisión de la PEV debe servir de estímulo para mejorar la comunicación sobre los intereses y valores de la UE, tanto en la UE como en los países socios.

## **2. Los retos de la PEV**

2.1. Para sentirse segura y próspera, la UE necesita unos vecinos dispuestos a colaborar. La PEV se había fijado el ambicioso objetivo de alentar a los países vecinos a llevar a cabo reformas políticas y económicas a cambio de recibir acceso a los mercados de la UE, una mayor movilidad y apoyo financiero. El aumento de las amenazas de seguridad y las perturbaciones geopolíticas en los países vecinos de la UE ha puesto de manifiesto, aún con mayor énfasis, la importancia de una zona de vecindad estable, democrática y próspera.

2.2. Los drásticos cambios ocurridos en la vecindad de la UE también suponen una amenaza para los países de la UE. La aplicación de la Asociación Oriental provocó una política agresiva por parte de Rusia no solo hacia los vecinos de la UE, sino también hacia los Estados miembros de la UE, en particular los países nórdicos y los países de Europa Central y Oriental. Los violentos conflictos en Siria, Irak y Libia condujeron a una crisis humanitaria y unos riesgos terroristas que podrían extenderse a la UE.

2.3. La UE debe reconocer su papel e influencia en los países de la PEV y sus vecinos, que contribuyeron a los disturbios políticos y sociales y galvanizaron el interés de algunas partes interesadas más allá de las fronteras de los países de la PEV. La Primavera Árabe y sus consecuencias, así como la crisis de Ucrania, deberían considerarse la prueba de que la UE tiene una influencia considerable en los procesos sociales y políticos. La UE ha contribuido a que los ciudadanos tomen conciencia y aumenten sus aspiraciones respecto de sus gobiernos y la UE y, al menos en parte, ha despertado el poder civil que está en el origen de las actividades políticas.

2.4. Al mismo tiempo, la PEV ha suscitado algunos motivos de decepción, tanto en la UE como en los países que abarca. Por lo tanto, se requieren cambios fundamentales para revisar la PEV y sus instrumentos, que deben basarse en los principios de diferenciación y flexibilidad. Debe mantenerse el ámbito geográfico de la PEV, a saber, el sur y el este de la UE, pero es preciso desarrollar y mejorar las políticas relativas a las relaciones. La PEV debe animar a todos los países vecinos a convertirse en auténticos socios en el diálogo y la cooperación.

### 3. Pilares principales de la nueva PEV

#### 3.1. Economía y prosperidad

3.1.1. El CESE señala que la mejora de las relaciones entre la UE y los países de la PEV dependerá de cuatro condiciones: la estabilidad, la transparencia, las normas del mercado libre y una estrategia a largo plazo. La PEV revisada debería centrarse en crear las condiciones para un desarrollo económico y social sostenible en los países socios. Un empleo de mayor calidad y una economía abierta que funcione adecuadamente aportan valor añadido al conjunto de la sociedad y sientan así las bases para la estabilidad, la seguridad e incluso la democratización. La UE debería concentrarse en unos instrumentos mejor financiados que respalden los ajustes económicos necesarios para aumentar la competitividad, las iniciativas de inversión empresarial sostenible y los ajustes de la producción económica orientados a generar empleo de mayor calidad. Conviene prestar especial atención a la emancipación económica de los jóvenes, las mujeres y los grupos marginados. Las iniciativas en favor del crecimiento económico y el empleo deberían recibir una financiación adecuada e ir acompañadas de programas a medida. La aplicación de estos programas podría inspirarse en buenas prácticas de la «Iniciativa para la cohesión social» desarrollada en el marco del «Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental» <sup>(1)</sup>.

3.1.2. La educación y la formación profesional serían la mejor inversión a largo plazo en el crecimiento económico y la seguridad sostenible. La UE debería estudiar la posibilidad de ampliar el programa Erasmus + para permitir a los países socios de la PEV aumentar su participación. Estos programas ofrecen el mejor mecanismo para compartir las cualificaciones académicas y profesionales de la UE con los socios de la PEV más avanzados. El CESE valora positivamente la primera convocatoria internacional de Erasmus +, iniciada en octubre de 2014, y anima a la UE a ampliar las posibilidades de participación de los países de la PEV, así como a aumentar la financiación de otros instrumentos educativos y de formación profesional.

3.1.3. La UE también debería esforzarse por completar una zona de libre comercio entre la UE y todos los países de la PEV. Esto puede considerarse como un instrumento clave para fomentar una prosperidad económica y social duradera. La UE también debería tratar de integrar a los países socios de la PEV en el mercado único de la UE de manera más activa, en particular, estableciendo zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) en cuanto se hayan reunido las condiciones necesarias. Los países de la PEV que den prioridad a una integración más profunda podrían centrarse en los procesos de firma de acuerdos de asociación y zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo, mientras que otros podrían participar en plataformas de cooperación alternativas (como la Unión Europea de la Energía, etc.). No obstante, estos acuerdos no deberían considerarse como un fin en sí ni como la única vía posible. Deberían evaluarse en función de sus efectos positivos sobre el desarrollo económico sostenible, la innovación, la estabilidad de empleo y la mayor capacidad presupuestaria de los países de la PEV.

3.1.4. El CESE acoge favorablemente la puesta en marcha del mecanismo de la UE ZLCAP para las pymes, destinado a respaldar a las pymes de Georgia, Moldavia y Ucrania, ayudándolas a aprovechar las nuevas oportunidades comerciales surgidas de las ZLCAP y a alcanzar un alto nivel de calidad acorde con las mejores prácticas de la UE. En el 3<sup>er</sup> Foro Empresarial de la Asociación Oriental (celebrado en Riga el 21 de mayo de 2015) se afirmó que, para sacar el máximo partido a estos acuerdos, convenía crear unos instrumentos adicionales a fin de ayudar a las empresas a transformarse y adaptarse a unas normas más elevadas. También se propuso mejorar la promoción de las actividades empresariales y comerciales en la región.

3.1.5. La nueva PEV debe apoyar la reforma de la administración pública, la justicia, el sector de la seguridad, la regulación jurídica y la aplicación efectiva de la legislación, una de sus actividades más visibles. Solo podrán generarse tendencias positivas, tales como el aumento de la inversión en los países de la PEV y el refuerzo de la cooperación entre las empresas de la UE y la PEV, realizando progresos palpables en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en los países vecinos de la UE. Todos los países vecinos de la UE afrontan una corrupción generalizada. A pesar de los esfuerzos para poner fin a la misma, esta persiste y penetra en todos los estratos de la vida pública y privada. Por ello, la UE debería, como parte de sus programas de financiación, mejorar la condicionalidad para la adopción de unas medidas creíbles contra la corrupción y desarrollar un mecanismo sólido para supervisar su aplicación. La misma atención debe dedicarse a mejorar la eficacia, la viabilidad y la accesibilidad de los servicios sociales, educativos y sanitarios en los países de la PEV, dada su importancia vital para la calidad de vida y la seguridad de las personas que viven en estos países.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre «El diálogo social en los países de la Asociación Oriental» (DO C 161 de 6.6.2013, p. 40).

### 3.2. *Estabilidad y seguridad*

3.2.1. La estabilidad y la seguridad humana deben convertirse en los principales objetivos de la PEV. El CESE considera que solo podrá lograrse una vecindad próspera y segura cuando haya aumentado de manera significativa el nivel de seguridad humana en la región. La calidad de la gobernanza y el respeto de los derechos humanos, la ausencia de delincuencia y de peligro para la integridad física, un desarrollo económico integrador y la protección del medio ambiente son factores que determinan la estabilidad de la región a medio y largo plazo. La inestabilidad en los países vecinos de la UE y la falta de credibilidad del modelo de la PEV y de sus instrumentos no debe conducir a rebajar el nivel de ambición ni a que la UE se niegue a comprometerse. Los programas e instrumentos para la estabilidad y prevención de conflictos deberían figurar entre las principales prioridades de la nueva PEV.

3.2.2. La UE debería cooperar más estrechamente con otras organizaciones internacionales, como la OTAN y las Naciones Unidas, en defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de todos los países de la PEV. Es preciso mejorar la diplomacia y la comunicación fuera de la zona de la PEV (especialmente con la sociedad civil), como instrumento para prevenir los enfrentamientos y a fin de instaurar unas relaciones mutuamente beneficiosas que contribuyan a promover el progreso económico y mejorar el nivel de vida.

3.2.3. La PEV puede desempeñar un papel fundamental en la prevención de la radicalización, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Además de adoptar las medidas necesarias y proporcionadas para luchar contra el terrorismo, la UE debe utilizar los instrumentos de la PEV existentes para atajar los factores estructurales responsables de su propagación. Se necesita invertir en educación y en oportunidades económicas, así como tomar medidas para mejorar la gobernanza <sup>(2)</sup>.

3.2.4. La nueva PEV debe referirse a la armonización de los poderes «duros» y «blandos». La PEV no debe dissociarse ni de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ni de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La actual revisión de la PEV debe estar estrechamente vinculada a la Estrategia de Seguridad de la UE revisada.

3.2.5. La cuestión de «los vecinos de los vecinos» reviste la máxima importancia. Nadie puede imponer su voluntad a Estados independientes ni dictar su agenda ni los objetivos a la UE ni a los países de la PEV. El CESE subraya que sería más ventajoso para Rusia sumarse a los esfuerzos dirigidos a crear unos países estables, democráticos y económicamente avanzados, en lugar de enfrentarse a los países de la PEV que persiguen una mayor integración con la UE.

### 3.3. *Movilidad y migración*

3.3.1. Desde el punto de vista de los socios de la PEV, la facilitación de visados sigue siendo una iniciativa clave. El CESE acoge favorablemente las negociaciones sobre un acuerdo de readmisión con Marruecos (entabladas en enero de 2015) y el inicio de las negociaciones sobre un acuerdo de facilitación de visados. Espera con interés que se emprendan negociaciones sobre los acuerdos de facilitación de visados y readmisión con Túnez y Jordania. Los acuerdos de liberalización de visados (con Moldavia) y facilitación de visados (con Ucrania, Armenia, Azerbaiyán y Georgia) deberían aplicarse íntegramente y convertirse en un ejemplo de éxito para todos los países de la PEV. El CESE considera que los acuerdos de liberalización de visados con Ucrania y Georgia son una poderosa herramienta, que anima a estos Estados a integrarse más rápidamente en la UE. Sin embargo, su aplicación debería ir acompañada de un mayor apoyo internacional, a fin de garantizar la integridad territorial y el control de las fronteras.

3.3.2. La Política Europea de Vecindad debería formar parte del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. Es importante que la UE fomente la inmigración por motivos de empleo o educación a través de procedimientos legales, flexibles y transparentes <sup>(3)</sup>.

3.3.3. En respuesta a los recientes acontecimientos que condujeron a un aumento de los flujos migratorios procedentes del norte de África, y que por desgracia se tradujeron en un considerable número de muertes, la UE debe actuar sin demora para proteger la vida de los que tengan la intención de llegar al territorio de la UE. La UE debe asumir un compromiso más serio y de mayor alcance respecto de los países afectados por estos flujos migratorios, tanto los países de origen como los de tránsito.

<sup>(2)</sup> DO C 218 de 23.7.2011, p. 91.

<sup>(3)</sup> DO C 458 de 19.12.2014, p. 7.

3.3.4. La UE debería celebrar acuerdos con terceros países, en particular con los países vecinos, los países de origen de los inmigrantes y los países de tránsito, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país. Las prioridades establecidas en estas asociaciones de movilidad incluyen factores relacionados con la inmigración económica y la movilidad. Debe darse mayor prioridad a la organización de la migración legal y la política de visados, el reconocimiento de las cualificaciones, la movilidad educativa, los derechos de seguridad social y la contribución de la migración y la movilidad al desarrollo <sup>(4)</sup>. La reforma de Frontex es una prioridad. Tiene que pasar a ser un servicio europeo de guardia de fronteras que preste apoyo a los Estados miembros y desarrolle un sistema más efectivo y sistemático de rendición de cuentas (*accountability*) sobre sus actividades <sup>(5)</sup>.

### 3.4. *Diferenciación*

3.4.1. Es preciso reformular la PEV aplicando el principio de diferenciación de manera más flexible, tanto en términos geográficos como, dentro de las regiones, respetando las aspiraciones de los países de la PEV, las libertades civiles y los derechos humanos, la capacidad institucional y las necesidades de seguridad. Al tiempo que apoyan el principio de diferenciación, todos los países socios deben comprometerse a respetar los derechos fundamentales y el Estado de Derecho. La aceptación de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos han de aplicarse a todos los Estados por igual, ya que una política de doble rasero podría desalentar a otros países de la PEV.

3.4.2. La UE sigue estando interesada y comprometida con el principio de condicionalidad. El CESE ya ha subrayado los principios de diferenciación y condicionalidad en sus relaciones con los países socios <sup>(6)</sup>. Al mismo tiempo, el Comité ha expresado su deseo de garantizar que un enfoque «menos por menos» no socave el potencial de un país para realizar reformas a su propio ritmo y conforme a su capacidad de absorción. Cuando los gobiernos nacionales de los países de la PEV se abstengan de participar más estrechamente en los instrumentos de la PEV, el «poder blando» de la UE debería orientarse hacia la sociedad civil.

3.4.3. La PEV no es la política de ampliación. Sin embargo, los Estados europeos son libres de solicitar la adhesión a la UE si cumplen los criterios y las condiciones de admisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Si la PEV incita a un país europeo a cumplir con los criterios de Copenhague, deberíamos acoger con agrado este resultado, logrado a través del enfoque «más por más».

## 4. *Centrarse en la sociedad civil y la comunicación*

### 4.1. *Sociedad civil*

4.1.1. Convendría revisar y potenciar el papel de la sociedad civil en el desarrollo de la PEV. El Comité ya ha enumerado los criterios esenciales para evaluar la gobernanza de un país: las actividades de la sociedad civil, la situación de los derechos humanos, los derechos económicos, sociales y culturales y la protección de la libertad religiosa <sup>(7)</sup>. La apropiación compartida a nivel de la sociedad civil debe convertirse en una prioridad en toda la UE. Es preciso reforzar y ampliar los instrumentos de cooperación, como el Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental.

4.1.2. La reforma debería seguir tres direcciones principales: capacitar a la sociedad civil, para que esté en mejores condiciones de apoyar los procesos de estabilización y democratización; integrar en mayor medida a las organizaciones de la sociedad civil en los compromisos y las actividades relacionadas con la PEV y, por último, sacar un mayor partido de los conocimientos y recursos de la sociedad civil europea para apoyar el desarrollo de la sociedad civil en los países de la PEV.

4.1.3. Como se puso de manifiesto durante la transición democrática en Europa Central y Oriental, la sociedad civil desempeña un papel clave en el proceso de creación de estabilidad y democratización. A través de sus instrumentos, la PEV debería asignar recursos importantes a la mejora de la capacidad organizativa de la sociedad civil y su integración en los procesos gubernamentales <sup>(8)</sup>. Un elemento clave de este enfoque es el apoyo al diálogo social y a la consulta pública institucionalizada, como herramientas que facilitan la formación de consenso y el progreso democrático <sup>(9)</sup>.

<sup>(4)</sup> DO C 451 de 16.12.2014, p. 1.

<sup>(5)</sup> Véase la nota 3 a pie de página.

<sup>(6)</sup> DO C 43 de 15.2.2012, p. 89.

<sup>(7)</sup> Véase la nota 6 a pie de página.

<sup>(8)</sup> Véase, asimismo, DO C 351 de 15.11.2012, p. 27.

<sup>(9)</sup> Véase, asimismo, DO C 248 de 25.8.2011, p. 37.

4.1.4. En los acuerdos bilaterales, la UE debe incluir cláusulas relativas a la protección de las libertades democráticas y los derechos individuales, pero, sobre todo, en lo que respecta a la aplicación de dichas cláusulas, el CESE pide que en la evaluación de la gobernanza de un país se incluyan índices sobre el tratamiento de la sociedad civil (marco legislativo, desarrollo de capacidades, diálogo, etc.) y los derechos humanos, así como los derechos económicos, sociales y culturales<sup>(10)</sup>.

4.1.5. El CESE pide que la sociedad civil participe en mayor medida en la elaboración, aplicación y supervisión de los acuerdos entre la UE y los países de la PEV<sup>(11)</sup>. Los informes de situación de la PEV no deberían reflejar únicamente los datos y la posición oficial del Gobierno, sino que deberían incluir las contribuciones más amplias de los agentes gubernamentales y no gubernamentales. El CESE considera que la sociedad civil de la UE y de los países socios debería participar en la preparación de una evaluación de impacto sobre la sostenibilidad previa a las negociaciones, y que los mecanismos de la sociedad civil se deberían incluir en el futuro acuerdo exhaustivo de libre comercio<sup>(12)</sup>.

4.1.6. Los instrumentos de la PEV deben ser de fácil acceso para las organizaciones de la sociedad civil en los Estados miembros y los Estados de la PEV. Deben fomentar el diálogo, el compromiso y el intercambio de ideas. El CESE subraya que los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los consejos económicos y sociales de los Estados miembros tienen un papel esencial que desempeñar cuando se trata de compartir experiencias y conocimientos, divulgar información, realizar evaluaciones comparativas, transferir conocimientos técnicos y gestionar recursos administrativos<sup>(13)</sup>.

## 4.2. *Diálogo social*

4.2.1. El CESE ha insistido una y otra vez en la importancia del diálogo social para promover el desarrollo económico y la democratización. También ha puesto de relieve el éxito general de la PEV<sup>(14)</sup>. El diálogo social debería impulsarse en igual medida en las dos dimensiones de la PEV: oriental y meridional. El CESE pide respeto por la independencia de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Este es uno de los derechos humanos y sociales fundamentales definidos por las organizaciones internacionales y europeas<sup>(15)</sup>.

4.2.2. El CESE pide que se reconozcan plenamente estos derechos fundamentales, en particular, la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. Pide a los países interesados que hagan los esfuerzos necesarios para progresar hacia la integración de las normas europeas e internacionales, tal como se definen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Carta Social Europea (Consejo de Europa) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como hacia la constitución de un «Estado de Derecho social». El respeto de estas normas debe, por tanto, formar parte integrante de los criterios fijados oficialmente en el momento de elaborar y evaluar los acuerdos de asociación<sup>(16)</sup>.

4.2.3. A pesar de que las organizaciones de empresarios y trabajadores existen en todos los países de la PEV, el diálogo social, que ha de desempeñar un papel importante para lograr un crecimiento sostenible y la paz social en la sociedad, de momento es bastante débil en los países de la PEV. Debería desarrollarse un programa sistemático, con el objetivo de fomentar el intercambio de las mejores prácticas extraídas de la experiencia en el ámbito de la política social y de empleo, tanto en la UE como en los países socios.

## 4.3. *Diálogo cultural*

4.3.1. La PEV debería fomentar una mayor comprensión de las respectivas culturas, el diálogo religioso y la diversidad cultural tanto entre sus propios países como entre ellos y la UE. A largo plazo, la estabilización y democratización de los países de la PEV también dependerá de la viabilidad de los modelos culturales y religiosos, y de su grado de tolerancia e integración.

4.3.2. Es importante fomentar el diálogo cultural —así como político y económico— y la creación de consenso. Esto debería traducirse en un apoyo eficaz, importante desde el punto de vista financiero y basado en las redes, en favor del diálogo intercultural, una producción cultural independiente y debates públicos. Ello permitiría potenciar la voz y la visibilidad de los intelectuales, artistas y activistas independientes procedentes de los países de la PEV y fomentar una interacción productiva con el público nacional y europeo.

<sup>(10)</sup> DO C 376 de 22.12.2011, p. 32.

<sup>(11)</sup> Véanse, asimismo, DO C 299 de 4.10.2012, p. 34, y DO C 12 de 15.1.2015, p. 48.

<sup>(12)</sup> Véase, asimismo, DO C 248 de 25.8.2011, p. 37.

<sup>(13)</sup> DO C 376 de 22.12.2011, p. 32.

<sup>(14)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Participación de la sociedad civil en la Asociación Oriental» (DO C 277 de 17.11.2009, p. 30) y DO C 248 de 25.8.2011, p. 37.

<sup>(15)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(16)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

#### 4.4. *Visibilidad y comunicación*

4.4.1. La revisión de la PEV debe servir de estímulo para informar mejor sobre los intereses y valores de la UE, tanto en la UE como en los países socios. Este aspecto reviste especial importancia en un momento en que está creciendo una ola de propaganda procedente de grupos terroristas y de Rusia <sup>(17)</sup>. La UE debe enviar una señal clara a los ciudadanos de la PEV de que esta política está orientada a las personas, su seguridad y su bienestar. A tal fin, deberán crearse nuevos instrumentos que puedan llegar a los entes locales, los medios de comunicación y las ONG.

4.4.2. Se necesita una concienciación general a fin de evaluar y valorar la influencia de la PEV respecto de las necesidades de los ciudadanos. La libertad de expresión, opiniones y medios de información, así como la seguridad de la información revisten una importancia fundamental en los países vecinos de la UE. Respalda el acceso de los ciudadanos a internet, a unos medios de comunicación libres e independientes, al periodismo de investigación, a las iniciativas de cooperación entre los medios de comunicación (hermanamientos) de la UE y los países de la PEV debe convertirse en uno de los objetivos más importantes, a fin de reforzar la resistencia de la sociedad frente a una propaganda agresiva.

Bruselas, 1 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(17)</sup> Véase el documento informativo del CESE REX/432-La forma en que los medios de comunicación se utilizan para influir en los procesos sociales y políticos en la UE y los países de la Asociación Oriental (aún no publicado en el Diario Oficial).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga la Directiva 76/621/CEE del Consejo, relativa a la determinación del porcentaje máximo de ácido erúxico en los aceites y grasas, y el Reglamento (CE) n° 320/2006 del Consejo por el que se establece un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar»**

[COM(2015) 174 final — 2015/0090 COD]

(2015/C 383/14)

El 27 de abril de 2015, el Parlamento Europeo y el 11 de mayo de 2015, el Consejo decidieron, de conformidad con el artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga la Directiva 76/621/CEE del Consejo, relativa a la determinación del porcentaje máximo de ácido erúxico en los aceites y grasas, y el Reglamento (CE) n° 320/2006 del Consejo por el que se establece un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar*

[COM(2015) 174 final — 2015/0090 COD].

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 1 de julio), decidió emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 1 de julio de 2015.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 302/2009**

[COM(2015) 180 final — 2015/0096 COD]

(2015/C 383/15)

El 30 de abril de 2015, el Parlamento Europeo y el 7 de mayo de 2015, el Consejo decidieron, de conformidad con el artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 302/2009*

[COM(2015) 180 final — 2015/0096 COD].

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 1 de julio), decidió emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 1 de julio de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---



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



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**