

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Autores Sergio Salinas Alcega y Víctor Fernández-Rodríguez Fairén

Profesor Titular y Profesor Asociado de Derecho Internacional Público, Universidad de Zaragoza

Fecha 1-12-2016

SUMARIO:

I. NOVEDADES LEGISLATIVAS

- Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior

- Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1078 de la Comisión, de 4 de julio de 2016, por el que se establecen valores de importación a tanto alzado para la determinación del precio de entrada de determinadas frutas y hortalizas

II. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- STJUE, de 22 de junio de 2016, as. C-267/15, *Gemeente Woerden*

- STJUE, de 14 de julio de 2016, as. ac. C-458/14 y 67/15, *Promoimpresa Srl*

- STJUE, de 15 de septiembre de 2016, as. C-400/15, *Landkreis Potsdam-Mittelmark*

III. OTROS DOCUMENTOS RELEVANTES

1. COMISIÓN EUROPEA

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países*

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años*

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo: papel de los bancos nacionales de fomento (BNF) en el apoyo del Plan de Inversiones para Europa (2016/C 240/02)*

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones*

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Evaluación de la aplicación del marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos y de la Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros (2016)*

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la *creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*

2.- COMITÉ DE LAS REGIONES

- Dictamen. *Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía*

- Dictamen. *Etapas concretas para la aplicación de la Agenda Urbana de la UE*

- Dictamen. *La legislación medioambiental de la UE: mejorar la notificación y el cumplimiento*

- Dictamen. *Modernización de las normas sobre los derechos de autor en la UE*

- Dictamen. *Una política de comercio e inversión más responsable*

- Dictamen. *Programa de apoyo a las reformas estructurales para el período 2017-2020*

- Dictamen. *La protección de los refugiados en sus regiones de origen: una nueva perspectiva*

- Dictamen. *Seguimiento del Informe de los cinco presidentes: «Realizar la unión económica y monetaria europea»*

- Dictamen. *Reducciones rentables de emisiones e inversiones en tecnologías hipocarbónicas*

- Dictamen. *Mejorar el mercado único*

3.- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

- Dictamen sobre el tema «Creación de una coalición de la sociedad civil y los entes territoriales subnacionales para cumplir los compromisos del Acuerdo de París» (Dictamen de iniciativa)

I. NOVEDADES LEGISLATIVAS

- Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior

Esta Directiva del Consejo, de conformidad con un procedimiento legislativo especial, se encuadra dentro de la política europea de armonización de las legislaciones nacionales de lucha contra la elusión fiscal, concretamente respecto de los impuestos de sociedades por el traslado de activos a otros Estados de la Unión Europea o a terceros países.

Las prioridades políticas actuales en materia de fiscalidad internacional ponen de relieve la necesidad de garantizar el pago del impuesto allí donde se generen los beneficios y el valor, y se traducen en recomendaciones de actuación concretas en el contexto de la iniciativa contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios «BEPS». El Consejo Europeo de marzo y de diciembre de 2013 estableció un Plan de Acción para un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la Directiva se aplicará a todos los contribuyentes sujetos al impuesto sobre sociedades en uno o varios Estados miembros, incluidos los establecimientos permanentes en uno o varios Estados miembros de entidades residentes a efectos fiscales en un tercer país.

En el apartado de definiciones conviene resaltar los siguientes conceptos.

- «costes de endeudamiento»: los gastos por intereses sobre cualquier forma de deuda, otros costes económicamente equivalentes a los intereses y gastos derivados de la obtención de financiación;

- «costes de endeudamiento excedentarios»: el importe en que los costes de endeudamiento deducibles de un contribuyente superan los ingresos imponibles en concepto de intereses y otros ingresos imponibles, económicamente equivalentes;

- «período fiscal»: un ejercicio fiscal, un año civil o cualquier otro período pertinente a efectos fiscales;

- «empresa asociada»: a) una entidad en la que el contribuyente detente directa o indirectamente una participación de al menos un 25 % en los derechos

de voto o tenga derecho a percibir al menos un 25 % de los beneficios; b) una persona física o una entidad que detente directa o indirectamente una participación de al menos un 25 % en los derechos de voto o en la propiedad del capital de un contribuyente o tenga derecho a percibir al menos un 25 % de los beneficios de dicho contribuyente;

- «sociedad financiera»: cualquiera de las siguientes entidades: a) una entidad de crédito o una empresa de inversión; b) una empresa de seguros; c) una empresa de reaseguros; d) un fondo de pensiones de empleo; e) un organismo de pensiones que gestione regímenes considerados sistemas de seguridad social; f) un fondo de inversión alternativo; g) los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios; h) una entidad de contrapartida central; i) un depositario central de valores;

- «transferencia de activos»: la operación mediante la cual un Estado miembro pierde el derecho a gravar los activos trasladados, aunque los activos permanezcan bajo la propiedad jurídica o económica del mismo contribuyente;

- «traslado de la residencia fiscal»: la operación mediante la cual un contribuyente deja de ser residente a efectos fiscales en un Estado miembro y adquiere la residencia fiscal en otro Estado miembro o en un tercer país;

- «traslado de una actividad realizada por un establecimiento permanente»: la operación mediante la cual un contribuyente deja de estar presente a efectos fiscales en un Estado miembro y adquiere dicha presencia en otro Estado miembro o tercer país, sin llegar a ser residente a efectos fiscales en ese Estado miembro o tercer país;

- «asimetría híbrida»: la situación existente entre el contribuyente de un Estado miembro y una empresa asociada de otro Estado miembro, o bien un mecanismo estructurado entre participantes de distintos Estados miembros, cuando el siguiente resultado es atribuible a diferencias en la calificación jurídica de un instrumento o entidad financieros: a) una deducción del mismo pago, o de los mismos gastos o pérdidas, tanto en el Estado en el que se origine el pago, se generen los gastos o se hayan sufrido las pérdidas, como en otro Estado («doble deducción»), o b) una deducción de un pago en el Estado en el que tiene su origen el pago sin la correspondiente inclusión a efectos fiscales de dicho pago en el otro Estado («deducción sin inclusión»).

En el Artículo 5 (Imposición de salida), establece que un contribuyente será gravado por un importe igual al valor de mercado de los activos trasladados, en el momento de la salida de los activos, una vez deducido el valor de estos últimos a efectos fiscales, en cualquiera de las circunstancias siguientes: a) cuando el contribuyente traslade activos desde su sede de dirección a su establecimiento permanente; b) cuando el contribuyente traslade activos desde su establecimiento permanente en un Estado miembro a su sede de dirección o a otro establecimiento; c) cuando el contribuyente traslade su residencia fiscal a otro; d) cuando el contribuyente traslade la actividad realizada por su establecimiento permanente de un Estado miembro a otro o a un tercer país.

Como norma general contra las prácticas abusivas dispone que a efectos del cálculo de la deuda tributaria en concepto de impuesto sobre sociedades, los Estados miembros no tendrán en cuenta ningún mecanismo o serie de mecanismos que, por haberse establecido teniendo como propósito principal o uno de sus propósitos principales la obtención de una ventaja fiscal que desvirtúa el objeto o la finalidad de la normativa tributaria aplicable, resulten estar falseados, en la medida en que no se hayan establecido por razones comerciales válidas que reflejen la realidad económica, una vez analizados todos los datos y circunstancias pertinentes.

En cuanto a las asimetrías híbridas, cuando una asimetría híbrida dé lugar a una doble deducción, la deducción solo se concederá en el Estado miembro en el que se haya originado el pago correspondiente. Sin embargo, cuando una asimetría híbrida dé lugar a una deducción sin inclusión, el Estado miembro del contribuyente denegará la deducción del pago correspondiente.

Se establece que la Comisión evaluará la aplicación de esta Directiva antes del 9 de agosto de 2020; y un plazo de trasposición para que los Estados miembros adopten y publiquen las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para su cumplimiento hasta el 31 de diciembre de 2018.

- Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1078 de la Comisión, de 4 de julio de 2016, por el que se establecen valores de importación a tanto alzado para la determinación del precio de entrada de determinadas frutas y hortalizas

El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 543/2011 establecía, en aplicación de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, los

criterios para que la Comisión fijase los valores de importación a tanto alzado de terceros países correspondientes a los productos y períodos que figuraban en su anexo. Y de acuerdo con su artículo 136, el valor de importación a tanto alzado se calcula cada día hábil teniendo en cuenta datos que varían diariamente, lo que obliga a que el Reglamento entre en vigor el mismo día de su publicación en el DOUE.

Pues bien, en el anexo de este Reglamento de Ejecución 2016/71078 quedan fijados los valores de importación a tanto alzado a que se refería el citado art. 136 de aquel Reglamento 543/2011.

II. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Sentencia del Tribunal de Justicia, de 22 de junio de 2016, as. C-267/15, *Gemeente Woerden*

El Tribunal Supremo de los Países Bajos plantea al Tribunal de Justicia un cuestión prejudicial, en el marco de un litigio entre el municipio de Woerden y el Secretario de Hacienda, acerca de si la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del IVA puede interpretarse de manera que el sujeto pasivo que hizo construir un edificio y lo vendió por un precio inferior al coste de construcción tiene derecho a deducir la totalidad del IVA pagado por la construcción del edificio o solo cabe una deducción parcial en proporción a las partes que el adquirente del mismo destine a actividades económicas. El Tribunal de Justicia recuerda a este respecto que el derecho a la deducción (artículos 167 y siguientes de la Directiva) forma parte del mecanismo del IVA y, en principio, no puede limitarse, ejercitándose inmediatamente por lo que respecta a la totalidad de las cuotas soportadas en las operaciones anteriores. Su objetivo es descargar al empresario del IVA devengado o pagado en el marco de todas sus operaciones económicas. El sistema garantiza la perfecta neutralidad con respecto a la carga fiscal de todas las actividades económicas sujetas al IVA, cualesquiera que sean sus fines o resultados. Así el IVA se aplica a cada transacción de producción o distribución, previa deducción del IVA que haya gravado directamente los costes de los diversos elementos constitutivos del precio.

Por su parte el derecho a deducir se condiciona a determinados requisitos materiales, conforme al artículo 168.a) de la Directiva: que los bienes o servicios invocados como base de ese derecho sean utilizados por el sujeto pasivo para las

necesidades de sus propias operaciones gravadas y que hayan sido entregados o prestados por otro sujeto pasivo. No se impone ningún requisito relativo a la utilización de esos bienes o servicios por la persona que los reciba o a quien se presten, puesto que eso implicaría una restricción del derecho a deducción del sujeto pasivo en operaciones realizadas con un adquirente de los bienes o destinatario de los servicios que no ejerza una actividad económica. Además el derecho a deducir del sujeto pasivo dependería de las actuaciones ulteriores del adquirente o destinatario, que tendría derecho a modificar la utilización del bien a corto o largo plazo.

En este caso el Tribunal de Justicia considera que debe calificarse al municipio de Woerden como sujeto pasivo en el sentido de la Directiva y que los edificios le fueron entregados por otro sujeto pasivo en el marco de una operación sujeta a IVA. Por ello el municipio tiene derecho a deducir la totalidad del IVA soportado sin tomar en consideración el uso que de los bienes haga el adquirente posterior. El Tribunal de Justicia califica de irrelevante a los efectos del derecho a deducción que la entrega se hiciese por un precio que cubría todos los costes, siempre que la propia actividad esté sujeta a IVA. De hecho aunque el precio de entrega sea inferior al de coste, la deducción no puede limitarse en proporción a la diferencia entre ambos, aun cuando el primero sea considerablemente inferior al segundo, a no ser que sea meramente simbólico.

Por todo ello el Tribunal concluye que la Directiva IVA debe interpretarse en el sentido de que un sujeto pasivo, que hizo construir un edificio y lo vendió por un precio inferior a su coste de construcción, tiene derecho a la deducción de la totalidad del IVA pagado por la construcción del edificio y no solo a una deducción parcial en proporción a las partes del edificio que el adquirente del mismo destine a actividades económicas. La cesión gratuita del uso de una parte del edificio por el adquirente a un tercero resulta irrelevante a este respecto.

- Sentencia del Tribunal de Justicia, de 14 de julio de 2016, as. ac. C-458/14 y 67/15, *Promoimpresa Srl*

La Sala quinta del Tribunal de Justicia responde a las cuestiones prejudiciales planteadas por los Tribunales Regionales de lo Contencioso- Administrativo de Lombardía y Cerdeña, relativas a la posible oposición a los principios de libertad de establecimiento, no discriminación y protección de la competencia (artículos 49, 56 y 106 TFUE) de una normativa nacional que determina la prórroga repetida de la fecha de vencimiento de concesiones sobre bienes de dominio público marítimo, lacustre y

fluvial de relevancia económica. Además el segundo de esos Tribunales pregunta al Tribunal de Justicia acerca de la posible oposición con el artículo 12 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, de una ley nacional que permite la prórroga automática de concesiones vigentes sobre dominio público marino para actividades turístico-recreativas hasta el 31 de diciembre de 2015 o incluso hasta el 31 de diciembre de 2020.

El Tribunal de Justicia comienza desestimando la solicitud de inadmisibilidad presentada por el Gobierno italiano al considerar que en el momento de los hechos de los litigios principales la normativa italiana referida al primer asunto se refería exclusivamente a concesiones de dominio público marítimo, produciéndose su aplicación a concesiones lacustres y fluviales con posterioridad a la adopción de los actos impugnados. El Tribunal de Justicia responde recordando la presunción de pertinencia de las cuestiones planteadas por el juez nacional no correspondiendo al Juez de la Unión cuestionar o comprobar la exactitud de la interpretación del Derecho nacional hecha por aquél. En ese sentido únicamente es posible pronunciamiento del Tribunal de Justicia cuando la interpretación del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o el objeto del litigio principal o el problema sea de naturaleza hipotética o el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho o de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones planteadas.

En este caso el Tribunal de Justicia recuerda que el órgano jurisdiccional remitente al considerar que la solución del litigio principal dependía de si la disposición correspondiente del Derecho nacional debía de dejar de aplicarse por ser contraria al Derecho de la Unión Europea admitió implícitamente la interpretación de la norma nacional recogida en el recurso del demandante en el litigio principal, conforme a la que aunque adoptada para concesiones de dominio público marítimo debía aplicarse también a las de dominio público lacustre. A eso añade que el todo caso el órgano jurisdiccional nacional se refiere con carácter general a una normativa nacional que establece una prórroga automática y repetida de la fecha de vencimiento de concesiones sobre dominio público marítimo y lacustre; en ese sentido considera que el Tribunal de Justicia que si las disposiciones nacionales aplicables a los litigios principales son las que posponen dicho vencimiento al 31 de diciembre de 2015 o las que lo hacen al 31 de

diciembre de 2020 no solo no es de su competencia sino que no afecta en modo alguno a la admisibilidad de las cuestiones planteadas.

A continuación el Tribunal de Justicia responde primero a la segunda pregunta planteada por el Tribunal Regional de Cerdeña, agrupando para su respuesta posterior la primera planteada por este Tribunal y la que le hizo llegar el Tribunal Regional de Lombardía, al ser coincidentes. Así comienza señalando que el artículo 12 de la Directiva 2006/123 se refiere al caso en que el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado por la escasez de recursos naturales o de capacidades técnicas utilizables. En este caso el Tribunal recuerda que las concesiones objeto de controversia pueden calificarse como autorizaciones en el sentido de la Directiva y que recaen sobre recursos naturales, las zonas de dominio público contempladas están situadas a orillas del lago de Garda o en las costas marítimas. Por otra parte corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si dichas concesiones deben ser objeto de un número limitado de autorizaciones, para lo cual será preciso tomar en consideración que las concesiones controvertidas no se adjudican a escala nacional sino municipal. A ello añade el Tribunal de Justicia que dado que los órganos jurisdiccionales remitentes consideran que las concesiones controvertidas pueden constituir concesiones de servicios, debe señalarse que según el considerando 57 de la Directiva 2006/123 esta no afecta a la celebración de contratos por las autoridades competentes para la prestación de un servicio específico regido por normas relativas a los contratos públicos. Así pues los regímenes de autorización de la citada Directiva no son aplicables a concesiones de servicios que pueden estar dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/23. El Tribunal de Justicia recuerda que una concesión de servicios consiste en la transferencia por un adjudicador a un concesionario de un derecho de explotación de un servicio determinado, disponiendo el segundo de ellos de cierta libertad económica para determinar las condiciones de explotación de ese derecho y estando por ello ampliamente expuesto a los riesgos vinculados a dicha explotación. En este caso las concesiones no se refieren a una prestación de servicios determinada por la entidad adjudicadora sino a la autorización para ejercer una actividad económica en una zona de dominio público, por lo que no están comprendidas en la categoría de las concesiones de servicios. En ese mismo sentido el considerando 15 de la Directiva 2014/23 señala que tampoco deben considerarse concesiones de servicios a los efectos de esa Directiva a acuerdos cuyo objeto es el derecho de un operador económico a

explotar determinados parajes o recursos de carácter público, con arreglo al Derecho privado o público.

En cuanto a la aplicación del citado artículo 12 el Tribunal comienza por señalar que la concesión de autorizaciones debe de estar sometida a un procedimiento de selección de candidatos que ofrezca todas las garantías de imparcialidad y transparencia, especialmente de publicidad. En ese sentido una normativa que establece una prórroga *ex lege* de la fecha de vencimiento de las autorizaciones equivale a una renovación automática expresamente prohibida por el artículo 12.2. A eso se añade que la prórroga automática impide organizar un procedimiento en las condiciones antes descritas. En cuanto al argumento del Gobierno italiano de la necesidad de esa prórroga para respetar la confianza legítima de los titulares de esas autorizaciones, al permitirles amortizar las inversiones llevadas a cabo, el Tribunal advierte que en efecto el artículo 12.3 permite a los Estados tener en consideración razones imperiosas de interés general al regular el procedimiento de selección, pero ello únicamente en el contexto del establecimiento de las normas del procedimiento de selección de los candidatos potenciales, por lo que no puede justificar una prórroga automática de unas autorizaciones que cuando se concedieron inicialmente no se organizó ningún procedimiento de selección en las condiciones ya señaladas. Por otra parte la justificación basada en el principio de protección de la confianza legítima requiere una apreciación caso por caso para demostrar que el titular de la concesión pudo confiar legítimamente en que se renovarían su autorización y realizó las inversiones correspondientes, pero no puede aplicarse esa justificación aplicándola de manera indiferenciada a todas las autorizaciones. Por todo ello el Tribunal responde a la cuestión planteada en el sentido de que el artículo 12 de la Directiva 2006/123 se opone a una norma nacional que establece la prórroga automática de las autorizaciones vigentes en relación con el dominio marítimo y lacustre y destinadas al ejercicio de actividades turístico-recreativas, al no existir ningún procedimiento de selección de los candidatos potenciales.

Por último el Tribunal de Justicia responde conjuntamente a la cuestiones planteadas por ambos Tribunales Regionales acerca de la oposición de una norma nacional que permite la prórroga automática de concesiones sobre dominio público vigentes y destinadas al ejercicio de actividades turístico-recreativas con los artículos 49, 56 y 106 TFUE. El Tribunal de Justicia recuerda con carácter preliminar que una medida nacional adoptada en un ámbito armonizado con carácter exhaustivo en el

Derecho de la Unión debe apreciarse no a la luz de las disposiciones de Derecho primario sino a la de las disposiciones de la medida de armonización. En ese sentido los artículos 9 a 13 de la Directiva 2006/123 establecen unas disposiciones que el Estado miembro debe respetar cuando la actividades de servicios esté sujeta a la concesión de una autorización, por lo que puede considerarse que esos artículos llevan a cabo una armonización exhaustiva de los servicios comprendidos en su ámbito de aplicación. Por ello en opinión del Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales referidas a la interpretación del Derecho primario solo tienen sentido en caso de que el artículo 12 de la Directiva 2006/123 no sea aplicable a los litigios nacionales, extremo que debe determinar el órgano jurisdiccional nacional.

No obstante, el Tribunal señala que las concesiones controvertidas están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 49 TFUE ya que se refieren a un derecho de establecimiento en la zona de dominio público con vistas a una explotación económica con fines turístico-recreativos. A este respecto se recuerda que cuando las autoridades públicas tienen la intención de adjudicar una concesión no comprendida en el ámbito de aplicación de las Directivas relativas a las distintas categorías de contratos públicos están obligadas a respetar en general las normas fundamentales del TFUE, en especial el principio de no discriminación. Más en concreto, la adjudicación de una concesión de servicios que presente interés transfronterizo sin transparencia alguna a una empresa situada en el Estado miembro de la entidad adjudicadora constituye una diferencia de trato en perjuicio de empresas situadas en otro Estado miembro que pudieran estar interesadas en esa concesión y por tanto contradice el artículo 49 TFUE. El citado interés transfronterizo se debe apreciar a partir de un conjunto de criterios, entre los que se incluyen la importancia económica del contrato, el lugar de su ejecución o los aspectos técnicos, atendiendo a las características propias del contrato considerado. Las indicaciones dadas por los órganos jurisdiccionales remitentes permiten afirmar que en el primer procedimiento nacional existe interés transfronterizo cierto, pero en el segundo no se han indicado los elementos necesarios para alcanzar esa conclusión, correspondiendo al órgano jurisdiccional nacional comprobar la concurrencia de los elementos necesarios para permitir que se verifique la existencia de un interés transfronterizo cierto. Así el Tribunal de Justicia declara inadmisibles la primera cuestión planteada por el Tribunal Regional de Cerdeña. Respecto a la planteada por el Tribunal Regional de Lombardía el Tribunal de Justicia señala que una

normativa como la controvertida en ese litigio principal posterga la adjudicación de las concesiones mediante un procedimiento de licitación transparente, habida cuenta del retraso que provoca. Por eso puede considerarse que introduce una diferencia de trato en perjuicio de empresas situadas en otro Estado miembro que pudieran estar interesadas en esas concesiones, lo que está prohibido por el artículo 49 TFUE.

Por último respecto al argumento del Gobierno italiano de que esas prórrogas pretenden permitir a los concesionarios la amortización de sus inversiones, el Tribunal de Justicia admite que una diferencia de trato de ese tipo puede justificarse por razones imperiosas de interés general, en particular por la necesidad de respetar el principio de seguridad jurídica. A eso se añade que la concesión fue adjudicada cuando aún no se había establecido que los contratos que presentan un interés transfronterizo cierto podían estar sometidos a una obligación de transparencia. En ese caso el principio de seguridad jurídica obliga a que la resolución de una concesión de ese tipo se acompañe de un periodo transitorio que permita a los cocontratantes disolver sus relaciones contractuales en condiciones aceptables, especialmente desde el punto de vista económico. No obstante, las concesiones controvertidas fueron atribuidas cuando ya se había establecido que los contratos que presentaban interés transfronterizo cierto debían someterse a una obligación de transparencia, por lo que no cabe invocar el principio de seguridad jurídica para justificar una diferencia de trato prohibida por el artículo 49 TFUE. Por todo ello este artículo se opone a una normativa nacional que permite la prórroga automática de las concesiones sobre dominio público vigentes y destinadas al ejercicio de actividades turístico-recreativas, en la medida en que tales concesiones presenten un interés transfronterizo cierto.

- Sentencia del Tribunal de Justicia, de 15 de septiembre de 2016, as. C-400/15, *Landkreis Potsdam-Mittelmark*

El Tribunal Supremo Tributario de Alemania presenta una solicitud de cuestión prejudicial acerca de si el artículo 1 de la Decisión 2004/817/CE del Consejo, de 19 de noviembre de 2004, por la que se autoriza a Alemania a establecer una medida de inaplicación del artículo 17 de la Directiva 77/388/CEE en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, debe interpretarse como aplicable a una situación de una empresa que adquiere bienes o servicios que utiliza en más de un 90% para actividades no económicas, no comprendidas en el ámbito de aplicación del IVA.

El Tribunal de Justicia advierte de partida que la Directiva 77/388 fue sustituida por la Directiva 2006/112/CE a partir del 1 de enero de 2007, a su vez modificada por la Directiva 2009/162/UE, de 22 de diciembre de 2009, En cuanto que el ejercicio fiscal controvertido es el correspondiente a 2008, las referencias a la Sexta Directiva en la cuestión planteada se considerarán hechas a la Directiva 2006/112.

En cuanto al fondo de la cuestión el Tribunal de Justicia señala que del tenor literal de la Decisión de autorización se desprende que establece una excepción al artículo 17.2 de la Sexta Directiva según el cual un sujeto pasivo puede deducir el IVA soportado en la medida en que los bienes y servicios se utilicen para las necesidades de sus operaciones gravadas, es decir para una actividad económica. A continuación el Tribunal pasa a averiguar si el concepto *fines ajenos a la empresa*, que figura en el artículo 1 de la Decisión de autorización, puede comprender una situación en la que el demandante ejerce las actividades que le incumben en su condición de poder público, es decir que desarrolla actividades no económicas que sin embargo no son ajenas a la empresa. Para ello hay que referirse al significado de ese concepto en la Sexta Directiva, cuyo artículo 6.2.a) señala que el uso para fines ajenos a la empresa puede quedar sujeto al IVA. En cambio no están incluidas en el ámbito de aplicación de la Sexta Directiva las actividades no económicas, por lo que el citado artículo 6.2.a) no pretende establecer que operaciones no comprendidas en el ámbito de aplicación del IVA puedan considerarse realizadas para *fines ajenos a la empresa*, ya que eso privaría de sentido al artículo 2.1 de la Sexta Directiva. A esa misma conclusión conduce la estructura del sistema común del IVA, en el que la distinción entre actividades económica y no económicas sigue criterios distintos de los que distinguen entre el uso empresarial y el uso para fines ajenos a la empresa, en particular para fines privados.

En ese sentido el Tribunal de Justicia recuerda su reiterada jurisprudencia relativa al derecho de opción del interesado que utiliza un bien de inversión tanto para fines empresariales como privados al mismo tiempo para incluirlo a efectos del IVA en el patrimonio de su empresa de forma total o en su patrimonio privado, excluyéndolo así completamente del sistema IVA o incluso integrarlo en su empresa solo en proporción a su utilización profesional efectiva. Sin embargo esa opción desaparece cuando se trata de averiguar si el bien es utilizado o no para una actividad económica. En ese caso el artículo 17.2.a) de la Sexta Directiva establece el derecho a deducir el impuesto soportado cuando la empresa utiliza el bien tanto para actividades económicas como no

económicas, señalándose la obligación de que las medidas adoptadas a este respecto por los Estados miembros soporten el principio de neutralidad fiscal en el que se basa el sistema común del IVA. De acuerdo con este principio el régimen de deducciones busca liberar completamente al empresario del peso del IVA devengado o abonado en el marco de todas sus actividades económicas, objetivo que no cumple una exclusión del derecho a deducción para bienes empresariales que se utilicen en menos de un 10% para actividades económicas.

El Tribunal añade que las consideraciones realizadas son plenamente aplicables a la interpretación del concepto *finés ajenos a la empresa*. A ese respecto se recuerda que las exigencias de unidad y coherencia del Derecho de la Unión conducen a que los conceptos empleados por actos adoptados en un mismo ámbito tengan el mismo significado, salvo que el legislador de la Unión haya expresado una voluntad diferente. A eso añade que no cabe considerar que ese concepto pudiera ser interpretado para periodos anteriores a la sentencia de 12 de febrero de 2009. En ese sentido se recuerda que las interpretaciones del Tribunal de Justicia tienen carácter retroactivo y son válidas a partir de la entrada en vigor de la disposición interpretada. Por ello dicho concepto en ningún momento ha podido ser considerado como referido a la distinción entre actividades económicas y no económicas. Por todo ello se concluye que el artículo 1 de la Decisión de autorización debe interpretarse como no aplicable a una situación en la que una empresa adquiere bienes o servicios que utiliza en más de un 90% para actividades no económicas, no comprendidas en el ámbito de aplicación del IVA.

III. OTROS DOCUMENTOS RELEVANTES

1. COMISIÓN EUROPEA

De las ocho Comunicaciones de la Comisión que se citan en el sumario, se van a desarrollar sólo las dos siguientes por incluir actuaciones relacionadas con los entes territoriales y locales que aquí interesan.

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países*

En la introducción de esta Comunicación se hace constar que la diversidad es, y siempre será, un elemento representativo de las sociedades europeas. De hecho, en la UE residen actualmente 20 millones de nacionales extranjeros que constituyen el 4 % de

la población total. La movilidad humana, en mayor o menor grado y por razones diversas, será una característica inherente del siglo XXI tanto en Europa como en el resto del mundo; esto significa que la UE no solo necesita redoblar sus esfuerzos por cuanto atañe a la gestión de los flujos migratorios, sino también en lo que se refiere a sus políticas de integración aplicables a los nacionales de terceros países.

La UE presta su apoyo a las políticas de integración de los Estados miembros desde hace varios años. En 2014, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior ratificó los Principios Básicos Comunes para una Política de Integración de los Migrantes en la Unión Europea adoptados en 2004, que establecen un enfoque común de la integración de los nacionales de terceros países en toda la UE. En 2011, la Comisión Europea presentó la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países, en la que abogaba por la adopción de un enfoque más sólido y coherente en materia de integración, en las diferentes esferas políticas y niveles de gobierno. Durante esos años, muchos Estados miembros elaboraron sus propias políticas de integración en función de sus contextos nacionales, y la UE desempeñó un papel importante en el apoyo prestado a algunas de estas medidas.

En vista de los desafíos que la migración plantea hoy en día, y como bien se ha anunciado en la Comunicación de 6 de abril de 2016, ha llegado el momento de revisar y reforzar el enfoque común en todas las esferas políticas y de promover la participación de todos los agentes pertinentes, entre otros, la UE, los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 79, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, si bien los Estados miembros son los principales responsables en el ámbito de la integración, la UE puede establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio.

Las investigaciones revelan que los nacionales de terceros países aún encuentran obstáculos en el sistema de enseñanza, el mercado laboral y el acceso a una vivienda decente. Son más vulnerables a la pobreza y a la exclusión social en comparación con los nacionales del país de acogida, incluso si tienen empleo. Además, los niños están expuestos a un riesgo particularmente alto de pobreza.

También se ha constatado que las políticas de integración funcionan mejor cuando se diseñan para garantizar la existencia de sistemas coherentes que faciliten la participación y capacitación de todos en la sociedad, tanto de los nacionales de terceros países como de las comunidades en las que se integran. Esto supone que la integración debe ir más allá de la participación en el mercado laboral y de la lengua del país de acogida: la integración es más eficaz cuando está arraigada en lo que significa vivir en la diversidad de las sociedades europeas.

Este proceso de integración bidireccional y dinámico no solo entraña esperar que los nacionales de terceros países acojan los valores fundamentales de la UE y aprendan la lengua de acogida, sino también ofrecer las condiciones propicias para que participen en la economía y la sociedad del Estado miembro en el que se instalan.

Medidas previas a la partida y a la llegada:

Los principales elementos para facilitar la integración de los refugiados mediante su reasentamiento en los países de destino consisten en facilitarles información sobre el país en que se van a reasentar, ayudarlos a crearse expectativas realistas acerca de su nueva vida, concienciarlos sobre sus derechos y deberes y dotarlos de competencias lingüísticas y de otro tipo que puedan ayudarlos a tener éxito en su nuevo entorno.

Asimismo, las medidas previas a la llegada pueden ayudar a preparar a las comunidades de acogida para la llegada de los nacionales de terceros países, un hecho que contribuye a estimular la empatía y sirve para saber cómo superar los prejuicios y fomentar una actitud receptiva y acogedora. Muchos Estados miembros ya organizan algún tipo de medidas previas a la llegada para las comunidades que acogen a refugiados reasentados. Por ejemplo, la red SHARE, cofinanciada por la Comisión Europea y destinada a conectar a las autoridades locales y regionales europeas y a los interlocutores de la sociedad civil que participan en la integración y el reasentamiento de los refugiados, ha desarrollado un programa para la comunidad de la red SHARE, una herramienta para la acogida, el apoyo y la capacitación de los refugiados reasentados.

En consecuencia, la Comisión pondrá en marcha proyectos destinados a apoyar las medidas previas a la partida y a la llegada aplicables a las comunidades locales, también en el marco de los programas de reasentamiento, centrándose sobre todo en los terceros países prioritarios. También colaborará con los Estados miembros para reforzar

la cooperación con los terceros países seleccionados en la adopción de medidas previas a la partida, incluso en el marco del plan de acción firmado en la Cumbre de La Valeta.

Y, en aras de reforzar sus políticas de integración, se insta a los Estados miembros a promover los programas de patrocinio privados para el reasentamiento de los refugiados, a fin de involucrar activamente a las comunidades locales en el proceso de integración de los nacionales de terceros países. En el marco de estos programas, las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de particulares sufragan el coste del reasentamiento y se encargan de la primera integración de los refugiados reasentados en cooperación con las comunidades locales.

Educación:

En concreto, la atención y la educación infantil resultan fundamentales para la integración de las familias y los niños procedentes de terceros países. También desempeñan una función indispensable para aprender a convivir en sociedades heterogéneas y para adquirir competencias lingüísticas. Se ha demostrado que invertir en atención y educación infantil es eficaz para luchar contra la pobreza y la exclusión social, así como para garantizar que a todos los niños se les ofrece la oportunidad de desarrollar su pleno potencial.

El aprendizaje informal (por ejemplo, en asociaciones juveniles, cultura y deporte) también desempeña un papel fundamental para complementar la integración mediante la educación formal en colegios o centros de enseñanza superior.

Así, la Comisión eliminará los obstáculos para que todos los niños y las niñas nacionales de terceros países puedan acceder a la educación de la primera infancia mediante el desarrollo del marco de calidad europeo para la atención y la educación infantil (ECEC), incluida la asistencia al personal que participa en dicho marco para poder atender las necesidades específicas de las familias.

Acceso a los servicios básicos:

Para que los nacionales de terceros países puedan empezar a vivir en la nueva sociedad en la que se integran, es una condición indispensable que puedan acceder a una vivienda digna y asequible, aunque esta opción plantea un importante desafío por la afluencia actual, tanto en la fase de acogida inicial como en la búsqueda de soluciones de vivienda a largo plazo que aún ofrezcan suficientes posibilidades de empleo. Aunque las políticas de vivienda son competencia de los Estados miembros, la Comisión les

presta su apoyo para afrontar los desafíos de alojamiento inmediatos que plantea la crisis de los refugiados, ofreciéndoles financiación para que puedan habilitar viviendas sociales dignas y asequibles. El Banco Europeo de Inversiones también puede proporcionar ayudas, con fondos destinados a los centros de acogida, alojamiento temporal durante la fase de solicitud de asilo y viviendas sociales más a largo plazo para los nacionales de terceros países a los que se concede asilo. También se pueden conceder subvenciones para viviendas sociales en el marco de los programas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para 2014-2020. Hasta el momento, se han aprobado tres préstamos por un total de unos 800 millones EUR en financiación mediante préstamos destinados a unos 250.000 refugiados (en Alemania y Francia, el coste total del proyecto asciende a 1.600 millones EUR, más otro préstamo cuya tramitación está en curso).

La nueva Red europea para la integración y las asociaciones en el marco de la Agenda Urbana para la UE ofrecerá un marco para que las ciudades, los Estados miembros y otras partes interesadas intercambien experiencias y buenas prácticas sobre la dimensión urbana de la diversidad y la migración, incluso sobre cómo abordar el aislamiento geográfico y la creación de guetos, y cómo identificar cuellos de botella y acciones concretas.

En aras de reforzar sus políticas de integración, nuevamente se insta a los Estados miembros a garantizar la adopción de un enfoque integrado, mediante la coordinación de políticas de vivienda con un acceso equitativo al empleo, la atención sanitaria y los servicios sociales, así como a través de una colaboración intersectorial, reforzando para ello la comunicación entre las autoridades locales, regionales y nacionales. Igualmente a crear redes de competencias de expertos sanitarios, por ejemplo, sobre salud mental — en particular sobre el estrés postraumático— de los refugiados, con una estrecha colaboración entre las autoridades sanitarias, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de profesionales sanitarios para la prevención y la detección precoz de problemas y la prestación de ayuda y tratamiento.

Participación activa e inclusión social:

Como se ha dicho, la integración no consiste solo en aprender la lengua, acceder a una vivienda o encontrar un trabajo. También se trata de desempeñar una función activa en la comunidad local, regional y nacional a la que uno pertenece, de establecer y

mantener contactos interpersonales reales mediante actividades sociales, culturales y deportivas, e incluso de la participación en política.

Al diseñar las políticas de integración a escala de la UE, nacional o local, es necesario prestar especial atención a los aspectos relativos al género, a la situación de los niños —incluidos los niños no acompañados y separados— y a las personas expuestas a una situación que les haga vulnerables, incluidas las víctimas de violencia de género y las personas que pertenecen a minorías religiosas y étnicas en riesgo de sufrir discriminación o de encontrar obstáculos desproporcionados a la integración.

Promover los intercambios con la sociedad de acogida mediante actividades de voluntariado, deportivas y culturales desde un principio facilita el diálogo y el entendimiento mutuo. Asimismo, esto puede aportar beneficios tanto a los nacionales de terceros países recién llegados (haciéndoles sentirse parte de su nueva comunidad y ayudándoles a entender las normas y los valores principales) como a la sociedad de acogida, ya que de esta forma se promueve la aceptación y se facilita la adopción de una actitud receptiva. Ya hay recién llegados que participan de manera activa en las actividades de los clubes deportivos y de las organizaciones juveniles y culturales de la UE. El Servicio Voluntario Europeo promueve el trabajo voluntario en los centros de acogida, por ejemplo. De esta forma, crea vínculos entre los solicitantes de asilo y los jóvenes europeos y contribuye a que los solicitantes de asilo conozcan mejor los valores y la cultura europeos.

Es conveniente aumentar la participación de los nacionales de terceros países en las estructuras democráticas locales. Hay que invertir en proyectos y medidas destinados a combatir los prejuicios y los estereotipos (por ejemplo, las campañas de sensibilización y los programas de formación). Y también aplicar íntegramente la legislación sobre la erradicación del racismo y la xenofobia y sobre los derechos de las víctimas y aplicar estrictamente las leyes contra la discriminación y a favor de la igualdad de trato. Organizar programas de orientación cívica para todos los nacionales de terceros países como una forma de impulsar la integración en la sociedad de acogida y promover el entendimiento y el respeto de los valores de la UE.

La integración de los extranjeros es una prioridad que hay que perseguir no solo en los distintos ámbitos políticos, sino también a diferentes escalas (UE, nacional, regional y local) y con la participación de las partes interesadas no gubernamentales (organizaciones de la sociedad civil, incluidas las diásporas y las comunidades de

migrantes, así como las organizaciones confesionales). La UE debe desempeñar un papel más importante en la coordinación y el enlace entre los diferentes agentes y partes interesadas en el ámbito de la integración de los migrantes para poder abordar los desafíos destacados anteriormente. Por ello, la Comisión Europea convertirá la red actual de Puntos de Contacto Nacionales de Integración en una Red Europea de Integración con una función coordinadora más sólida y un mandato de aprendizaje mutuo. La Comisión promoverá los intercambios entre los Estados miembros en el seno de dicha red mediante actividades de aprendizaje específicas, como visitas de estudios, revisiones entre iguales, asistencia mutua y talleres de aprendizaje entre iguales sobre aspectos específicos de la integración. La red promoverá la cooperación con las autoridades nacionales, locales y regionales, las organizaciones de la sociedad civil y otras redes de los Estados miembros a escala de la UE en esferas políticas afines (empleo, educación, igualdad, etc.).

En noviembre de 2015, el Consejo y la Comisión decidieron reforzar la cooperación en los ámbitos de la educación inclusiva, la igualdad, la equidad, la no discriminación y la promoción de competencias cívicas en el marco estratégico Educación y Formación 2020 para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación y el Plan de Trabajo de la Unión Europea para la Juventud para 2016-2018. Asimismo, la Comisión ha creado una asociación en el marco de la Agenda Urbana para la UE centrada en la integración de los nacionales de terceros países, en la que la Comisión, los Estados miembros, las ciudades y los representantes de la sociedad civil adoptarán medidas conjuntas para promover la integración. Esta labor se reforzó con la celebración de una mesa redonda sobre cuestiones políticas en la que intervinieron la Comisión y las ciudades europeas, con miras a promover la integración a largo plazo. El objetivo general es intensificar el diálogo con las autoridades locales y regionales y la sociedad civil (incluidas las comunidades de migrantes y las organizaciones de la diáspora) mediante reuniones periódicas para debatir acerca de las políticas de integración y de las cuestiones relativas a la financiación.

Financiación:

El éxito de las políticas de integración depende de la relación entre un marco político estratégico, coordinado y multidimensional y la ayuda financiera adecuada. La UE ha respaldado las medidas de integración mediante financiación específica y, en términos más generales, con instrumentos diseñados para la cohesión social y

económica entre los Estados miembros. En el período de programación anterior (2007-2013), se gastaron 825 millones EUR con cargo al Fondo Europeo para la Integración. La evaluación intermedia de este Fondo ha revelado que, en la mayoría de los Estados miembros, los proyectos financiados con cargo al Fondo no se han ejecutado. En varios Estados miembros, el Fondo contribuyó a reforzar y ampliar las actividades desarrolladas por las organizaciones no gubernamentales y los agentes locales en relación con la integración, y propició el diálogo y el intercambio de ideas y buenas prácticas entre las partes interesadas que participan en el proceso de integración⁵¹. Aparte de esta ayuda concreta, los Estados miembros también destinaron cuantías significativas en el marco de los Fondos Estructurales a respaldar las medidas de integración orientadas a mejorar la inclusión social y el acceso a la educación y al mercado laboral de los nacionales de terceros países. Por ejemplo, se cofinanciaron medidas con cargo al Fondo Social Europeo (FSE) que han beneficiado a más de 5 millones de personas de este segmento de la población. No obstante, esta financiación representó solo una parte de la inversión total realizada en los Estados miembros.

En el contexto del marco financiero plurianual 2014-2020 vigente, los Estados miembros han destinado 765 millones EUR a la integración en sus programas nacionales financiados con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Esta cifra refleja una ligera reducción con respecto al período anterior, a pesar de que las necesidades son realmente mayores, por lo que, dada la situación actual, ahora resulta insuficiente para cubrir la inversión total que los Estados miembros deben desembolsar.

En el FSE se han dotado 21.000 millones EUR para distribuirlos entre todos los Estados miembros, en aras de promover la inclusión social, combatir la pobreza y la discriminación, mientras que en el marco del FEDER, los Estados miembros han destinado 21.400 millones EUR. Este último fondo puede contribuir a las medidas destinadas a apoyar las inversiones en infraestructuras para el empleo, la inclusión social y la educación, así como para vivienda, sanidad, apoyo a la creación de empresas y la regeneración física, económica y social de las comunidades desfavorecidas en zonas urbanas y rurales, también a través del Programa de Acciones Urbanas Innovadoras.

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) puede contribuir a respaldar la integración en el contexto de la prioridad «Fomento de la inclusión social,

reducción de la pobreza y desarrollo económico en las zonas rurales», con dotaciones que ascienden a 14.400 millones EUR en total, con posibilidades de creación de empleo y prestación de servicios básicos y medidas a favor de la inclusión social.

En el futuro próximo, la Comisión continuará supervisando las políticas y los resultados en el ámbito de la integración mediante la creación y la ampliación de las herramientas y los indicadores actuales, fortaleciendo aún más la cooperación con los agentes pertinentes. Por ejemplo, la UE ha promovido, en colaboración con la OCDE, la realización de un estudio comparativo conjunto de carácter internacional sobre los resultados de la integración, que ofrece a los responsables políticos los valores de referencia necesarios para relacionar los resultados de su propio país con los de otros países, así como para identificar buenas prácticas (OCDE/Unión Europea 2015, *Indicators of Immigration Integration 2015 – Settling In* «Indicadores de la Integración de Inmigrantes 2015 – Asentamientos»). Los resultados sobre integración a escala local también se analizarán en el futuro. Sobre esa base, la Comisión seguirá analizando los resultados de la integración de los nacionales de terceros países y, además, ofrecerá orientación, cuando proceda, a los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo.

Finalmente, esta Comunicación de la Comisión nos presenta un cuadro-resumen con la descripción completa de las medidas previstas a escala de la UE para 2016-2017.

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años*

Como su nombre indica, esta Comunicación de la Comisión cumple la función de informar sobre los resultados obtenidos en estos tres años de implantación de la Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil en el conjunto de la Unión.

Los jóvenes son el futuro de Europa. Nuestra misión consiste en crear las condiciones necesarias para garantizar su óptimo desarrollo y ofrecerles las mejores oportunidades para participar activamente en el mercado laboral y en la sociedad. No obstante, los jóvenes son también los que con más intensidad han sufrido las consecuencias de la crisis y, según una reciente encuesta del Eurobarómetro, la mitad de los jóvenes europeos se sienten excluidos y marginados de toda participación significativa en la vida social y económica.

Desde 2013, la Unión y sus Estados miembros están inmersos en una ambiciosa estrategia destinada a reducir el desempleo juvenil. A raíz de una propuesta de la Comisión, todos los Estados miembros aprobaron la creación de una Garantía Juvenil, que es un compromiso político en forma de una Recomendación del Consejo adoptada en abril de 2013, cuyo objetivo es velar por que todos los jóvenes reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. La creación de la Garantía Juvenil se vio acompañada de orientación política y de ayuda financiera a escala de la UE, en particular a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Tres años después de la puesta en marcha de la Garantía Juvenil, en la UE hay 1,4 millones de jóvenes desempleados menos. En 2015, la tasa de desempleo juvenil anual había descendido en 3,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 20,3 % y el número de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis) en 1 punto porcentual hasta situarse en una media del 12 % en la UE. Si bien las tasas de desempleo juvenil y de ninis son muy desiguales en la UE, cabe señalar que ambos porcentajes han disminuido en la mayoría de los Estados miembros. Durante el mismo período, la tasa de desempleo disminuyó más rápidamente para la población juvenil que para la población adulta, tanto en el conjunto de la UE como en numerosos Estados miembros. Estos datos apuntan a que las reformas estructurales del mercado laboral y de las políticas educativas y formativas respaldadas por la Garantía Juvenil han marcado una diferencia.

La Garantía Juvenil se ha hecho realidad en toda la UE. Desde enero de 2014, catorce millones de jóvenes han participado en sistemas de Garantía Juvenil; unos nueve millones de jóvenes aceptaron una oferta: en su mayoría, ofertas de empleo. Casi dos tercios de los jóvenes que abandonaron la Garantía Juvenil en 2015 aceptaron una oferta de empleo, de educación, un período de prácticas o formación de aprendices. La Garantía Juvenil ha facilitado considerablemente la ejecución de reformas estructurales y la innovación en el diseño de políticas en los Estados miembros. Se complementa con otras iniciativas, como la Nueva Agenda de Capacidades para Europa o la Alianza para la Formación de Aprendices. No obstante, las elevadas tasas de desempleo juvenil siguen siendo inaceptables y todavía quedan muchos retos que han de ser abordados por los Estados miembros. Será preciso un compromiso político continuado con la Garantía Juvenil como reforma estructural a largo plazo con el fin de sacar el máximo partido al

trabajo realizado hasta la fecha. Una mayor coordinación interna y la creación de capacidades entre las partes interesadas, como los servicios públicos de empleo y los proveedores de educación y formación, ayudarán a consolidar asociaciones prometedoras y a mejorar los resultados. Y, por último, aún queda mucho por hacer para encaminar a los grupos más difíciles de alcanzar y a los que están más alejados del mercado laboral por la senda de la Garantía Juvenil.

Para financiar este proceso, se ha movilizado un considerable apoyo financiero de la UE. Durante el período 2014-2020, el Fondo Social Europeo invertirá directamente al menos 6.300 millones de euros —además de la Iniciativa de Empleo Juvenil— en apoyar la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo con arreglo a la misma prioridad de inversión.

Además, la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), con una dotación financiera inicial de 6.400 millones de euros, ha facilitado por primera vez apoyo específico directo a los jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación que viven en regiones donde los índices de desempleo juvenil son superiores al 25 %. En 2015, la Comisión decidió acelerar la aplicación de la IEJ incrementando la prefinanciación a los Estados miembros en casi 1.000 millones de euros. Sobre la base de los resultados iniciales y de la evaluación de las necesidades hasta 2020, la Comisión acaba de proponer ampliar la financiación de la IEJ añadiendo 1.000 millones de euros del presupuesto de la UE, que se complementarán con una cantidad idéntica procedente de la asignación de los Fondos Sociales Europeos de los Estados miembros que puedan optar a ellos.

2. COMITÉ DE LAS REGIONES

De los diez dictámenes incluidos en el sumario, se han realizado reseñas de los seis que más interés tienen dentro del objeto primordial de este Seminario, considerando que los otros cuatro tienen muy escasa relevancia para los entes locales aragoneses.

- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — *Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía (2016/C 240/05)*

Es necesario que la transición energética beneficie plenamente a los consumidores finales: hogares, empresas e industria. En este contexto, las políticas seguidas en materia de gestión de la energía deben aspirar a que el consumidor sea responsable de su propio consumo, a fin de que pueda sacar partido de las nuevas tecnologías para

reducir su factura y contribuir a los esfuerzos de la UE para conseguir sus ambiciosos objetivos climáticos acordados en París.

En este Dictamen se destaca la importancia de los entes territoriales en la puesta en marcha de la legislación europea en este ámbito, la creación y la financiación de infraestructuras de distribución, medición y gestión de la demanda de energía, la gestión de la producción descentralizada y la difusión de las buenas prácticas desarrolladas a escala local y regional, así como en la información y asesoramiento a los consumidores de energía.

Se reitera la absoluta necesidad de basar en el principio de subsidiariedad toda futura legislación sobre la gestión de la demanda de energía y la producción de energía renovable descentralizada, así como la protección de los consumidores y sus derechos.

Insiste en el compromiso de seguir contribuyendo a la preparación y al proceso del Foro de los Ciudadanos y la Energía y de participar activamente en la elaboración de las políticas de la Unión Europea, formulando recomendaciones sobre las iniciativas recientes y futuras y sobre sus repercusiones sociales y económicas a nivel local y regional. además de acoger con satisfacción que la Comisión Europea haga referencia al Pacto de los Alcaldes ; recuerda que sus signatarios (entes locales y regionales de toda la UE) son verdaderos modelos de consumo de energía sostenible y que promueven voluntariamente las buenas prácticas en materia de autoproducción entre los consumidores; subraya que más de 180 miembros del CDR ya representan a los signatarios del Pacto de los Alcaldes y que el CDR se ha comprometido a promoverlo entre sus propios miembros y en sus contactos con los entes locales y regionales en la UE y fuera de ella; reitera, no obstante, que el Pacto de los Alcaldes no es representativo de todos los entes locales y regionales europeos. No se deberían discriminar otras iniciativas que permitan a las ciudades afrontar objetivos ambiciosos.

Para una verdadera autonomía del consumidor, es útil la concienciación de los ciudadanos, a través de medidas adecuadas, como la instalación de un contador inteligente y acceso a la información del mismo. Hay que garantizar el acceso de los consumidores a una información sencilla, clara, completa y adecuada, segura, fiable, gratuita e independiente en materia de energía, tanto con respecto a las ofertas de suministro, los contratos, sus derechos y deberes, como respecto a los productos y servicios, incluidas las subvenciones europeas y nacionales que puedan ayudarles a

reducir su consumo y su factura, así como a adquirir y hacer funcionar sus propios dispositivos de producción de energía.

Con respecto a facilitar el cambio de proveedor, hay que garantizar que todos los consumidores tengan acceso, como mínimo, a un «instrumento de comparación independiente y confirmado».

A fin de mejorar la legibilidad y comparabilidad de las facturas se debe proceder a la elaboración de una factura «tipo» que recoja una serie de elementos estándar, legibles, claros y comparables a nivel europeo y que permita a los consumidores optimizar su consumo de energía.

Además, los consumidores deberían tener fácil acceso a la lectura de sus contadores, en diversas formas (mediante el propio contador inteligente, en línea, a través de un registro detallado de su factura energética mensual, mediante un acompañamiento individual, etc.).

Por todo ello, hay que apoyar y regular el desarrollo de contadores inteligentes, la investigación y la innovación, dando prioridad a la investigación aplicada en materia de gestión y reducción del consumo, desplazamiento y gestión de la carga, establecimiento de sistemas de registro, distribución y transmisión inteligente, segura, fiable y rentable, así como de sistemas de almacenamiento industriales y domésticos. El desarrollo y el funcionamiento de las ciudades tienen una repercusión enorme en la demanda de energía, puesto que suponen entre el 60 % y el 80 % del consumo energético mundial y aproximadamente el mismo porcentaje de emisiones de CO₂.

Se debe permitir la participación de los entes locales y regionales y de los ciudadanos en los mercados de la energía, no solo en los contextos estrechamente circunscritos de «aumentar la participación del consumidor» y específicamente del Pacto de los Alcaldes, sino que incluya a los entes locales y regionales como actores, por ejemplo, en las conclusiones generales en las que se considera necesario actuar a nivel de los Estados miembros a través de iniciativas de colaboración con la industria, las organizaciones de consumidores y las autoridades reguladoras.

Pide a la Unión Europea y a sus Estados miembros que velen por que los entes locales y regionales, así como las empresas energéticas locales, dispongan de una financiación suficiente y de fácil acceso para seguir políticas y proyectos en el ámbito de la eficiencia energética y de la producción y utilización de las energías renovables,

por ejemplo, para ofrecer asesoramiento energético. El Comité Europeo de las Regiones aboga por que la Unión Europea incluya este elemento en los futuros programas de financiación emprendidos en este ámbito.

Propone establecer un marco claro, que ofrezca un fácil acceso a las redes inteligentes de energía producida por el consumidor, facilitando y acortando los largos procedimientos de concesión de licencias/autorización y suprimiendo otros obstáculos administrativos y reglamentarios que impiden una verdadera competencia.

Señala que hay muchos ejemplos de buenas prácticas en materia de participación de los consumidores en la buena gestión del consumo y en la producción descentralizada de energía renovable, y subraya la importancia del Comité Europeo de las Regiones en el intercambio de buenas prácticas.

Por último, subraya, en particular, el enorme potencial de la autoproducción individual y colectiva de energías renovables disponibles localmente, y pide a la Unión Europea que analice los obstáculos reglamentarios y financieros, así como los vinculados a la necesidad de adaptar las redes eléctricas existentes a los mecanismos de autoconsumo, que se oponen al desarrollo de dichas iniciativas y que adopte las medidas adecuadas para superarlos. En este contexto, el Comité Europeo de las Regiones señala que el concepto de apropiación es importante para implicar a los ciudadanos en la transición energética de manera efectiva, y aboga por que se preste especial atención a los consumidores que no dispongan de los recursos financieros o prácticas de inversión en tecnologías de autoproducción; y por otra parte, remarca el importante papel que pueden desempeñar los entes locales y regionales a la hora de organizar o apoyar las iniciativas locales de sistemas colectivos, cooperativos o de autogeneración para la producción, distribución y consumo de energía.

- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — *Etapas concretas para la aplicación de la Agenda Urbana de la UE (2016/C 240/03)*

La Agenda Urbana es un proyecto europeo de extraordinaria importancia, pues desarrolla un nuevo método de trabajo que debe ofrecer un marco operativo e instrumentos eficaces para asegurar la coherencia de todas las políticas que afectan a las ciudades y a las zonas funcionales que las rodean. Dado que aproximadamente dos tercios de todas las políticas sectoriales de la UE repercuten en las áreas urbanas europeas, se debe mejorar la participación de las ciudades en su diseño y ejecución. Su

finalidad es la mejora de la calidad de vida en las ciudades y el desarrollo de una nueva gobernanza «urbana» que, mediante un enfoque práctico y concreto, coordine los diferentes niveles y formule e implemente objetivos respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Elementos básicos de la Agenda Urbana:

La importancia de las ciudades: la tendencia mundial a una creciente concentración de la población en ciudades también se observa en Europa. Europa es un continente donde cerca del 70 % de la población vive hoy en ciudades o aglomeraciones urbanas. Estas constituyen motores de desarrollo económico —generan por sí solas más del 75 % del PIB—, inclusión social y desarrollo sostenible.

Las zonas rurales y urbanas son espacios funcionales complementarios: uno de los temores frecuentemente manifestados en el debate sobre la Agenda Urbana es que el mayor interés que se presta a la dimensión urbana podría redundar en detrimento del apoyo a las zonas rurales. El CDR destaca sin embargo la importancia de los vínculos que unen las zonas urbanas a las zonas rurales, y reconoce el papel que desempeñan estas últimas, que contribuyen también al crecimiento y la creación de empleo. En particular incrementando el acceso a los servicios y el desarrollo de las tecnologías digitales. Solo si ambas zonas son fuertes, será posible alcanzar el principal objetivo, que es una Europa ecológica, económica y socialmente sólida, y una cohesión territorial reforzada.

Procedimiento para la aplicación de medidas concretas para una Agenda Urbana: el Pacto de Ámsterdam:

Su objetivo es desarrollar y aplicar planes de acción trienales que pongan en práctica políticas integradas para la solución de problemas urbanos fundamentales, en el marco de doce asociaciones temáticas.

El CDR acoge favorablemente que cuatro asociaciones piloto («calidad del aire», «vivienda», «pobreza urbana» y «migración e integración de los refugiados») ya hayan iniciado su trabajo.

El desarrollo y la financiación de los planes de acción urbanos que se creen en el marco del Pacto de Ámsterdam o de otros programas europeos, como URBACT, podrían ser objeto de programas operativos en el futuro período de programación

Debido a la creciente importancia del Semestre Europeo como instrumento de coordinación de la política económica, el CDR solicita que las cuestiones urbanas y rurales también se tengan debidamente en cuenta en el marco del Semestre Europeo. Esto podría lograrse si los Estados miembros favorecieran la adecuada participación de los entes locales y regionales en la preparación de los Programas Nacionales de Reforma.

En lo que se refiere al Pacto de los Alcaldes, que reúne a más de 6.000 entes locales y regionales que se han comprometido a reducir las emisiones de dióxido de carbono por encima de los objetivos climáticos de la UE para 2020, el CDR pide a la Comisión Europea que consolide el papel del Pacto de los Alcaldes con el objetivo de que pueda proseguir su actividad más allá de 2020 y convertirse en instrumento de las contribuciones concretas que las ciudades y regiones pueden aportar a la lucha contra el cambio climático en un marco de la UE ampliado.

El Pacto de Ámsterdam debería conducir a la adopción de un acuerdo vinculante sobre el proceso de aplicación de la Agenda Urbana. Y las ocho asociaciones que aún no han visto la luz deberían ponerse en marcha lo antes posible.

En el marco de la Presidencia eslovaca de la Unión Europea, de aquí a finales de 2016 debería presentarse un primer informe sobre la puesta en práctica de las asociaciones.

Para asegurar el carácter vinculante de los futuros desarrollos políticos y la sostenibilidad de la Agenda Urbana, habría que presentar un Libro Blanco que analizara y sistematizara los resultados de las asociaciones y describiera los elementos de una mejor gobernanza para que puedan transferirse: ello permitiría, por una parte, conferir una fuerza vinculante a esa política y, por otra, garantizar una mayor transparencia. Sin embargo, para elaborar el Libro Blanco no debería esperarse al término de los tres años de duración de las asociaciones, sino que en 2017, tras una revisión intermedia, habría que sintetizar y sistematizar ya las experiencias adquiridas, que deberían servir para preparar el futuro período de programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a partir de 2021 y de la Estrategia que suceda a la Estrategia Europa 2020.

- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — *La legislación medioambiental de la UE: mejorar la notificación y el cumplimiento (2016/C 240/04)*

Mejora del seguimiento y la notificación en materia de medio ambiente:

La recogida de información (seguimiento), la transferencia de información (notificación), así como la visibilidad y la difusión de los datos a los ciudadanos, son esenciales para todo el ciclo político de elaboración, aplicación y evaluación de la legislación medioambiental.

Es necesario resaltar el papel central que desempeñan los entes regionales y locales a la hora de recabar datos y de utilizar el seguimiento y la notificación para facilitar información al público, fomentando una mayor concienciación entre los ciudadanos en cooperación con organismos de protección del medio ambiente.

En consecuencia, se debe animar a los entes locales y regionales a establecer obligaciones para que los promotores de planes y proyectos presenten a los entes locales y regionales los datos ambientales que hayan recogido para las evaluaciones de impacto ambiental y para obtener los permisos y licencias exigidos en virtud de la legislación medioambiental de la UE.

Por tanto, hay que subrayar la importancia de que los entes regionales y locales asocien y apoyen a los voluntarios, las ONG y los ciudadanos interesados (la llamada «ciencia ciudadana») favoreciendo su estrecha colaboración en la recogida de datos medioambientales, en particular los referentes a la biodiversidad.

Entre las medidas adoptadas por la Comisión Europea y la UE para mejorar el seguimiento y la notificación en materia de medio ambiente habría que destacar el objetivo de posibilitar que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la legislación de la UE sea sometido a una evaluación por parte de las autoridades locales, regionales y nacionales, así como por la Comisión Europea, y a una autoevaluación por parte de los sectores a los que afecta la legislación.

Para mejorar el seguimiento y la notificación en materia de medio ambiente por medios digitales se considera que las soluciones electrónicas y la administración electrónica tienen un enorme potencial para ayudar a los entes locales y regionales a racionalizar sus procedimientos de seguimiento y notificación en materia de medio ambiente, en particular con vistas a reducir la carga administrativa que entraña para los entes locales y regionales y las empresas, recolectar datos estructurados y resultados sistematizados, facilitar análisis de riesgos y mejorar la calidad del seguimiento y la notificación (por ejemplo, asistencia en materia de seguimiento y notificación y formularios en línea), así como mejorar información y participación del público.

Con respecto a la evaluación de la adecuación y eficacia (REFIT) de Inspire, el CDR considera que, habida cuenta de la experiencia adquirida con la aplicación de la Directiva 2007/2/CE por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire), es necesario llevar a cabo un inventario para determinar qué requisitos profesionales y técnicos son eficaces para alcanzar los objetivos de la Directiva y son viables desde el punto de vista de la relación coste-beneficio. En este contexto, aguardará con interés la evaluación de la adecuación y eficacia (REFIT) de la Directiva Inspire, que permite la puesta en común de información espacial entre las organizaciones del sector público y facilita el acceso del público a la información espacial en toda Europa;

Asimismo, con el fin de mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE, el CDR considera que los entes locales y regionales competentes se hallan en una posición central para llevar a cabo actividades de promoción del cumplimiento que entrañen la cooperación con los operadores reglamentados y la información a los ciudadanos sobre casos de incumplimiento importantes y sobre los resultados de las principales inspecciones realizadas.

Por tanto, insta a los Estados miembros y a los entes regionales y locales a que apliquen consecuentemente las medidas de aplicación, adopten sanciones proporcionadas y disuasorias en caso de infracciones de la legislación medioambiental de la UE y apliquen consecuentemente la Directiva 2008/99/CE relativa a los delitos contra el medio ambiente.

Además insta en concreto a los entes locales y regionales a que establezcan objetivos medioambientales y estrategias locales y regionales, o bien a que incluyan objetivos medioambientales en las estrategias (integradas) ya existentes para un desarrollo sostenible, que conciten el respaldo político.

Para terminar, pide a la Comisión Europea que asocie estrechamente al Comité de las Regiones a las futuras iniciativas que tengan por objeto mejorar la aplicación y la gobernanza medioambientales, como la iniciativa sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental (EIR).

- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — *Una política de comercio e inversión más responsable (2016/C 240/07)*

La Comunicación de la Comisión de 14 de octubre de 2015, titulada «Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable», reconoce el importante potencial que el comercio puede representar en términos de crecimiento, empleo y creación de puestos de trabajo e inversión en la UE.

Para que los beneficios de la globalización se distribuyan de forma equitativa y se mitiguen las repercusiones negativas, y para garantizar unas condiciones de competencia equitativas, los nuevos acuerdos de comercio no deben limitarse meramente a los aranceles y han de poner mayor énfasis en las pymes.

Así, el CDR destaca el papel fundamental de las pymes como eje central del desarrollo local y regional y, por lo tanto, para la cohesión de la UE como un todo, y recuerda que los costes de la condicionalidad para cumplir los estándares internacionales son generalmente más elevados para las pymes que para las empresas multinacionales. En ese sentido, acoge favorablemente el hecho de que la Comisión otorgue a las pymes un lugar relevante en su estrategia destacando las dificultades que pueden afrontar con respecto a la liberalización del mercado y pide que los entes locales y regionales participen de manera sistemática en el diálogo previsto entre la Comisión y los Estados miembros sobre las necesidades específicas de las pymes.

Como recomendaciones políticas, considera que la dimensión territorial de la estrategia debería garantizar que los entes locales y regionales de toda la UE se beneficien equitativamente de las oportunidades de inversión y crecimiento que se espera generen los acuerdos de libre comercio y los acuerdos comerciales en general, tal como estos acuerdos se describen en la Comunicación. Por otra parte, también es preciso dar visibilidad a las implicaciones que pueden tener los acuerdos de libre comercio para las actividades locales de financiación pública, a fin de proteger la libertad de organización y la autonomía local.

En la misma línea de recomendación, cree que existe una necesidad determinada de elaborar y ejecutar local y regionalmente los programas de internacionalización de las pymes implicando a las partes interesadas locales y regionales. Ello incluiría también señalar dónde falta apoyo para reducir las disparidades y los impactos negativos que un comercio más abierto puede conllevar para determinadas regiones.

También sostiene que es importante recordar que el comercio y la inversión tratan no solo de la apertura de los mercados, lo que a su vez estimulará la competencia y la

innovación y, al impulsar la competitividad europea, puede generar empleo y crecimiento, sino también del necesario desarrollo de todas las regiones para reforzar la cohesión económica, social y territorial y la prosperidad de todos los ciudadanos.

Y por último, considera que la reducción del coste normativo sería positiva puesto que daría un mayor impulso a las pymes, ayudándolas a acceder a nuevos mercados en que los sistemas que dan lugar a duplicaciones entre socios comerciales fuera de los acuerdos de libre comercio actúan como una barrera al mercado y ayudan a las grandes empresas ya asentadas a monopolizar los mercados.

- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — *La protección de los refugiados en sus regiones de origen: una nueva perspectiva (2016/C 240/06)*

El CDR constata que la crisis actual de los refugiados, como consecuencia de la guerra civil en Siria, junto con la situación de inestabilidad política de numerosos países del norte de África, así como otros conflictos y la situación de anarquía en algunas zonas del mundo es de una envergadura sin igual. Y todo parece indicar que a esta crisis le queda todavía mucho recorrido.

Opina que la envergadura y la seriedad del problema requieren un planteamiento holístico que consiste en diferentes aspectos: acogida sostenible de los refugiados que vienen a Europa con el respeto de sus derechos; frenar la migración irregular, sobre todo reforzando el control de las fronteras exteriores, imponiendo fuertes sanciones penales a los traficantes de seres humanos y estableciendo un sistema eficaz y seguro de repatriación de las personas que no cumplen con los criterios para ser solicitantes de asilo; mejora de los dispositivos de acogida en las regiones de origen, entendidas como tales tanto los países de procedencia como las regiones limítrofes; y abordar las causas fundamentales de la migración como consecuencia de la violencia y la anarquía. Desde hace tiempo esta combinación constituye el enfoque adoptado por la UE.

Lamenta que en la práctica se está prestando mayor atención a restringir el número de refugiados que llegan a Europa y a su redistribución entre los Estados miembros que a proteger los derechos de estas personas a todos los niveles. Incumbe a los entes locales y regionales una responsabilidad sin precedentes en la acogida y la integración de refugiados en Europa.

Constata que hasta ahora se ha dedicado mucha menos atención a la acogida de refugiados en las regiones a las que pertenece el país. Y ello, pese a que se trata de un

número considerablemente más alto del que se ha registrado en Europa: 2,1 millones de sirios registrados por el ACNUR en Egipto, Irak, Jordania y el Líbano, 1,9 millones de sirios registrados por el Gobierno turco y más de 26.700 refugiados sirios en el norte de África, es decir, un total de 4.390.439 personas.

Acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Consejo Europeo para alcanzar un acuerdo con Turquía; no obstante, expresa su preocupación sobre si el acuerdo firmado con Turquía reducirá el número de personas que cruzan las fronteras de la UE de manera irregular. Hace un llamamiento para que los refugiados reciban ayuda financiera directa y puedan solicitar un visado humanitario en los campamentos de refugiados situados en terceros países. El ACNUR debería también recibir parte de la ayuda para mejorar las condiciones de vida en los campamentos de refugiados.

En cuanto al Papel de los entes locales constata que los problemas de los refugiados y las comunidades en los países de origen y en la región circundante se manifiestan en los pueblos, ciudades y regiones donde viven, van al colegio, necesitan asistencia sanitaria, trabajan o buscan trabajo o conviven con los vecinos. Se espera por tanto que, tras la ayuda directa de emergencia, los entes locales y regionales, fundamentalmente, tomen medidas y busquen soluciones.

Señala, no obstante, que los entes locales y regionales en los países de origen y la región circundante encuentran dificultades considerables para satisfacer estas expectativas. Muchas veces antes de la llegada de los refugiados ya tenían insuficientes competencias, medios financieros escasos y poco personal formado. En un sistema político centralizado además no se puede actuar rápidamente porque se necesita la aprobación de muchas resoluciones y gastos por parte de niveles administrativos más elevados.

Es, por tanto, necesario reforzar la colaboración entre los entes locales y regionales, por una parte, y ACNUR y las ONG humanitarias, por otra, a fin de trabajar de manera coordinada; con un enfoque de subsidiariedad, es necesario dar reconocimiento y apoyo a las partes interesadas públicas, privadas y sin ánimo de lucro del tercer sector y de la sociedad civil que asumen en primera línea la acogida y las necesidades de los refugiados en los territorios, garantizando un itinerario constructivo de integración que tenga más en cuenta las realidades y los problemas territoriales.

El CDR señala que, para que la acogida en la región de procedencia sea una parte fundamental de una política de refugiados más amplia, se necesitan constantemente recursos económicos, materiales, humanos y técnicos. El Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior del 14 de septiembre de 2015 decidió razonablemente aumentar la contribución de la UE y los países miembros del ACNUR para poder acoger a un número elevado de refugiados sirios en campamentos de países vecinos y un aumento considerable del Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria, el Fondo Madad (8). Muy probablemente, será necesario seguir alimentándolo durante muchos más años.

Para finalizar, destaca que los entes locales y regionales europeos han desarrollado buenas prácticas y conocimientos específicos sobre la integración de los refugiados. Por tanto, hace un llamamiento al Consejo, la Comisión y el SEAE para que aprovechen la experiencia, la disposición y las redes de entes europeos locales y regionales: el Comité, sus redes ARLEM y CORLEAP, y sus plataformas pero también las asociaciones nacionales de municipios como la Asociación de Municipios de los Países Bajos (Vereniging van de Nederlandse Gemeenten — VNG). Tienen un amplio conocimiento y experiencia con servicios básicos, integración y desarrollo económico local y regional, no solo en Europa, sino también en los países de primera acogida. En Jordania y el Líbano, el planteamiento concreto de una puesta en común de las mejores prácticas, junto con una planificación integral y específica de los suministros en la zona, basada, en particular, en la planificación de situaciones hipotéticas y que tenga en cuenta los efectos en el potencial de desarrollo de las comunidades de acogida, parece ser una tarea que puede complementar en gran medida el trabajo del ACNUR.

- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — *Mejorar el mercado único (2016/C 240/08)*

El CDR, entre otras cuestiones, pide que se lleve a cabo la plena realización del mercado único digital, que tiene el potencial de superar la brecha digital entre regiones y de mejorar aún más el acceso a la información, incrementar la eficiencia e introducir modelos empresariales y administrativos mejorados; subraya que el comercio y la contratación pública electrónicos generan beneficios tangibles para los consumidores y que la administración electrónica facilita el cumplimiento en línea y el acceso a oportunidades de empleo y de negocio tanto para los ciudadanos como para las empresas, contribuyendo así al crecimiento económico.

Destaca el papel específico de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) como agentes transfronterizos en el mercado único, así como de otras estructuras transfronterizas como las Agrupaciones Europeas de Interés Económico o la Sociedad Cooperativa Europea. Estas entidades son laboratorios dedicados al mercado único y pueden contribuir a determinar las posibles barreras, ya que tienen la capacidad de identificar y abordar de forma local asuntos tales como la contratación pública, los contratos transfronterizos, la doble imposición a los trabajadores, la legislación vigente, la protección del consumidor y los servicios transfronterizos.

El CDR lamenta que no se haga referencia directa al sector artesanal y a iniciativas específicas para favorecerlo, si bien hay más de dieciséis millones de empresas artesanales que desempeñan un importante papel en la creación de empleo y el desarrollo económico.

Finalmente, reitera que, para determinar los efectos de las políticas de la UE, los Estados miembros y la Unión deben realizar evaluaciones de impacto territorial como una práctica normalizada en el proceso de elaboración de políticas, así como durante la programación y la ejecución de las inversiones sectoriales.

3. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Creación de una coalición de la sociedad civil y los entes territoriales subnacionales para cumplir los compromisos del Acuerdo de París» (Dictamen de iniciativa) (2016/C 389/03)

Conclusiones y recomendaciones:

El CESE acoge con satisfacción las decisiones de la COP21 de París y considera que constituyen un importante punto de inflexión para entablar una lucha eficaz contra el cambio climático.

No obstante, existen dos grandes problemas: por una parte, los objetivos presentados para reducir las emisiones en cada Estado miembro (contribución prevista determinada a nivel nacional, CPDN) no coinciden con los resultados de París. Por otra, a pesar de algunos avances limitados, no se ha concedido la suficiente importancia a la sociedad civil.

En la actualidad, los agentes de la sociedad civil se enfrentan a grandes obstáculos cuando proponen y aplican medidas sobre el cambio climático. En particular, esto se debe a que los responsables políticos no reconocen el gran potencial de la sociedad civil para la protección del clima. Hasta el momento, los estamentos políticos no se interesan en medida suficiente por qué estrategias planean utilizar los agentes de la sociedad civil contra el cambio climático, qué necesidades tienen y qué apoyo deben recibir. Cabe incluso decir que, en parte, los requisitos normativos ponen trabas sistemáticamente a los esfuerzos de la sociedad civil en favor de la protección del clima.

Como resultado, ocurre demasiadas veces que los agentes de la sociedad civil no encuentran un marco operativo que les permita poner en práctica sus planes de «protección climática desde abajo». Además, no pueden encontrar financiación para sus proyectos, aunque, de hecho, hay suficientes recursos de financiación disponibles.

Por consiguiente, el CESE propone, como respuesta directa a las decisiones tomadas en París, establecer una coalición entre los responsables políticos, la administración y la sociedad civil. La tarea de la coalición debe consistir en minimizar los obstáculos a la protección climática de la sociedad civil. Para ello la coalición debe:

— fomentar la protección climática desde abajo y reactivar el principio de «pensar globalmente, actuar localmente»,

— englobar la amplia gama de posibles estrategias contra el cambio climático de la sociedad civil, teniendo en cuenta la heterogeneidad y diversidad de los agentes de la sociedad civil,

— desarrollar una gobernanza multinivel que facilite y no obstaculice la protección climática de la sociedad civil.

Las acciones de la coalición deberán aplicarse a distintos niveles políticos. Su objetivo esencial es cumplir las cinco tareas siguientes:

1) fomentar la comprensión sobre qué estrategias de protección climática los agentes de la sociedad civil quieren, pueden y deben llevar a la práctica, especialmente a escala local y regional,

2) determinar y superar los obstáculos estructurales,

3) dar a conocer en toda Europa ejemplos positivos,

4) determinar los factores y condiciones que conducen al éxito, principalmente a escala nacional,

5) desarrollar un marco político que permita a la sociedad civil aplicar de forma eficaz la protección climática en todos los niveles.

Para llevar estas cinco tareas a buen término, es necesario contar con un diálogo abierto y estructurado en el seno de la coalición que, en este sentido, debe constituir un foro de debate. Por consiguiente, es importante que los participantes reflejen la heterogeneidad de la sociedad y desarrollen una cultura de apertura, creatividad y cooperación. El foro de debate debería velar por que el marco político que se cree respalde efectivamente la protección climática de la sociedad civil.

En todo caso, la política climática no puede ni debe prescribirse únicamente «desde arriba», sino que solo tendrá éxito si se basa en un amplio consenso y una cooperación activa de una mayoría de empresas, entes territoriales y ciudadanos. Por consiguiente, debe aplicarse sobre todo «desde abajo», o será un fracaso.

Aunque, por ejemplo, la política y la producción energéticas (que comparten responsabilidad por el cambio climático) se han concentrado por lo general en fuentes de energía no renovables y en grandes estructuras centralizadas con solo unos pocos productores, y aunque la sociedad civil a menudo se ha presentado únicamente como «consumidor», en el futuro las actuaciones respetuosas con el clima serán mucho más descentralizadas y presupondrán la participación de todos los interesados. No cabe duda de que la voluntad de hacerlo existe, y debe usarse y fomentarse de forma sistemática.

En las acciones de la sociedad civil que pueden observarse ya hoy en día se oculta un enorme potencial de innovación que se deriva de la forma de pensar y actuar de las ciudades y municipios, los entes territoriales, las grandes empresas, los sindicatos y los agentes privados (particulares, agricultores, cooperativas, pymes, etc.).

Por consiguiente, es importante que las «personas que protegen el clima desde abajo» sigan formando parte de la comunidad solidaria. En algunos casos esto implicará redefinir cómo está constituida la comunidad solidaria y quién aporta qué contribuciones a la comunidad, lo que es imprescindible simplemente por el hecho de que, hasta ahora, la combustión y transformación de materias primas fósiles constituían los pilares esenciales del Estado del bienestar. El abandono de esta práctica y la transición hacia una economía en gran medida libre de emisiones de carbono no

deberían perjudicar los niveles de bienestar social y de normas de política social que se han alcanzado en la Unión Europea. La coalición de los responsables políticos, la administración y la sociedad civil debe prestar especial atención a este aspecto; es más, deberían desarrollarse estrategias completamente nuevas.

Un ejemplo al respecto: la energía procedente de fuentes renovables puede producirse localmente de modo tan barato que, en combinación con medidas de eficiencia energética, podría resolver el problema de la pobreza energética (social). Ahora bien, con respecto a las iniciativas correspondientes, los responsables políticos deberían crear un adecuado marco jurídico y posibilitar el acceso al capital de inversión.

La participación de la sociedad civil en la lucha contra el cambio climático se centra sobre todo en el nivel local o regional. Sin embargo, las negociaciones de la COP y muchos debates políticos se efectúan a escala mundial. En ningún otro ámbito distinto de la lucha contra el cambio climático es más válido el principio de «pensar globalmente, actuar localmente». Los efectos de las acciones de la sociedad civil no deben perderse en un espacio global, deben vivirse, experimentarse y asumirse directamente, es decir, en el lugar en el que se llevan a cabo las medidas.

El desarrollo regional y la política energética respetuosa con el clima podrían complementarse si la producción descentralizada de energía se llevara a cabo a través de estructuras regionales o locales, de modo que la utilización de las energías eólica, solar y de la biomasa produjera valor a escala local. Aumentar la diversidad de agentes tiene sentido, aunque en ningún documento oficial de la UE se haya explorado de modo suficiente este posible vínculo estratégico.

Esto constituye un buen ejemplo de que la UE no aprovecha el potencial de la sociedad civil de modo exhaustivo. Así, el Pacto de los Alcaldes se considera primordialmente como un importante apoyo para cumplir los objetivos establecidos por la UE: su papel como motor de nuevas iniciativas políticas no goza de adecuado reconocimiento o no se utiliza de modo sistemático.