

Diario Oficial de la Unión Europea

C 152



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

65.º año
6 de abril de 2022

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

565.º pleno del CESE — INTERACTIO, 8.12.2021-9.12.2021

2022/C 152/01	Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre «Oportunidades de transformación digital para las empresas minoristas y ventajas de las mismas para los consumidores europeos (Dictamen de iniciativa)»	1
2022/C 152/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medidas más allá del PIB para una recuperación satisfactoria y una economía de la UE sostenible y resiliente» (Dictamen de iniciativa) .	7
2022/C 152/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La función del impuesto de sociedades en el gobierno corporativo» (Dictamen de iniciativa)	13
2022/C 152/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El voluntariado: los ciudadanos construyen el futuro de Europa» (Dictamen de iniciativa)	19
2022/C 152/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cómo garantizar un trabajo digno a los jóvenes y garantizar la inclusión de los ninis mediante la elaboración adecuada de planes nacionales de recuperación» (Dictamen de iniciativa)	27
2022/C 152/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El empleo atípico y las cooperativas de plataformas en la transformación digital de la industria» (Dictamen de iniciativa)	38
2022/C 152/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cómo las industrias europeas de gran consumo de energía y recursos pueden beneficiarse del Plan de Recuperación de la UE en su transición socialmente aceptable hacia la descarbonización y la digitalización» (Dictamen de iniciativa)	44

ES

2022/C 152/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Anticipación de las transformaciones estructurales y sectoriales y remodelación de las culturas industriales: hacia nuevas fronteras de recuperación y resiliencia en diferentes partes de Europa» (Dictamen de iniciativa)	50
2022/C 152/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una asociación transatlántica fuerte basada en los valores comunes de la democracia y el Estado de Derecho: un elemento clave para hacer frente a los desafíos mundiales y preservar el orden internacional» (Dictamen de iniciativa)	56
2022/C 152/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS para impulsar una recuperación sostenible tras la COVID-19» (Dictamen de iniciativa)	63

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

565.º pleno del CESE — INTERACTIO, 8.12.2021-9.12.2021

2022/C 152/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Orientaciones de la Comisión Europea sobre el refuerzo del Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación» [COM(2021) 262 final]	72
2022/C 152/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2020» [COM(2021) 373 final]	77
2022/C 152/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/53/UE, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos [COM(2021) 547 final — 2021/0291 (COD)]	82
2022/C 152/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/746 en lo que respecta a las disposiciones transitorias para determinados productos sanitarios para diagnóstico <i>in vitro</i> y a la aplicación diferida de los requisitos aplicables a los productos internos [COM(2021) 627 final — 2021/0323 (COD)]	85
2022/C 152/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo [COM(2021) 420 final — 2021/0239 (COD)], sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y de determinados criptoactivos (refundición) [COM(2021) 422 final — 2021/0241 (COD)], y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo y por la que se deroga la Directiva (UE) 2015/849 [COM(2021) 423 final — 2021/0250 (COD)]	89
2022/C 152/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible [COM(2021) 390 final]	97
2022/C 152/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los bonos verdes europeos» [COM(2021) 391 final — 2021/0191 (COD)]	105

2022/C 152/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta al tratamiento prudencial de los grupos de entidades de importancia sistémica mundial con una estrategia de resolución basada en una activación múltiple y una metodología para la suscripción indirecta de instrumentos admisibles de cara a cumplir el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles» [COM(2021) 665 <i>final</i> — 2021/0343 (COD)] . . .	111
2022/C 152/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Las primeras experiencias de la pandemia de COVID-19 [COM(2021) 380- <i>final</i>]	116
2022/C 152/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de la Juventud 2022 [COM(2021) 634 <i>final</i> — 2021/0328 (COD)]	122
2022/C 152/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo [COM(2021) 557 <i>final</i> — 2021/0218 (COD)]	127
2022/C 152/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética (versión refundida) [COM(2021) 558 <i>final</i> — 2021/0203 (COD)]	134
2022/C 152/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2021) 559 <i>final</i> — 2021/0223 (COD)] y sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de despliegue estratégico que presenta un conjunto de medidas complementarias para contribuir a la rápida implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos [COM(2021) 560 <i>final</i>]	138
2022/C 152/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE [COM(2021) 562 <i>final</i> — 2021/0210 (COD)]	145
2022/C 152/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial [COM(2021) 552 <i>final</i>]	152
2022/C 152/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima» [COM(2021) 568 <i>final</i> — 2021/0206 (COD)]	158
2022/C 152/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas contra los operadores de transporte que participen en la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes, o los faciliten, en relación con la entrada ilegal en el territorio de la Unión Europea [COM(2021) 753 — 2021-387-COD]	166
2022/C 152/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030» [COM(2021) 572 <i>final</i>]	169

2022/C 152/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 <i>final</i> — 2021/0211 (COD)] y sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE) 2015/1814 en lo relativo a la cantidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que deben incorporarse a la reserva de estabilidad en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión hasta 2030 [COM(2021) 571 <i>final</i> — 2021/0202 (COD)]	175
2022/C 152/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono [COM(2021) 564 <i>final</i> — 2021/0214 (COD)]	181
2022/C 152/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París [COM(2021) 555 <i>final</i> -2021/0200(COD)]	189
2022/C 152/32	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/841 en lo relativo al ámbito de aplicación, la simplificación de las normas de cumplimiento, el establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para 2030 y el compromiso con la consecución colectiva de la neutralidad climática para 2035 en el sector del uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura, y el Reglamento (UE) 2018/1999 en lo que respecta a la mejora del seguimiento, la notificación, el seguimiento de los avances y la revisión [COM(2021) 554 <i>final</i>]	192
2022/C 152/33	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los anexos IV y V del Reglamento (UE) 2019/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre contaminantes orgánicos persistentes [COM(2021) 656 <i>final</i> — 2021/0340 (COD)]	197

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

565.º PLENO DEL CESE — INTERACTIO, 8.12.2021-9.12.2021

Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre «Oportunidades de transformación digital para las empresas minoristas y ventajas de las mismas para los consumidores europeos**(Dictamen de iniciativa)»**

(2022/C 152/01)

Ponente: **Felipe MEDINA MARTÍN**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	18.11.2021
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	190/1/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción que en la nueva Estrategia Industrial para Europa que ha presentado recientemente la Comisión considere que el sector minorista es un ecosistema estratégico para la recuperación europea. El CESE considera que el enfoque por ecosistemas proporciona un marco adecuado que refleja, por una parte, las complejas interrelaciones entre los sectores y las empresas del mercado único en determinadas cadenas de valor y, por otra, la necesidad de apoyar a estas últimas para que adopten con éxito las transiciones digital y hacia la sostenibilidad, y contribuyan a la estrategia de recuperación. El CESE señala la importancia, la diversidad y la magnitud de las iniciativas emprendidas por las empresas minoristas con vistas a apoyar las transiciones ecológica y digital mediante la inversión en nuevas tecnologías para atender las nuevas demandas de los consumidores, así como sus necesidades.

1.2 El sector minorista europeo, que es el principal motor del empleo privado de Europa, está inmerso en una transformación digital que se ha acelerado drásticamente a raíz de la pandemia de COVID-19. La transformación digital está alterando profundamente los modelos de negocio minorista, además de cambiar la interacción con los consumidores, y los negocios de mayor éxito están integrando sin dificultades los entornos en red y físico en un omnicanal. El CESE ha constatado que dos tercios de los minoristas no tenían actividad en internet antes de la COVID-19 y la pandemia ha demostrado lo importante que es contar con una estrategia de omnicanal para la supervivencia de muchas empresas, sobre todo —aunque no de forma exclusiva— pymes.

1.3 El CESE pone de relieve que, en la actualidad, uno de los principales retos a los que se enfrenta el sector minorista es la falta de un terreno de juego en internet donde poder competir en igualdad de condiciones con comerciantes de terceros países; esta situación genera una competencia desleal para los comerciantes radicados en la UE que cumplen las normas de la Unión que exigen que los productos que se venden a los consumidores sean seguros y que se respeten los derechos de dichos consumidores.

1.4 El CESE está de acuerdo en que Europa necesita una política digital sólida y ambiciosa para que el sector minorista pueda aprovechar las oportunidades que ofrece la innovación digital con vistas a mejorar la competitividad de Europa. Al mismo tiempo, la transición ecológica representa una oportunidad para que el comercio minorista pueda ayudar a los consumidores a decantarse por patrones de consumo más sostenibles. El CESE destaca que un verdadero mercado único —junto con una legislación transfronteriza eficiente y eficaz— permitirán al comercio minorista y mayorista responder a las demandas de los consumidores y competir en un entorno global y más digitalizado.

1.5 El CESE apoya la declaración conjunta que aboga por un Pacto Europeo por el Comercio, emitida por los interlocutores sociales del sector minorista y mayorista, para ayudar al sector a mejorar su resiliencia a largo plazo a través de medidas de apoyo específicas y de la aceleración de las transiciones digital y ecológica, y reconoce el papel del comercio minorista para mantener vivos los centros de las ciudades y las comunidades rurales. El CESE pide a la Comisión Europea que estudie formas de crear una estrategia industrial y de recuperación —basada en planes de recuperación— que refleje el papel de los servicios y la industria manufacturera, que se refuerzan mutuamente, para impulsar el crecimiento y la eficiencia de la economía de la UE así como para fomentar la digitalización del comercio minorista, prestando especial atención a las pymes.

1.6 El CESE insta a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a que rediseñen las medidas de apoyo al empleo y las competencias profesionales y a que inviertan en dotar a los futuros trabajadores minoristas de los conjuntos de capacidades mediante la mejora de la formación profesional y educativa, el apoyo al aprendizaje individual y al sector de la economía social, así como la implantación de cuentas de aprendizaje individuales orientadas a nuevos empleos, ayudando a las empresas de tal manera que puedan retener a una gran parte de su mano de obra formándola en el uso de las tecnologías digitales, mientras que el reciclaje profesional podría hacer que otras personas logren acceder a oportunidades laborales en otros sectores. El CESE está de acuerdo en que la inteligencia artificial (AI) y la robótica ampliarán y amplificarán el impacto de la digitalización de la economía en los mercados laborales y en que pueden contribuir al progreso económico y social.

2. Introducción

2.1 El sector minorista, que comprende los establecimientos minoristas (B2C) y las empresas mayoristas (B2B), es el principal motor del empleo privado de Europa, puesto que representa uno de cada siete puestos de trabajo y una de cada cuatro empresas europeas. Los minoristas y mayoristas conforman el vínculo entre, por un lado, los productores y fabricantes y, por otro, los cuatrocientos cincuenta millones de consumidores de la Unión Europea (UE).

2.2 El sector minorista está centrado en la demanda de los consumidores, es un sector diverso formado por tiendas en internet y establecimientos físicos que venden productos alimenticios y otros tipos, y que se están convirtiendo rápidamente en un modelo de negocio omnicanal para los consumidores. El 99 % de las empresas de este sector son pymes que tratan de abrirse camino en el mercado único, sobreviviendo en un mercado extraordinariamente competitivo, ofreciendo flexibilidad para innovar y experimentar, y haciendo lo que mejor saben hacer: servir a sus clientes.

2.3 El sector minorista europeo está inmerso en plena transformación digital, proceso se aceleró drásticamente a raíz de la pandemia de COVID-19. Muchos consumidores se vieron obligados a adquirir sus productos no alimentarios por internet porque las tiendas físicas estaban cerradas. Generalmente, los establecimientos de alimentación pudieron permanecer abiertos, pero estuvieron sujetos a fuertes restricciones y a elevados gastos por la necesidad de preservar la seguridad de los consumidores y los empleados. Muchas empresas minoristas que antes no contaban con una tienda en internet tuvieron que empezar a ofrecer sus productos a través de la red para poder llegar de nuevo a los clientes durante el confinamiento. A menudo, los mercados en línea constituyeron para las pymes la única forma de disponer de una presencia en internet con rapidez y es previsible que esta tendencia se incremente en el futuro inmediato.

2.4 Al mismo tiempo, la transición ecológica representa una oportunidad para el comercio minorista, puesto que permite al sector replantearse los modelos de negocio, ofrecer productos alternativos y apoyar y encaminar a las personas hacia un estilo de vida más sostenible. Todo ello constituye, al mismo tiempo, la consecuencia y el motor de un cambio social. Junto a la creciente demanda de alternativas más sostenibles por parte de los consumidores y los organismos reguladores, la transición ecológica supone una oportunidad para replantearse el modo en que la sociedad produce, fabrica, vende, utiliza y desecha los productos.

3. Transformación digital

3.1 La transformación digital está alterando profundamente los modelos de negocio del comercio minorista: está cambiando la interacción con los clientes, el marketing, la propia cadena de suministro, la información que discurre a través de la cadena de suministro y otros muchos factores. El sector ha actuado tradicionalmente como un revendedor de productos, pero se está convirtiendo cada vez más en una combinación de servicios de apoyo en torno a la reventa, en un destacado generador y procesador de datos, y en un usuario destacado de la IA. Este paso resulta esencial para poder responder a la demanda de los consumidores y proporcionar ofertas personalizadas más relevantes.

3.2 Aunque mucha gente sigue refiriéndose a los canales de venta en red y físico, los negocios de más éxito están integrando sin dificultades los entornos en red y físico en omnicanales, ofreciendo de este modo una experiencia conjunta a los consumidores. Esto está contribuyendo a que aumente la competencia entre los diferentes modelos de negocio y a generar más oferta y transparencia para los consumidores, puestos de trabajo y crecimiento.

3.3 Uno de los principales retos que afronta el sector minorista es la falta de un terreno de juego en internet donde poder competir en igualdad de condiciones con comerciantes de terceros países. La Comisión Europea ha abordado ya algunas de estas cuestiones en varias iniciativas suyas. Cada cierto tiempo aparecen en los medios de comunicación noticias de que productos importados de fuera de la UE que venden en internet comerciantes de terceros países no cumplen las normas de la UE o que incluso son productos inseguros o peligrosos. Esta situación genera una competencia desleal para los comerciantes radicados en la UE que cumplen las normas de la Unión que exigen que los productos que se venden a los consumidores sean seguros y que se respeten los derechos de dichos consumidores. El problema se agrava por la deficiente vigilancia del mercado y unos controles aduaneros ineficaces, a lo que se suman el elevado coste que conlleva el cumplimiento de las normas para los comerciantes que acatan las leyes. Para los consumidores es difícil resistir a la tentación de comprar a precios más bajos. Con arreglo a un estudio de 2020, casi el 70 % de los consumidores de la UE que compran en terceros países han adquirido productos vendidos en China, una cifra que se situaba en torno al 15 % en 2014 ⁽¹⁾.

3.4 Las empresas minoristas y mayoristas están innovando, adaptándose y experimentando con el fin de explorar nuevos productos, servicios y modelos de negocio capaces de satisfacer la demanda de los clientes. Más de dos de cada tres minoristas no tenían actividad en internet antes de la COVID-19 y la pandemia ha demostrado lo importantes que son los omnicanales para la supervivencia de muchas empresas, sobre todo —aunque no de forma exclusiva— pymes minoristas y mayoristas.

3.5 La innovación digital potencia la competitividad de Europa a escala mundial. Uno de cada dos clientes europeos ya realiza compras en internet, con un gasto que representa 424 000 millones de euros al año ⁽²⁾, pero el porcentaje de compras en internet varía considerablemente según el tipo de producto; solo el 15 % de los clientes compran actualmente en terceros países y apenas el 7 % de las pymes venden fuera de su propio país. En este sector, Europa necesita una política digital sólida y ambiciosa para aprovechar estas oportunidades y garantizar que todas las empresas participen de este proceso, que se mejoren las condiciones laborales de los trabajadores y que los consumidores perciban un beneficio claro del proceso de digitalización del comercio minorista en toda Europa, manteniendo un elevado nivel de protección de los consumidores en todas las cadenas de suministro.

4. Transición ecológica

4.1 La crisis de la COVID-19 puso de relieve un aumento de la demanda por parte de los consumidores de productos y formas de hacer negocios sostenibles. Los minoristas y mayoristas actuaron como una interfaz esencial con los consumidores finales, desempeñando un papel determinante al anticipar e impulsar la demanda de productos y envases más sostenibles, reciclables o reutilizables. Los minoristas y mayoristas llevaban muchos años fomentando el consumo sostenible y reduciendo las emisiones de CO₂ en sus actividades y cadenas de suministro. Sin embargo, se enfrentaron a las dificultades de llevar a término esta transición en un sector caracterizado por unos elevados costes fijos y márgenes reducidos.

4.2 El sector minorista contribuye de forma significativa a la recogida y el reciclaje de residuos. Los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (RAP) se basan en el volumen de un determinado flujo de residuos que una empresa pone en el mercado donde opera. En cambio, no está tan clara la responsabilidad que incumbe a aquellos comerciantes sin presencia física en la UE que introducen productos en el mercado de la Unión o a los consumidores que efectúan importaciones directas. En tales supuestos, los residuos de productos que se incorporan al flujo de residuos se reciclan o se eliminan a costa de los minoristas europeos. Esto incluye los residuos generados por operadores de terceros países, que no pagan nada. Es necesaria una mayor cooperación entre los sistemas de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y los vendedores en internet radicados fuera de la UE, así como medidas para que estas empresas conozcan sus obligaciones en virtud de los programas de RAP. La sensibilización de los consumidores sobre los procesos y costes de reciclado también deja transparentar mejor las repercusiones de las compras en línea.

5. Competencias

5.1 El CESE apoya la declaración conjunta del 8 de abril ⁽³⁾ que aboga por un Pacto Europeo por el Comercio, emitida por los interlocutores sociales del sector minorista y mayorista: UNI-Europa y EuroCommerce. En ella se hacía hincapié en las consecuencias inéditas de la crisis de la COVID-19 para la viabilidad de las empresas minoristas y mayoristas y en la resiliencia de sus plantillas. La tradición de colaboración social y la prevalencia de acuerdos laborales específicos en el sector, alcanzados a menudo a través de convenios colectivos, permitieron a las empresas afrontar eficazmente la repentina y radical adaptación a la «nueva normalidad». Los interlocutores sociales propusieron un «Pacto Europeo por el Comercio» para que la UE y las autoridades gubernamentales ayuden al sector a mejorar su resiliencia a largo plazo a través de medidas de apoyo específicas y de la aceleración de las transiciones digital y ecológica.

⁽¹⁾ El comercio electrónico en Europa en 2020.

⁽²⁾ <https://www.eurocommerce.eu/about-us/the-narratives.aspx>.

⁽³⁾ Declaración conjunta EuroCommerce/UniEuropa — 8 de abril de 2020.

5.2 Según un informe reciente elaborado por el McKinsey Global Institute ⁽⁴⁾, la suma de COVID-19 y automatización están poniendo en riesgo más de cinco millones de puestos de trabajo de empresas minoristas y mayoristas. Esta situación podría afectar a muchas mujeres y personas jóvenes. Además de estabilizar la economía, la UE y los Estados miembros tienen que invertir en dotar de competencias a estos trabajadores, por ejemplo, mediante la mejora de la formación profesional y educativa, y la implantación de cuentas de aprendizaje individuales y del reciclaje profesional. Una mejora de las competencias específicas permitiría al sector retener a una mayor parte de su mano de obra, formándola en el uso de las tecnologías digitales, mientras que el reciclaje profesional podría hacer que otras personas logren acceder a oportunidades laborales en otros sectores.

5.3 Por consiguiente, es necesario rediseñar las medidas de apoyo al empleo y las competencias profesionales de la UE a efectos de favorecer un acceso fácil y rápido a la financiación que permita reestructurar este sector y hacer frente a las necesidades de competencias cambiantes motivadas por la aceleración de los cambios del mercado que ha traído la COVID-19. Los planes de recuperación deben utilizarse para reforzar las competencias de los trabajadores, empleados ya sea por empresas minoristas o mayoristas, o bien en el sector público.

6. Estrategia Industrial: ecosistema minorista

6.1 En la nueva Estrategia Industrial para Europa que presentó recientemente ⁽⁵⁾, la Comisión Europea pone un nuevo foco de atención sobre los ecosistemas esenciales, incluidos el comercio minorista y el sector agroalimentario. Los minoristas y mayoristas desempeñan un papel determinante en la economía europea y en el funcionamiento de otros muchos ecosistemas, como por ejemplo el sector de la logística. Las transiciones digital y ecológica deben contribuir a impulsar la recuperación tras la COVID-19, y se ha de reconocer a las empresas minoristas y mayoristas como una parte importante de numerosos ecosistemas, por ejemplo, el comercio en línea y la logística. La logística es un elemento industrial indispensable para el comercio en línea, con una relación simbiótica, ya que ninguno de los dos subsistemas puede llevar a cabo su actividad sin la contribución del otro. Por este motivo, redunda en el interés general que el sector logístico crezca respetando a los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente.

6.2 La Comisión Europea ha reconocido que el ecosistema minorista y mayorista es uno de los sectores más afectados y ocupa el segundo lugar en cuanto a necesidades de apoyo a la inversión. Los minoristas y mayoristas operan con un alto volumen de negocio, costes fijos elevados y márgenes bajos (1-3 %), lo que significa que son especialmente vulnerables a la falta de liquidez. En mayo de 2020, las pérdidas estimadas como consecuencia de la primera ola de la pandemia alcanzaron entre el 16 % y el 20 % del volumen de negocio anual (entre 250 000 y 320 000 millones de euros) en el comercio minorista no alimentario. Un gran número de empresas del ecosistema minorista y mayorista han sufrido de forma drástica una serie de restricciones gubernamentales que les afectaban directa o indirectamente, por ejemplo, como consecuencia del confinamiento de sus clientes o de otras restricciones a la movilidad. Los que tienen presencia en internet han podido aliviar una parte de las pérdidas, pero de una forma muy limitada. Las ventas en internet han crecido de manera significativa y se espera que lo sigan haciendo a medida que los consumidores se familiaricen más con las compras en línea.

6.3 El enfoque por ecosistemas proporciona un marco adecuado que refleja tanto las complejas interrelaciones entre los sectores y las empresas del mercado único en determinadas cadenas de valor como la necesidad de apoyar a estas últimas para que adopten con éxito las transiciones digital y hacia la sostenibilidad, y contribuyan a la estrategia de recuperación. El consumo privado representa más del 50 % del PIB de la UE, por lo que los minoristas y mayoristas garantizan el acceso de los fabricantes a los mercados de consumidores y profesionales; los clientes pueden comprar lo que necesitan, y esto conforma una cadena de suministro continua y esencial.

7. El papel del comercio minorista para mantener vivos los centros de las ciudades y las comunidades rurales

7.1 Los minoristas se han ganado la confianza de los consumidores europeos a lo largo de muchos años y les proporcionan productos de alta calidad a precios competitivos, con el ánimo constante de crear y transmitir nuevas eficiencias que sirven para elevar el poder adquisitivo de los consumidores. Los minoristas crean productos respetuosos con el medioambiente que contribuyen al consumo sostenible, pero se necesita mucho más.

7.2 Los establecimientos minoristas también son fundamentales para mantener vivos los centros de las ciudades y las comunidades rurales. Esto también demuestra la importancia que tienen y tendrán las tiendas físicas para la sociedad. Los establecimientos minoristas pueden hacer las veces de oficina de correos, banco y farmacia, y contribuir a que las comunidades locales sigan siendo dinámicas. La existencia de locales vacíos en las calles comerciales condena inexorablemente a los pueblos a un lento declive hacia el vandalismo y la delincuencia, y en las localidades pequeñas, una tienda puede marcar la diferencia entre una comunidad rural viva y otra que pierde su población.

7.3 Los minoristas europeos deben ser capaces de aumentar y acelerar su inversión en automatización, en comunicación con los consumidores y en IA para seguir siendo competitivos. El apoyo a esta inversión y a la expansión de las ventas en internet, y en particular la ayuda para que las pymes minoristas y los pequeños establecimientos de los centros urbanos cuenten con una presencia en línea, tendría un efecto transformador tanto en sus comunidades locales como en la supervivencia y resiliencia de muchas empresas minoristas que se enfrentan a una competencia intensa y cada vez más global.

⁽⁴⁾ El futuro del trabajo en Europa (mckinsey.com).

⁽⁵⁾ COM(2020) 102 final/2 — Una nueva estrategia industrial para Europa (europa.eu).

8. Un terreno de juego para que el comercio minorista pueda competir en igualdad de condiciones en Europa

8.1 La UE, con sus 450 millones de consumidores, tiene un enorme potencial como mercado interior digital. La Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa europeo se diseñó con el objetivo de estimular el comercio electrónico transfronterizo entre los Estados miembros de la UE. Sin embargo, dentro de la UE, el comercio electrónico transfronterizo no ha crecido con la misma rapidez que en algunos terceros países. El mercado europeo de servicios digitales está claramente a la zaga de Estados Unidos y China, sobre todo en cuanto a presencia en el mercado mundial; esto se refleja en el crecimiento explosivo de las ventas en internet desde algunos países no pertenecientes a la UE, especialmente China, entre los consumidores europeos. A lo largo de los años, hemos asistido a la creación de un número creciente de tecnologías y formatos digitales innovadores. La UE y sus Estados miembros tienen que redoblar sus esfuerzos por crear el marco adecuado en el que las empresas puedan competir, innovar, servir a sus clientes y garantizar la protección de los consumidores. Y la mejor forma de conseguirlo es hacer que resulte más atractivo invertir y hacer negocios en la UE que en cualquier otro lugar del mundo.

8.2 Las ventas en internet son la parte del mercado minorista que más rápido crece y, aunque todavía son relativamente limitadas en comparación con las ventas en establecimientos físicos, están comenzando a ser muy importantes en diversos sectores no alimentarios. Los minoristas ya no son la única puerta de acceso a los clientes; los fabricantes también están comenzando a utilizar el comercio electrónico para vender e interactuar directamente con los consumidores por otros medios. Las economías de escala y la amplia mecanización de los procesos, junto con los efectos de red y la capacidad de ofrecer una gama casi ilimitada de productos, han beneficiado a los grandes actores y plataformas en internet, cuyas crecientes cuotas de mercado están empezando a reproducir el papel que desempeñan los guardianes tradicionales de los establecimientos locales.

8.3 Todas las mercancías comercializadas en la UE deben cumplir la normativa de la Unión, y todos los comerciantes que vendan a consumidores de la UE deben garantizar que así se haga. Las importaciones directas han dado lugar a nuevas brechas en el cumplimiento de la legislación de la UE, lo que acarrea riesgos para la salud y la seguridad de los consumidores europeos y expone a los comerciantes de la UE a una competencia desleal. Se ha enviado un mensaje contundente en el sentido de que, con independencia de dónde se encuentre radicada la empresa, las mercancías vendidas en la UE —al margen de su valor— deben ajustarse a las reglas. Entre otras, la propuesta de Ley de Servicios Digitales, la revisión de la Directiva General de Seguridad de los Productos, la correcta implantación y aplicación del Reglamento de Vigilancia del Mercado y demás legislación de la UE serán fundamentales.

8.4 Es esencial que el mercado único y este sector funcionen correctamente, dado que esto permitirá al comercio minorista y mayorista responder a las demandas de los consumidores y competir en un entorno global y más digitalizado. El CESE considera que la actuación en el ámbito de la UE es de suma importancia para prevenir una mayor fragmentación del mercado interior y evitar la introducción de nuevas normas nacionales, a menudo proteccionistas, para los productos y servicios, así como para prevenir que la legislación de la UE se implante e interprete de forma divergente.

9. La IA en el comercio minorista y mayorista

9.1 Los minoristas y mayoristas llevan muchos años recurriendo a la automatización en ámbitos como el transporte, la gestión de pedidos y existencias o en las interacciones con los consumidores. Con la IA, la automatización se ha vuelto mucho más sofisticada, y esto permite mejorar el conocimiento y la eficiencia. La IA afecta al sector minorista y mayorista de muchas formas. Entre ellas, la mejora de la interacción con los clientes, una mayor rapidez en la entrega de paquetes, la predicción del comportamiento de los clientes, la optimización de las existencias, la detección del fraude y el aumento de la sostenibilidad del sector.

9.2 Cada año se viene produciendo un fuerte incremento en la tasa de adopción de la IA por parte de las empresas minoristas. Tan solo el 4 % de los minoristas utilizaba tecnologías basadas en la IA en 2016, mientras que en 2017 esa cifra aumentó hasta el 17 % y al 28 % en 2018. No es de extrañar que el grado de adopción haya sido mayor entre los grandes minoristas y mayoristas que facturan 10 000 millones de dólares anuales o más. Las empresas minoristas utilizan la IA en el sector del automóvil (19 %), electrónica y aplicaciones domésticas (25 %), mejora del hogar (26 %), alimentación y comestibles (29 %), ropa y calzado (33 %), y multicategoría (42 %).

9.3 Como detalló el CESE en su Dictamen sobre la IA ⁽⁶⁾, esta tecnología, junto con la robótica, ampliarán y amplificarán el impacto de la digitalización de la economía en los mercados laborales y pueden contribuir al progreso económico y social. En los últimos años, la IA se ha convertido en uno de los centros de atención de las empresas, los responsables políticos y la sociedad. La IA ofrece un sinfín de oportunidades para que las empresas minoristas y mayoristas crezcan desde el punto de vista operativo, mejoren las cadenas de suministro, ayuden a la toma de decisiones, comprendan las necesidades de los consumidores y mejoren la experiencia de los clientes. Estas son solo algunas de las numerosas razones por las que muchos minoristas y mayoristas están explorando e invirtiendo en las oportunidades que ofrece la IA.

⁽⁶⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 1.

9.4 Muchas aplicaciones de la IA no tienen ninguna consecuencia para las personas. La IA que se utiliza para el diagnóstico médico y la que se emplea para escanear las estanterías en un almacén pueden ser tecnologías similares, que toman decisiones a partir de conjuntos de datos complejos, pero implican riesgos esencialmente diferentes y requieren salvaguardias distintas. La IA requiere una regulación que aborde los diferentes niveles de riesgo que conlleva la utilización de sistemas de IA, garantizando la seguridad y confianza de los consumidores en los sistemas.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medidas más allá del PIB para una recuperación satisfactoria y una economía de la UE sostenible y resiliente»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 152/02)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	23.11.2021
Aprobado en el pleno	08.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	209/2/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera inevitable pasar del sistema económico en el que el crecimiento era el principal motor a un modelo regido por el desarrollo sostenible. Dada la gran complejidad de esta transformación y los enormes retos que plantea, las propuestas de nuevos indicadores recogidas en el presente Dictamen son solo un ejemplo del posible enfoque que puede adoptarse respecto de los instrumentos de medición en los ámbitos social, económico y medioambiental.

1.2. El CESE propone desarrollar un conjunto de indicadores destinados a informar mejor a los responsables políticos, promoviendo así políticas de desarrollo de la economía circular. Por ejemplo, para determinados bienes de consumo duraderos, los datos sobre el contenido de materiales procedentes de recursos naturales, cuando se relacionan con los de la duración media de su uso y con el porcentaje potencial de recuperación de los materiales mencionados, pueden facilitar a los responsables políticos información pertinente sobre las razones para decidir si se invierte en el sector del reciclado.

1.3. El Comité considera que debería elaborarse de forma condensada un cuadro de indicadores «Más allá del PIB», que podría incluirse en el cuadro de indicadores del Pacto Verde Europeo. El modelo económico de la UE para 2030 denominado de «rosquilla» (EU Doughnut by 2030, en inglés), elaborado por el instituto alemán ZOE, podría utilizarse para desarrollar este cuadro, que podría desempeñar un papel en el proceso de gobernanza europea, ya que ayudaría a evaluar los avances realizados y a determinar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del Semestre Europeo. El Comité considera que el proceso de gobernanza europea debe adoptar una nueva perspectiva, centrada en el bienestar de los ciudadanos.

1.4. El CESE considera que los Estados miembros deben aplicar de forma prioritaria algunos de los indicadores propuestos por las Naciones Unidas, en función de sus especificidades nacionales, y les anima a utilizar las propuestas formuladas en los informes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre la mejora de la medición del bienestar y la prosperidad.

1.5. El CESE comparte la opinión expresada por los interlocutores sociales europeos en la Cumbre de Oporto de que los catorce indicadores propuestos son adecuados para establecer un cuadro de indicadores complementario del PIB, que puede utilizarse con el fin de diseñar políticas que apoyen un modelo de crecimiento sostenible.

1.6. La inversión en una sociedad cohesionada, el desarrollo sostenible, el capital humano y social y la calidad de vida serán esenciales a la hora de crear oportunidades para las empresas modernas, impulsando el empleo, la riqueza y el crecimiento sostenible en el futuro. Por consiguiente, el CESE considera que los indicadores que van más allá del PIB deberían convertirse en herramientas no solo para supervisar y medir la evolución de las políticas, sino también para aportar información sobre su desarrollo, mejorar la comunicación y fomentar el establecimiento de objetivos.

1.7. La Comisión Europea ha presentado recientemente una Comunicación ⁽¹⁾ destinada a canalizar la financiación hacia actividades sostenibles. El CESE apoya esta iniciativa de la Comisión y considera necesario desarrollar un conjunto de indicadores que permitan, por un lado, supervisar el proceso de integración de consideraciones medioambientales en la financiación y, por otro lado, indicar el grado de ecologización de los sectores económicos. Estos indicadores proporcionarían a los responsables políticos una mejor orientación a la hora de planificar los incentivos públicos en favor de actividades sostenibles. También pueden ser una herramienta importante de seguimiento para los gobiernos de los Estados miembros. Es necesario este seguimiento ante la obligación de controlar la velocidad a la que orientamos las inversiones hacia los sectores sostenibles. En efecto, si invertimos demasiado lentamente, se corre el riesgo de agotar los recursos disponibles antes de que surjan alternativas. Esta situación daría lugar a una explosión de los precios, que tendría repercusiones dramáticas en el sistema económico. Por otra parte, si invertimos demasiado rápidamente, se corre el riesgo de privar a muchos sectores de las inversiones necesarias y ralentizar así la actividad económica que genera los recursos necesarios para invertir.

1.8. En el ámbito de la lucha contra el cambio climático, el CESE también considera necesario revisar los indicadores existentes para permitir un mejor seguimiento de los avances realizados. Algunos de ellos no reflejan plenamente los efectos negativos de determinadas actividades económicas sobre el medio ambiente. Asimismo, otros deberían adaptarse para reflejar mejor los objetivos de la Unión Europea.

1.9. La digitalización y la ecologización del sistema económico requieren llevar a cabo una reordenación considerable de los distintos sectores. Para que estos cambios se realicen con el menor coste social posible, hay que poner en marcha políticas de protección de la mano de obra que garanticen, a medio y largo plazo, una distribución equitativa del trabajo necesario entre la población activa. Además, tal como han propuesto los interlocutores sociales europeos, el CESE considera imprescindible desarrollar un conjunto de indicadores relativos a la negociación colectiva, ya que esta protege a los trabajadores en general, pero también puede garantizar y promover, en los programas de formación profesional, medidas indispensables para garantizar su movilidad, que resulta necesaria en el contexto de los retos que plantea la transformación de la economía. Del mismo modo, puede lograrse una distribución equitativa del trabajo disponible en toda la economía mediante el uso de programas inteligentes de organización del tiempo de trabajo, que pueden ser negociados por los interlocutores sociales.

1.10. Solo será posible transformar de manera significativa el sistema económico con el apoyo de la sociedad en su conjunto. El CESE considera que son necesarias nuevas encuestas, similares a las del Eurobarómetro, para poder seguir cuál es la percepción de la sociedad respecto de la modificación del modelo económico.

1.11. Los Estados miembros y la Comisión Europea también deberían apoyar el desarrollo de iniciativas para medir mejor el bienestar y analizar el impacto de las actividades económicas en el medio ambiente, como la que ha preparado el instituto alemán de investigación ZOE, que ha elaborado el sistema de indicadores conocido como «economía rosquilla».

2. Introducción

2.1. El Producto Interior Bruto (PIB) sigue siendo el principal indicador macroeconómico utilizado a escala mundial para cuantificar la actividad económica. Sin embargo, según una opinión ampliamente compartida, no refleja ni el nivel real de bienestar y desarrollo de una sociedad ni los efectos negativos que determinadas actividades económicas provocan en el medio ambiente.

2.2. Así pues, si bien los diseñadores del concepto de PIB eran conscientes de sus limitaciones, los debates sobre el tema «Más allá del PIB» fueron ganando importancia a lo largo de la década de 1990. En consecuencia, ha surgido la necesidad de disponer de indicadores adecuados que sean capaces de abordar los retos mundiales del siglo XXI, como el cambio climático, la pobreza, el agotamiento de los recursos, la salud y la calidad de vida. Una conferencia de alto nivel sobre el tema «Más allá del PIB ⁽²⁾» —celebrada en 2007 y organizada por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Club de Roma, la OCDE y el WWF— constituyó un paso importante en la búsqueda de los índices más adecuados para medir estos avances y que mejor puedan integrarse en el proceso de toma de decisiones, así como ser objeto de debate público. Posteriormente, el informe final de la Comisión para la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social ⁽³⁾ —presidida por Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi— puso de relieve otras limitaciones del PIB (entre ellas, algunos interrogantes sobre cómo se mide la productividad y sobre el hecho de que no se tenga en cuenta el capital humano).

⁽¹⁾ COM(2021) 188 final, *Taxonomía de la UE, divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad, preferencias de sostenibilidad y obligaciones fiduciarias: Orientar la financiación hacia el Pacto Verde Europeo* (DO C 517 de 22.12.2021, p. 72).

⁽²⁾ Notas explicativas de la conferencia «Más allá del PIB» — https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/proceedings/bgdp_proceedings_summary_notes.pdf (en inglés).

⁽³⁾ Informe de la Comisión sobre la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social — <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf> (en inglés).

2.3. En los últimos años han surgido una serie de nuevas prioridades para los responsables políticos europeos, como la transformación digital y medioambiental y una atención creciente a las consideraciones sociales en una amplia gama de ámbitos de actuación. Además, aunque el brote de COVID-19 tendrá indudablemente repercusiones profundas y negativas en la economía europea, es importante no olvidar que no han desaparecido otros desafíos como el cambio climático, el aumento de las desigualdades o el lento crecimiento de la productividad. La inversión en una sociedad cohesionada, el desarrollo sostenible, el capital humano y social y la calidad de vida serán esenciales a la hora de crear oportunidades para las empresas modernas, impulsando el empleo, la riqueza y el crecimiento sostenible en el futuro. Por consiguiente, los indicadores que van más allá del PIB deberían convertirse en herramientas no solo para supervisar y medir la evolución de las políticas, sino también para aportar información sobre su desarrollo, mejorar la comunicación y fomentar el establecimiento de objetivos.

2.4. Mediante el presente Dictamen de iniciativa, el CESE quiere aportar una valiosa contribución a los trabajos destinados a determinar qué indicadores de bienestar y desarrollo deberían considerarse como complemento de los indicadores económicos clásicos. Este Dictamen también pone de relieve las necesidades no satisfechas en materia de datos y esboza formas de integrar mejor dichos indicadores en el proceso de elaboración de políticas a escala europea y nacional, a fin de permitir que la UE salga fortalecida de la crisis actual y en condiciones de enfrentarse a las futuras perturbaciones con una mayor resiliencia.

2.5. Sin duda, nunca ha sido tan acuciante la necesidad de contar con indicadores que permitan elaborar y aplicar políticas destinadas a desarrollar un modelo mundial de economía sostenible capaz de garantizar el bienestar de todas las personas del planeta, y el modelo económico actual, basado en un crecimiento continuo, considerado como el principal motor de la estabilidad del sistema, ya no puede ser apoyado por un planeta con recursos limitados.

2.6. En junio, la Comisión Europea publicó un Documento de reflexión ⁽⁴⁾ en el que reitera la necesidad de desarrollar indicadores complementarios del PIB para supervisar mejor la transformación de la sociedad y la economía mediante la aplicación de políticas para promover el Pacto Verde Europeo. Dicho documento también recoge los esfuerzos que han realizados en los últimos años algunos Estados miembros para desarrollar herramientas complementarias que permitan supervisar el bienestar y el impacto de las actividades económicas en el medio ambiente.

2.7. A nivel mundial, hay una serie de iniciativas destinadas a desarrollar indicadores que, por una parte, ofrezcan a los responsables políticos la posibilidad de desarrollar y aplicar políticas para promover la sostenibilidad y, por otra, proporcionen una mejor información sobre el proceso de transformación del modelo económico. Una de estas iniciativas dignas de atención es el modelo denominado «EU Doughnut by 2030» ⁽⁵⁾, que ha desarrollado un nuevo concepto para presentar una síntesis política de los cuadros de indicadores y ha seleccionado treinta indicadores, con el fin no solo de promover una mayor eficiencia en el diseño de las políticas, sino también de permitir a la opinión pública comprender mejor los imperativos relacionados con la transformación del sistema económico.

3. Observaciones generales y específicas

3.1. El debate sobre el tema «Más allá del PIB» ha generado reacciones significativas de las instituciones, los investigadores y los responsables políticos. De esta forma, la OCDE, las Naciones Unidas, la Comisión Europea o Eurostat han presentado propuestas de indicadores con el fin de medir mejor el bienestar y la prosperidad a nivel individual, colectivo o nacional. En 2015, las Naciones Unidas adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para los que elaboraron 169 metas y 200 indicadores. En 2018, el Grupo de Expertos de Alto Nivel de la OCDE publicó dos informes ⁽⁶⁾ que recomiendan medir de manera más eficaz el bienestar, mejorando los indicadores existentes o implantando otros nuevos. El CESE considera que los Estados miembros deben aplicar de forma prioritaria algunos de los indicadores propuestos por las Naciones Unidas, en función de sus especificidades nacionales, y les anima a aceptar las propuestas formuladas en los informes de la OCDE sobre la mejora de la medición del bienestar y la prosperidad.

3.2. Recientemente, los interlocutores sociales europeos BUSSINESSEUROPE, la Confederación Europea de Sindicatos (CESE), el Centro Europeo de la Empresa Pública (SIG Europe) y la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME) firmaron un documento común ⁽⁷⁾ en el que se recomienda el uso de un conjunto de indicadores complementarios del PIB en los ámbitos social, económico y medioambiental. El CESE comparte la opinión de los

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/economic-policy-making-beyond-gdp-introduction_es.

⁽⁵⁾ <https://zoe-institut.de/en/publication/a-compass-towards-2030>.

⁽⁶⁾ OCDE (2018), *Beyond GDP: Measuring what counts for economic and social performance*, Ediciones OCDE, París — <https://doi.org/10.1787/9789264307292-en>.

OCDE (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-Being Metrics Beyond GDP*, Ediciones OCDE, París — https://www.oecd-ilibrary.org/economics/for-good-measure_9789264307278-en.

⁽⁷⁾ <https://est.etuc.org/wp-content/uploads/2021/05/FINAL-BEYOND-GDP-SOCIAL-PARTNERS-EU.pdf>.

interlocutores sociales europeos de que los catorce indicadores propuestos son adecuados para proporcionar un cuadro de indicadores complementario del PIB, que puede utilizarse para diseñar políticas que apoyen un modelo de crecimiento sostenible.

3.3. Ya en 2011, el CESE empezó a participar en el debate sobre el tema «Más allá del PIB» a escala europea. Por ejemplo, elaboró una serie de dictámenes⁽⁸⁾ en los que proponía nuevos indicadores para medir el bienestar y la prosperidad, y llevó a cabo encuestas para determinar mejor los factores que dan a la ciudadanía europea el sentimiento de tener una vida de calidad y útil. El CESE considera necesario desarrollar nuevos indicadores que no solo midan la resiliencia económica desde el punto de vista de la capacidad de adaptación y de transformación, sino que también tengan en cuenta el principio de «no dejar a nadie atrás».

3.4. Para poder dejar a las generaciones futuras un planeta en un estado que, como mínimo, no sea peor que el actual, tenemos que replantearnos el modelo económico basado en la explotación incontrolada de los recursos naturales. No cabe duda de que la economía circular, que suscita un interés cada vez mayor, garantiza un uso más eficiente de los recursos naturales. Por consiguiente, el CESE propone elaborar un conjunto de indicadores para informar mejor a los responsables políticos que, de esta forma, podrán promover las políticas de desarrollo en este sector. Por ejemplo, si para determinados bienes de consumo duraderos se indica el contenido de materiales procedentes de recursos naturales, junto con la duración media de su uso y el porcentaje potencial de recuperación de los materiales mencionados, será posible facilitar a los responsables políticos información pertinente sobre las razones para decidir si se invierte en el sector del reciclado.

3.5. El Comité considera que debería elaborarse de forma condensada un cuadro de indicadores «Más allá del PIB», que podría incluirse en el cuadro de indicadores del Pacto Verde Europeo. El modelo económico de la UE para 2030 denominado de «rosquilla» (EU Doughnut by 2030, en inglés), elaborado por el instituto alemán ZOE, podría utilizarse para desarrollar este cuadro, que podría desempeñar un papel en el proceso de gobernanza europea, ya que ayudaría a evaluar los avances realizados y a determinar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del Semestre Europeo. El Comité considera que el proceso de gobernanza europea debe adoptar una nueva perspectiva, centrada en el bienestar de los ciudadanos.

3.6. El CESE recomienda que la Comisión y los Estados miembros fijen objetivos para cada uno de los indicadores. Esto permitiría utilizar el concepto de «distancia respecto del objetivo» para supervisar y comprender mejor los avances realizados.

3.7. La Unión Europea se ha fijado un ambicioso objetivo en materia de cambio climático, que consiste en alcanzar la neutralidad respecto de las emisiones de carbono a la atmósfera de aquí a 2050. En particular, ello implica que las inversiones deben reorientarse hacia actividades económicas sin impacto ambiental. La Comisión Europea ha publicado recientemente una Comunicación⁽⁹⁾ destinada a canalizar la financiación hacia actividades sostenibles. El CESE apoya esta iniciativa de la Comisión y considera necesario desarrollar un conjunto de indicadores que permitan, por un lado, supervisar el proceso de integración de consideraciones medioambientales en la financiación y, por otro lado, indicar el grado de ecologización de los sectores económicos. Estos indicadores proporcionarían a los responsables políticos una mejor orientación a la hora de planificar los incentivos públicos en favor de actividades sostenibles. También pueden ser una herramienta importante de seguimiento para los gobiernos de los Estados miembros. Es necesario este seguimiento ante la obligación de controlar la velocidad a la que orientamos las inversiones hacia los sectores sostenibles. En efecto, si invertimos demasiado lentamente, se corre el riesgo de agotar los recursos disponibles antes de que surjan alternativas, y esta situación daría lugar a una explosión de los precios, que tendría repercusiones dramáticas en el sistema económico. Por otra parte, si invertimos demasiado rápidamente, se corre el riesgo de privar a muchos sectores de las inversiones necesarias y ralentizar así la actividad económica que genera los recursos necesarios para invertir.

3.8. En el ámbito de la lucha contra el cambio climático, el CESE también considera necesario revisar los indicadores existentes para permitir un mejor seguimiento de los avances realizados. Las emisiones de gases de efecto invernadero ofrecen un ejemplo en la materia. Las emisiones de determinados sectores, como la aviación, no se incluyen en la propuesta que ha elaborado Eurostat. Asimismo, sería conveniente adaptar varios indicadores para reflejar mejor los objetivos de la Unión Europea.

⁽⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Más allá del PIB — Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB» (Dictamen de iniciativa), (DO C 181 de 21.6.2012, p. 14).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo — Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE» — COM(2010) 367 final, (DO C 107 de 6.4.2011, p. 7).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Más allá del PIB — Indicadores para un desarrollo sostenible», (DO C 100 de 30.4.2009, p. 53).

⁽⁹⁾ COM(2021) 188 final, *Taxonomía de la UE, divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad, preferencias de sostenibilidad y obligaciones fiduciarias: Orientar la financiación hacia el Pacto Verde Europeo* (DO C 517 de 22.12.2021, p. 72).

3.9. La digitalización y la ecologización del sistema económico requieren llevar a cabo una reordenación considerable de los distintos sectores, tanto en lo que se refiere a su contribución al PIB como al empleo. Para que estos cambios se realicen con el menor coste social posible, hay que poner en marcha políticas de protección de la mano de obra que garanticen, a medio y largo plazo, una distribución equitativa del trabajo necesario entre la población activa. Además, tal como han propuesto los interlocutores sociales europeos, el CESE considera imprescindible desarrollar un conjunto de indicadores relativos a la negociación colectiva, ya que esta protege a los trabajadores en general, pero también puede garantizar y promover, en los programas de formación profesional, medidas indispensables para garantizar su movilidad, que resulta necesaria en el contexto de los retos que plantea la transformación de la economía. Del mismo modo, puede lograrse una distribución equitativa del trabajo disponible en toda la economía mediante el uso de programas inteligentes de organización del tiempo de trabajo, que pueden ser negociados por los interlocutores sociales.

3.10. Solo será posible transformar de manera significativa el sistema económico con el apoyo de la sociedad en su conjunto. Por ello, es esencial que, a lo largo de este difícil proceso, los responsables políticos dispongan, junto con los indicadores estadísticos, de encuestas e investigaciones estadísticas que brinden la oportunidad de supervisar el nivel de comprensión y aceptación de los cambios por parte de la sociedad. El CESE considera que son necesarias nuevas encuestas, similares a las del Eurobarómetro, para poder seguir cuál es la percepción de la sociedad respecto de la modificación del modelo económico. Los Estados miembros y la Comisión Europea también deberían apoyar el desarrollo de iniciativas para medir mejor el bienestar y analizar el impacto de las actividades económicas en el medio ambiente, como la que ha preparado el instituto alemán de investigación ZOE, que ha elaborado el sistema de indicadores incluido en el modelo denominado «EU Doughnut by 2030»⁽¹⁰⁾.

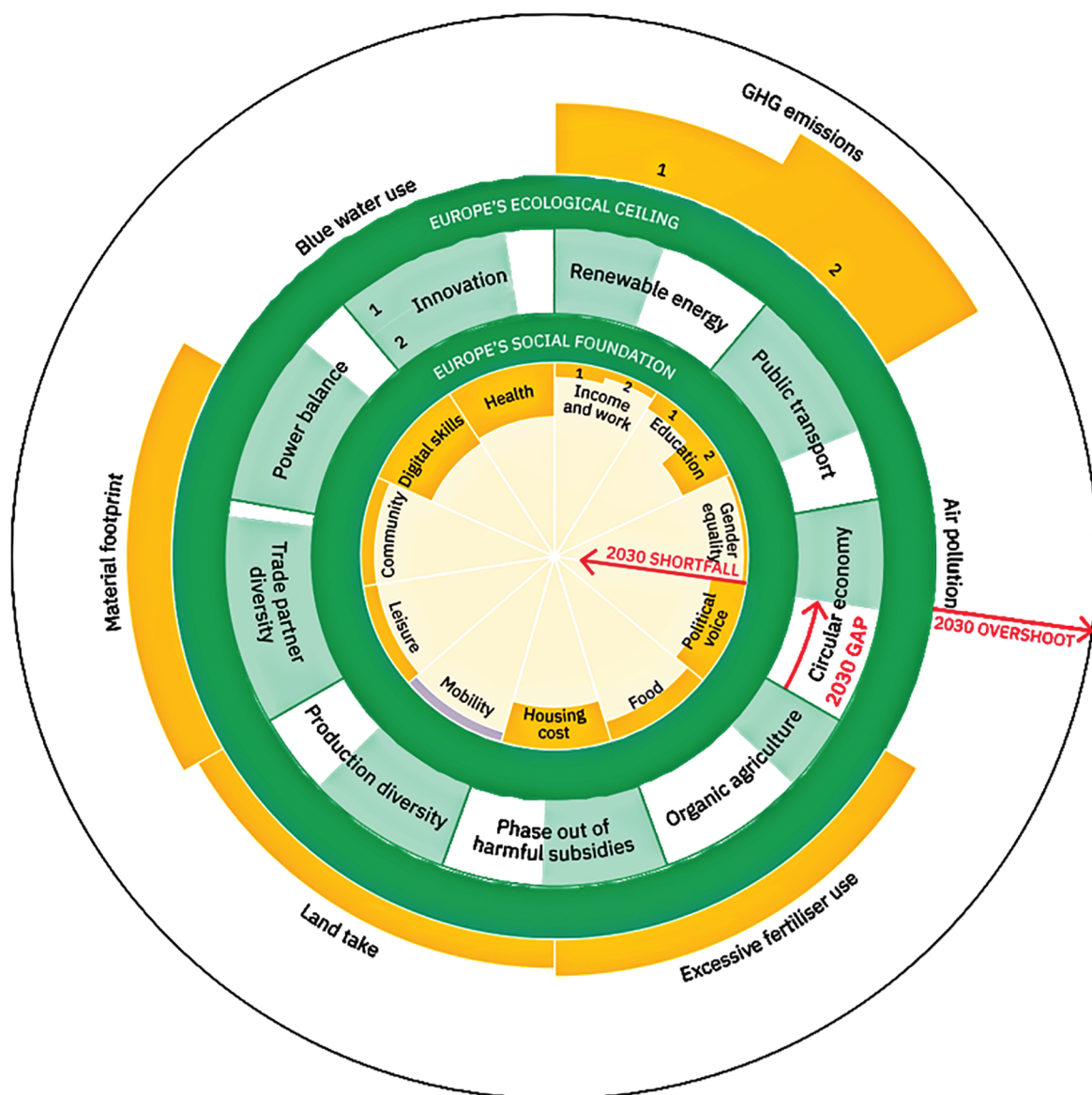
3.11. El CESE considera inevitable pasar del sistema económico en el que el crecimiento era el principal motor a un modelo regido por el desarrollo sostenible. Dada la gran complejidad de esta transformación y los enormes retos que plantea, las propuestas de nuevos indicadores recogidas en el presente Dictamen no son más que un ejemplo del posible enfoque que puede adoptarse respecto de los instrumentos de medición en los ámbitos social, económico y medioambiental.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁰⁾ Informe del Instituto ZOE: *A Compass towards 2030* (<https://zoe-institut.de/en/publication/a-compass-towards-2030/>)

ANEXO



La «economía rosquilla» en la UE en 2030: primer análisis

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La función del impuesto de sociedades en el gobierno corporativo»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 152/03)

Ponente: **Krister ANDERSSON**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
	Resolución
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	23.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	223/4/11

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la respuesta del sector privado al Plan de Recuperación y a NextGenerationEU será clave para lograr una economía más ecológica y digitalizada de manera eficaz. Por lo tanto, las políticas públicas deben ofrecer los incentivos adecuados. Las políticas económicas, en particular las políticas fiscales y las políticas que inciden en el gobierno corporativo, deben prever un proceso decisorio y una asignación de los recursos eficientes y promover la consecución de los objetivos sociales.

1.2. El CESE considera que, para lograr una economía ecológica y digitalizada que sea sostenible, es necesario afrontar la distorsión de la financiación deuda-capital en la fiscalidad.

1.3. El CESE insta a los Estados miembros a que hagan más neutrales sus sistemas fiscales en lo que respecta a la financiación mediante deuda y capital, lo que fomentaría la diversificación de las fuentes de financiación y aumentaría la resiliencia de la economía europea.

1.4. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas emprendidas por la Comisión Europea para presentar, antes del primer trimestre de 2022, medidas que aborden el sesgo entre deuda y capital en el impuesto de sociedades.

1.5. El CESE subraya que, para las nuevas empresas y los inversores que buscan oportunidades de inversión más ecológicas y digitalizadas, es esencial que el mercado de capitales funcione correctamente. Por consiguiente, el CESE pide que se adopten nuevas medidas para completar la Unión de los Mercados de Capitales (UMC).

1.6. La inversión en nuevas tecnologías ecológicas se percibe como muy arriesgada, por lo que a menudo se recurre a la financiación mediante capital. Los dividendos contribuyen a aumentar la liquidez del mercado, incluso aunque puedan percibirse como demasiado cortoplacistas, y constituyen una importante fuente de financiación.

1.7. El CESE considera que los mercados de capitales y los fondos privados pueden desempeñar un papel crucial a la hora de propiciar el tránsito de las empresas hacia una economía más ecológica y digitalizada que sea sostenible. Cualquier medida política del legislador europeo en materia de fiscalidad, Derecho de sociedades y gobierno corporativo debe reforzar este papel.

1.8. El CESE señala que el Derecho de sociedades nacional —sujeto a la influencia de las Directivas y Reglamentos de la UE— es una parte integrante del sistema jurídico de cada Estado miembro, que atribuye derechos y responsabilidades a los niveles adecuados en su estructura. Las disposiciones deben ser específicas para cada país en lo que respecta a la composición de los consejos de administración, y ha de dejarse en manos de los propietarios la decisión.

1.9. El CESE insta a la Comisión Europea a que ponga en marcha iniciativas concretas para fijar impuestos sobre el carbono similares en los Estados miembros con el fin de armonizar los esfuerzos que persiguen una reducción efectiva de los niveles de CO₂. Un resultado ideal crearía condiciones uniformes en todo el mercado único de la UE en lo que respecta a las emisiones/reducciones que deben gravarse y a los métodos y tipos impositivos específicos para lograr el mismo impacto en el nivel de CO₂ en la atmósfera.

1.10. El CESE reitera que los Estados miembros deben adoptar, en particular, una política fiscal en materia de medio ambiente que sea integral y simétrica en lo que atañe al efecto del CO₂ en el calentamiento global. Es preciso fijar impuestos con tipos positivos y negativos. Los ingresos recaudados por los impuestos sobre el CO₂ deben utilizarse para financiar incentivos destinados a apoyar las técnicas de reducción del CO₂ en el plano local, regional y nacional.

1.11. El CESE señala que, si bien los ingresos por la venta de productos forestales se gravan como renta para el propietario, es preciso reconocer que la plantación de árboles y el crecimiento de los bosques reducen el CO₂ en la atmósfera, por lo que, en un enfoque fiscal simétrico del calentamiento global, deben fomentarse mediante un impuesto negativo sobre el CO₂. Se trataría de una medida importante para alcanzar los objetivos climáticos.

1.12. El CESE subraya la necesidad de lograr un acuerdo universal y una aplicación coordinada a escala mundial del paquete fiscal de la OCDE y el G20. A fin de promover la digitalización de la economía europea, es importante que las normas unilaterales en la UE no impidan que los nuevos modelos de negocio sigan adaptándose.

2. Introducción

2.1. En la economía europea, el brote de COVID-19 ha impactado en la oferta, al interrumpir las cadenas de suministro, y en la demanda, a causa de la menor demanda de los consumidores. Como consecuencia de ello, las inversiones de las empresas europeas han disminuido sustancialmente durante la pandemia, mientras que el importe total de los depósitos bancarios ha aumentado.

2.2. Sin embargo, la recuperación está cobrando impulso y va bien encaminada. Con el fin de reconfigurar la economía europea en consonancia con los objetivos declarados por la Comisión de lograr una economía más sostenible, ecológica y digitalizada, las inversiones deben apoyar los objetivos medioambientales, al tiempo que la digitalización contribuye a aumentar la productividad, teniendo en cuenta la transformación del mercado laboral. Las iniciativas públicas y privadas son necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales, económicos y sociales.

2.3. El presupuesto a largo plazo de la UE, incluidos los instrumentos del *Plan de Recuperación* y de *NextGenerationEU*, ofrecerá el mayor paquete de estímulo público jamás financiado en Europa.

2.4. La respuesta del sector privado será clave para lograr una economía más ecológica y digitalizada de manera eficaz. Por lo tanto, las políticas públicas deben ofrecer los incentivos adecuados. Las políticas económicas, en particular las políticas fiscales y las políticas que inciden en el gobierno corporativo, deben prever un proceso decisorio eficiente y una asignación de los recursos eficiente.

2.4.1. Para los fondos asignados a los Estados miembros en respuesta a la pandemia de COVID-19 deben establecerse indicadores clave a fin de comprender cómo se gasta el dinero invertido en cada Estado miembro ⁽¹⁾.

2.5. El panorama fiscal internacional está atravesando las mayores transformaciones de los últimos cien años. Los beneficios imponible de algunas de las empresas de mayor tamaño se trasladarán del país de residencia al país en el que tengan lugar las ventas y donde se entreguen los bienes y se presten los servicios. Además, unos ciento treinta y seis países han acordado un tipo mínimo efectivo del impuesto de sociedades del 15 % en el Marco Inclusivo de la OCDE. Otro cambio importante es que el IVA en la Unión Europea deberá recaudarse con arreglo a un enfoque basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino.

3. La importancia de unos incentivos adecuados

3.1. Para alcanzar los objetivos medioambientales, las empresas, los hogares y los inversores deben recibir incentivos adecuados en forma de precios que reflejen la escasez y las externalidades. Las políticas económicas que establezcan objetivos económicos o sociales deben reflejarse en los precios a los que se enfrentan los inversores privados y públicos en el mercado.

⁽¹⁾ Para ser eficaz, el dinero debe recaudarse de manera rentable y gastarse adecuadamente en los Estados miembros, contribuyendo a inversiones que no se habrían realizado sin las transferencias.

3.2. Sin embargo, los sistemas del impuesto de sociedades tratan la financiación mediante deuda de forma más favorable que la financiación mediante capital, en la medida en que los pagos de intereses son deducibles, pero no el coste de la financiación mediante capital. Esto da lugar a un aumento del apalancamiento (es decir, de los niveles de deuda), lo que supone vulnerabilidad de las empresas en tiempos de turbulencia económica.

3.3. Para lograr una economía ecológica y digitalizada que sea sostenible, es necesario afrontar la distorsión de la financiación deuda-capital. Los dividendos, que están sometidos a una doble imposición (primero en el nivel de la empresa y luego en el nivel de los accionistas), son importantes no solo como ingresos para los pensionistas y para financiar instituciones de investigación, sino, en particular, como fuente de financiación para la inversión en nuevos sistemas.

3.4. La inversión en nuevos proyectos de inversión más ecológicos va asociada a un alto nivel de riesgo. Por lo tanto, la financiación mediante capital es la fuente de financiación preferida. Un ámbito clave para aumentar la participación del sector privado en la inversión ecológica y digital es la eliminación de los obstáculos a las fuentes de nuevo capital de inversión.

3.5. Para las nuevas empresas y los inversores que buscan oportunidades de inversión más ecológicas y digitalizadas, es esencial que el mercado de capitales funcione correctamente. La disponibilidad de capital es crucial para el éxito de los resultados. Los dividendos contribuyen a aumentar la liquidez del mercado.

3.6. La sostenibilidad ya es un factor competitivo impulsado por el mercado que es clave para que las empresas puedan atraer clientes, trabajadores e inversores. Tener en cuenta la sostenibilidad es positivo para la supervivencia de la empresa a largo plazo. Los instrumentos reguladores deben elaborarse de tal manera que apoyen la consecución de estos objetivos, en consonancia con los principios básicos del funcionamiento de las empresas.

3.7. Aunque no debe haber interferencias en las políticas de dividendos ni influencias indebidas en la composición de los consejos de administración o en la exigencia de responsabilidades de los administradores ante la empresa, se necesitan incentivos adecuados para impulsar una economía más ecológica. La gobernanza de una empresa debe tener en cuenta la responsabilidad social de las empresas, las Directivas europeas pertinentes y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

3.8. El calentamiento global es una preocupación para todos por igual, y las empresas deben pagar el precio de mercado adecuado por las emisiones y reducir el CO₂ en la atmósfera. Esto significa no solo imponer impuestos sobre las emisiones de CO₂, sino también ofrecer subvenciones para aquellas actividades que reduzcan el CO₂ en la atmósfera.

3.9. Otro aspecto importante para alcanzar los objetivos de una economía más ecológica y digitalizada es la fiscalidad de aquellas empresas que están cada vez más digitalizadas. Se necesita una solución global y consensuada y se espera concluir un acuerdo integral antes de que finalice el año. Los impuestos sobre los servicios digitales no deben perjudicar la innovación ni desincentivar las inversiones en tecnologías digitales.

4. Sesgo deuda/capital en el impuesto de sociedades

4.1. El sesgo entre deuda y capital en los sistemas del impuesto de sociedades afecta tanto a los costes socioeconómicos como al apalancamiento y al gobierno corporativo de las empresas. La excesiva dependencia de la financiación mediante deuda puede socavar la consecución de los objetivos de la Comisión Europea, ya que las empresas quedan en una posición económicamente vulnerable, y la posibilidad de emprender proyectos de inversión ecológica nuevos y arriesgados se verá afectada negativamente. Se limitará la capacidad de repartir dividendos para que los inversores decidan si invierten en nuevos proyectos.

4.2. Las normas fiscales actuales hacen que los intereses pagados por préstamos sean deducibles de la base imponible, mientras que este no es el caso de los pagos de capital. Los pagos de capital se componen de dos partes: repartos de dividendos y plusvalías. Estas normas nacionales hacen que la financiación mediante deuda sea claramente más ventajosa que la financiación mediante capital.

4.3. Una desgravación específica que dé a las empresas un tratamiento fiscal para las inversiones financiadas mediante capital que sea más similar al que reciben en la actualidad para las inversiones financiadas mediante deuda podría reducir la vulnerabilidad de las empresas y ser un medio útil para promover las inversiones sostenibles, más ecológicas y digitales.

4.4. Cabe señalar que si los tipos legales del impuesto de sociedades aumentan, para una empresa resultará económicamente más favorable invertir recurriendo a préstamos, lo que animará a las empresas a preferir la financiación mediante deuda aún en mayor grado que antes. Una tasa de inflación y unos tipos de interés más elevados tendrían un efecto similar, ya que aumentarían los incentivos para invertir utilizando préstamos.

4.5. El CESE insta a los Estados miembros a que hagan más neutrales sus sistemas fiscales en lo que respecta a la financiación mediante deuda y capital, lo que fomentaría la diversificación de las fuentes de financiación y aumentaría la resiliencia de la economía europea.

4.6. En la propuesta de Directiva revisada sobre la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades de 2016, se introdujo una bonificación en concepto de crecimiento e inversión (BCI) para reducir el sesgo entre deuda y capital y promover las inversiones en I+D. La BCI se proporcionaría haciendo deducible de la base imponible el incremento de recursos propios, siempre que se cumplan determinadas condiciones ⁽²⁾.

4.7. La Comisión Europea ha anunciado que en el primer trimestre de 2022 se presentará un proyecto de Directiva que abordará el sesgo entre deuda y capital ⁽³⁾. El CESE aguarda con interés una propuesta detallada sobre la que formulará observaciones.

5. El gobierno corporativo en el Derecho de sociedades

5.1. Además de los impuestos, la normativa puede aumentar o reducir el efecto de los incentivos creados por otros medios. La regulación directa de la propiedad y la capacidad de utilizar fondos como inversores y consejos de administración pueden crear dificultades a la hora de alcanzar algunos objetivos deseables.

5.2. A fin de que la economía funcione correctamente, es importante disponer de normas y regulaciones adecuadas que influyan en el funcionamiento de las empresas y los mercados. Los accionistas deben exigir responsabilidades a la dirección de una empresa si utiliza recursos para su beneficio personal y no para aumentar el valor de la empresa ⁽⁴⁾. Una serie de leyes regulan el comportamiento aceptable de las empresas en materia de lucha contra el fraude fiscal, la elusión fiscal y el blanqueo de capitales ⁽⁵⁾, y también hay amplios acuerdos relativos a los códigos de mercado sobre el comportamiento de las empresas en los Estados miembros. Tal como se anunció en el Pacto Verde Europeo y en la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Recuperación (COVID-19), es importante que la sostenibilidad se integre en el gobierno corporativo. La Comisión lanzó una consulta pública para recabar las opiniones de las partes interesadas respecto de una posible iniciativa sobre la gobernanza empresarial sostenible ⁽⁶⁾.

5.3. El CESE comparte la visión de una economía europea más ecológica y digitalizada en el futuro, caracterizada por la equidad, el crecimiento y una fiscalidad efectiva, y que cree de este modo un entorno propicio a la inversión y a un crecimiento generador de empleo. Para reorientar los flujos de inversión, es fundamental que haya capital disponible para la nueva economía ecológica. La disponibilidad de fondos para invertir, junto con la seguridad sobre las normas y el respeto del Estado de Derecho, son factores importantes para el éxito de la transición de la economía europea.

5.4. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que las empresas deben contribuir a la consecución de una economía más ecológica, sostenible y digitalizada, centrándose así en objetivos a largo plazo y en una distribución justa entre los países y los ciudadanos.

5.5. El CESE cree firmemente que el control último de las actividades de las empresas y la responsabilidad por ellas deben recaer en los accionistas. Los propietarios de una empresa deben rendir cuentas. El actual sistema de códigos de gobernanza corporativa y Derecho de sociedades de los Estados miembros se basa, de hecho, en los accionistas, que son los propietarios de la empresa y que, en última instancia, ejercen el control sobre las estrategias y prioridades de la empresa mediante el nombramiento de su consejo de administración. Esta rendición de cuentas significa que los accionistas son responsables de las finanzas y la conducta de la empresa y deben perder capital si la empresa tiene pérdidas. Este principio básico y bien asentado no debe modificarse ni socavarse.

⁽²⁾ Un importe igual al rendimiento definido sobre los incrementos de la base de recursos propios BCI será deducible de la base imponible. El rendimiento definido sería igual al rendimiento de la deuda pública a diez años de la zona del euro en el mes de diciembre del ejercicio anterior al ejercicio fiscal correspondiente, incrementado por una prima de riesgo de dos puntos porcentuales. Véase la Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades, COM(2016) 685 final, 2016/0337 (CNS) (2016).

⁽³⁾ Subsidio de reducción del sesgo en favor del endeudamiento, Comunicación «La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI», COM(2021) 251 final.

⁽⁴⁾ Debe prohibirse el uso de los fondos de la empresa por parte de sus directivos para gastos de lujo no relacionados con objetivos empresariales.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre *La lucha contra el fraude fiscal, la elusión fiscal y el blanqueo de capitales*, (DO C 429 de 11.12.2020, p. 6).

⁽⁶⁾ Consulta sobre la gobernanza empresarial sostenible, período 26 de octubre de 2020 — 8 de febrero de 2021.

5.6. Por supuesto, las empresas han de tener debidamente en cuenta los objetivos a largo plazo y las externalidades sociales positivas en sus operaciones cotidianas y sus decisiones de inversión. Así lo imponen cada vez más las normas del mercado, las reglas sectoriales que regulan la producción y los inversores de todo el mundo, que a menudo exigen criterios «ASG» en las empresas ⁽⁷⁾.

5.7. El CESE señala que el Derecho de sociedades nacional —sujeto a la influencia de las Directivas y Reglamentos de la UE— es una parte integrante del sistema jurídico de cada Estado miembro, que atribuye derechos y responsabilidades a los niveles adecuados en su estructura. Las disposiciones deben ser específicas para cada país, incluso en lo que respecta a la composición de los consejos de administración. La gobernanza y las recomendaciones de la UE deben garantizar una competencia equitativa y unos valores justos en relación con la conducta de una empresa.

5.8. Con el fin de facilitar el necesario papel de los fondos privados para impulsar las prioridades de la Comisión, es fundamental que el capital no se quede bloqueado en las empresas y que los fondos puedan invertirse fácilmente en sectores clave definidos por la UE.

5.9. Un mercado de capitales de la UE que funcione correctamente es esencial, en particular, para las nuevas inversiones. Por consiguiente, el CESE pide que se adopten nuevas medidas para completar la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) ⁽⁸⁾.

5.10. La liquidez del mercado de capitales es importante para la realización de inversiones. Los repartos de dividendos, incluso aunque puedan percibirse como demasiado cortoplacistas, contribuyen a la cesta de fondos disponibles para nuevas inversiones en los sectores ecológico y digital ⁽⁹⁾. Por lo tanto, cuando se invierten, ya sea en nuevas empresas o en la empresa que paga el dividendo, son cruciales para el buen funcionamiento del mercado de capitales. Si se reparten dividendos al inversor, este siempre puede optar por reinvertir en la empresa o en otra empresa. Sin embargo, si se retienen las ganancias, el inversor debe liquidar las acciones como única forma de invertir en nuevos negocios. Para las empresas e inversores existentes puede ser ventajoso que el capital retenido aumente su valor, pero ello no pondrá a disposición nuevos fondos para nuevas empresas o inversiones en nuevos sistemas.

5.11. Los repartos de dividendos brindan a los inversores la oportunidad de perfeccionar continuamente su estrategia de inversión, contribuyendo a proyectos ecológicos, sostenibles, éticos y digitales. Esto ya se ha observado en muchos casos en los mercados de capitales y en el ámbito del capital inversión (por ejemplo, la inversión en la producción de baterías para automóviles eléctricos o de acero sin emisión de carbono).

5.12. Las nuevas empresas deben tener absoluta libertad de crecer y buscar financiación proveniente de los dividendos repartidos a los accionistas de las antiguas empresas ya existentes, lo que permitirá una nueva asignación de capital, de acuerdo con las prioridades de la Comisión. Podría considerarse la posibilidad de ofrecer incentivos fiscales para nuevas inversiones ecológicas.

5.13. El CESE considera que los mercados de capitales y los fondos privados pueden desempeñar un papel crucial a la hora de propiciar el tránsito de las empresas hacia una economía más ecológica y digitalizada que sea sostenible. Cualquier medida política del legislador europeo en materia de Derecho de sociedades y gobierno corporativo debe reforzar este papel.

6. Incentivos para la reducción del CO₂

6.1. Los impuestos deben utilizarse para apoyar la transformación de la economía europea y alcanzar los objetivos climáticos ⁽¹⁰⁾. Es importante que las empresas y los hogares gocen de los mismos incentivos para lograr una reducción del CO₂ en la atmósfera a un coste lo más bajo posible.

6.2. El CESE insta a la Comisión Europea a que ponga en marcha iniciativas concretas para fijar impuestos sobre el carbono similares en los Estados miembros con el fin de armonizar los esfuerzos que persiguen una reducción efectiva de los niveles de CO₂. Un resultado ideal crearía condiciones uniformes en todo el mercado único de la UE en lo que respecta a las emisiones/reducciones que deben gravarse y a los métodos y tipos impositivos específicos para lograr el mismo impacto en el nivel de CO₂ en la atmósfera.

⁽⁷⁾ Los criterios ASG se refieren a factores medioambientales, sociales y de gobierno corporativo que se tienen en cuenta al invertir en una empresa. Aunque su origen se remonta a varias décadas, solo en los últimos años se han convertido en una referencia a la hora de hacer inversiones socialmente responsables.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE *Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción*, (DO C 155 de 30.4.2021, p. 20).

⁽⁹⁾ Un gran número de investigadores han analizado y debatido la posible presencia del cortoplacismo en la política de dividendos; véase, por ejemplo, *Corporate Governance and Short-Termism: An in-depth Analysis of Swedish data*, (2021), Martin Carlsson-Wall et al., Stockholm School of Economics. Sus resultados empíricos, basados en los datos recogidos durante el período 2000-2019 sobre 786 empresas individuales y 7 389 años/empresa, no muestran indicios concretos de un cortoplacismo financiero.

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE *Mecanismos fiscales para reducir las emisiones de CO₂*, (DO C 364 de 28.10.2020, p. 21).

6.3. Los Estados miembros deben adoptar, en particular, una política fiscal en materia de medio ambiente que sea integral y simétrica en lo que atañe al efecto del CO₂ en el calentamiento global. Es preciso fijar impuestos con tipos positivos y negativos. Los ingresos recaudados por los impuestos sobre el CO₂ deben utilizarse para financiar incentivos destinados a apoyar las técnicas de reducción del CO₂ en el plano local, regional y nacional.

6.4. Si bien los ingresos por la venta de productos forestales se gravan como renta para el propietario, es preciso reconocer que la plantación de árboles y el crecimiento de los bosques reducen el CO₂ en la atmósfera, por lo que, en un enfoque fiscal simétrico del calentamiento global, deben fomentarse mediante un impuesto negativo sobre el CO₂. Se trataría de una medida importante para alcanzar los objetivos climáticos.

6.5. Un resultado ideal debe crear condiciones uniformes en todo el planeta en lo que respecta a las emisiones/reducciones que deben gravarse y a los métodos y tipos impositivos específicos para lograr el mismo impacto en el nivel de CO₂ en la atmósfera.

7. Evitar los desincentivos a la digitalización

7.1. El uso de los datos y los nuevos modelos de negocio han disparado la necesidad de revisar los principios fiscales internacionales sobre la manera de distribuir los ingresos fiscales entre los países. Es importante alcanzar y aplicar un consenso mundial ⁽¹¹⁾.

7.2. El paquete fiscal incluye una propuesta para un tipo mínimo del impuesto de sociedades del 15 %. El acuerdo de la OCDE y el G-20 tiene por objeto limitar la competencia fiscal, en particular de los países con tipos impositivos inferiores al umbral, y afirma que «la Convención Multilateral exigirá a todas las partes que supriman todos los impuestos sobre servicios digitales y otras medidas similares pertinentes, con respecto a todas las empresas, y que se comprometan a no introducir tales medidas en el futuro. En el marco de la adopción de la Convención Multilateral y su Nota explicativa, se elaborará una definición detallada de lo que constituyen medidas similares pertinentes» ⁽¹²⁾.

7.3. El CESE considera importante adoptar normas adecuadas que promuevan una mayor digitalización de la economía europea a fin de que pueda alcanzarse el objetivo de una economía más ecológica y digitalizada.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹¹⁾ Véase el Dictamen del CESE *La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI* (ECO/558).

⁽¹²⁾ OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, 8 de octubre de 2021, p. 7.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El voluntariado: los ciudadanos construyen el futuro de Europa»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 152/04)

Ponente: **Krzysztof PATER**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	24.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	214/3/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) observa que, en el debate sobre el futuro de Europa, los responsables de las políticas deben ser conscientes de que quienes conformarán el futuro de Europa serán no solo los políticos y las instituciones, entre ellas las organizaciones de la sociedad civil, sino también millones de ciudadanos, personas voluntarias que, a diario, dedican su tiempo y energía a actuar de forma solidaria por el bien común, tanto en el marco de las organizaciones de la sociedad civil como al margen de ellas.

1.2. El voluntariado implica a millones de ciudadanos de la Unión Europea que actúan por solidaridad a favor de los demás, a título individual o en el seno de estructuras organizadas (tanto informales como formales). Este movimiento exige un apoyo sistemático y reflexivo, tanto a nivel de la UE como en los distintos Estados miembros, porque sus repercusiones en el desarrollo social son mucho mayores que su coste potencial. El CESE desea que en los próximos años este apoyo experimente cambios cualitativos positivos que reflejen mejor el valor que representan los voluntarios para el futuro de Europa.

1.3. El CESE pide a la Comisión Europea que tome medidas para declarar 2025 Año Europeo de las Personas Voluntarias, ya que, a su juicio, esta acción constituiría:

- una forma de rendir homenaje a los millones de voluntarios que han demostrado la importante función social que desempeñan, especialmente en los últimos meses con su labor orientada a combatir los efectos de la pandemia;
- una manera de promover aún más la idea del voluntariado en las sociedades de los Estados miembros, de alentar a más personas a ser voluntarias y de mostrar que se trata de una actividad inclusiva y universal en la que participan personas de todos los colectivos y orígenes con independencia de su edad y del lugar que ocupen en la sociedad;
- una oportunidad para intercambiar experiencias y conocimientos técnicos entre las autoridades de los Estados miembros sobre los instrumentos jurídicos y políticos destinados a respaldar las actividades de las personas voluntarias;
- una inspiración para que la Comisión Europea amplíe los programas dirigidos a voluntarios de todas las edades y cree otros nuevos;
- una manera de promover la comprensión de los proyectos críticos para el futuro de Europa y su ciudadanía proporcionando datos y hechos objetivos y combatiendo la información falsa y sesgada.

1.4. La actividad de las personas voluntarias tiene un valor económico real (que en muchos países representa más del 2 % del PIB); en numerosos ámbitos sociales se requieren voluntarios para atender las necesidades básicas de la ciudadanía, incluida su seguridad; asimismo, contribuyen de manera decisiva a aplicar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; además, están presentes en todos los colectivos sociales y grupos etarios. Por tanto, el CESE considera que no es razonable limitar exclusivamente a los jóvenes los programas de apoyo al voluntariado a nivel de la UE y financiados por esta.

1.5. Tras un Dictamen aprobado en 2013 ⁽¹⁾, el CESE vuelve a pedir a la Comisión Europea que actúe con decisión para elaborar normas detalladas que permitan la recogida de datos comparables sobre la actividad de voluntariado en todos los Estados miembros, e insiste en que sin datos fiables resulta imposible llevar a cabo una política eficaz en ningún ámbito.

2. El concepto de voluntariado

2.1. No existe una definición oficial de la UE del término «voluntariado», pero en general se entiende que abarca todas las formas de actividad voluntaria, formal o informal, que realiza una persona por propia elección y sin ánimo de lucro, y que contribuye al bien común.

2.2. La definición de trabajo voluntario que publicó en 2011 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su *Manual sobre la medición del trabajo voluntario* es coherente con lo que se entiende comúnmente por voluntariado. Según esta definición, trabajo voluntario significa «trabajo no remunerado y no obligatorio, es decir, tiempo sin remuneración que las personas dedican a actividades, ya sea a través de una organización o directamente para otras personas que no pertenecen al hogar del voluntario» ⁽²⁾. Esta definición puede utilizarse en la investigación comparativa internacional para medir el voluntariado formal (que a menudo se describe como trabajo voluntario indirecto) y el voluntariado informal (que la OIT denomina «trabajo voluntario directo» ⁽³⁾) en diversos sistemas culturales y jurídicos. El CESE señala que la Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo adoptada por la decimonovena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT en octubre de 2013 ⁽⁴⁾ (que recoge una nueva definición de trabajo que distingue entre trabajo remunerado y no remunerado, y cambios en la recogida de datos relacionados con el trabajo) debería mejorar la capacidad de medir el voluntariado distinguiéndolo de otras formas de trabajo no remunerado, como el cuidado de personas que pertenecen al hogar de la persona voluntaria.

2.3. Los análisis del voluntariado se basan muy a menudo en una distinción entre el voluntariado formal y el informal. El voluntariado formal, que abarca actividades realizadas en un marco organizativo, implica a las personas que colaboran a través de entidades organizadas (estructuradas), como, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, clubes o instituciones públicas. Por voluntariado informal se entiende la ayuda no remunerada que prestan los particulares a otras personas ajenas a su hogar o a su familia cercana, pero no en el contexto de una organización formal. El CESE lamenta que, con frecuencia, el voluntariado informal no sea reconocido como verdadero voluntariado por las personas que ofrecen su ayuda, por los beneficiarios de sus acciones o por los marcos jurídicos para el voluntariado de algunos de los Estados miembros de la UE. Esta es una de las razones por las que el papel de las personas voluntarias está actualmente infraestimado.

2.4. El voluntariado puede tener lugar de forma episódica, en relación con un acontecimiento o con el socorro en caso de catástrofe, por ejemplo, tras un incendio o una inundación. El trabajo voluntario también puede representar una dedicación más permanente. Puede desarrollarse en sectores «relacionados con las personas», como, por ejemplo, en los servicios sociales, la sanidad, la educación o el deporte, o puede referirse a proyectos medioambientales y de infraestructuras, tales como la protección y restauración de los recursos naturales o el mantenimiento de jardines públicos. Si bien en estos contextos también puede practicarse el voluntariado episódico, estos sectores se sustentan en voluntarios que efectúan su labor con mayor regularidad.

2.5. El CESE subraya que los marcos jurídicos para el voluntariado en Europa deben apoyar y favorecer una actividad voluntaria de calidad, y no deben crear obstáculos innecesarios al voluntariado. Es necesario aplicar de manera cuidadosa requisitos como los seguros para actividades voluntarias, la celebración de convenios de voluntariado y la verificación de los antecedentes penales, con la calidad y el acceso como principios rectores.

2.6. En su Dictamen de 2013 el CESE señaló: «Tomando como base los datos actualmente disponibles sobre el voluntariado, no es posible realizar el análisis que se solicita en los documentos de la [Comisión], el Parlamento, el Consejo Europeo o el CESE. En la actualidad resulta imposible hacer un seguimiento fiable de la importancia económica del voluntariado o su contribución a las políticas de la UE. No es posible determinar la cantidad total de tiempo dedicado al trabajo voluntario o su valor económico, y evaluar así su importancia en términos de indicadores económicos universales como el empleo nacional (el número de personas que trabajan en la economía nacional) o el PIB». El CESE también ha

⁽¹⁾ ECO/343 — Instrumentos estadísticos para evaluar el voluntariado (DO C 170 de 5.6.2014, p. 11).

⁽²⁾ OIT, *Manual de medición del trabajo voluntario*.

⁽³⁾ OIT, «Indicator Description: Volunteer Work». OIT.

⁽⁴⁾ OIT, Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo.

pedido que se lleven a cabo trabajos preparatorios que, partiendo de la propuesta marco de la OIT, deben conducir a la elaboración de normas detalladas para la realización de investigaciones en la UE. El CESE lamenta que, desde entonces, no se hayan logrado avances en el establecimiento de un sistema común para medir el valor del voluntariado en Europa. Por esa razón, el Comité pide de nuevo a la Comisión Europea que actúe con decisión para aplicar las recomendaciones del CESE, insistiendo en que sin datos fiables resulta imposible llevar a cabo una política eficaz en ningún ámbito.

2.6.1. El CESE subraya que una mejor recogida de datos, que no se limite al PIB y al valor económico sino que examine también, por ejemplo, el tiempo que dedican los voluntarios, así como su edad, género, ámbitos de actividad y valor añadido para el conjunto de la sociedad, con indicadores relativos a aspectos como la salud y el bienestar, la calidad de vida y la cohesión social, aportaría ventajas generalizadas.

2.6.2. Son muy pocos los institutos nacionales de estadística que han iniciado y llevado a cabo una investigación sobre el trabajo voluntario basada en la metodología de la OIT. Polonia es el único país cuyo instituto nacional de estadística ya ha realizado ese tipo de investigación dos veces, en 2011 y 2016, y tiene previsto efectuar un nuevo estudio de aquí a principios de 2022. En el estudio de 2011 se calculó que el valor del trabajo voluntario representaba en torno al 2,8 % del PIB ⁽⁵⁾; en el de 2016, en torno al 1,2 % del PIB ⁽⁶⁾. Esta gran discrepancia se debió a una serie de cambios introducidos en la metodología. Uno de ellos fue que, mientras que en 2011 las preguntas abarcaban la actividad voluntaria realizada por la persona encuestada al servicio de miembros de su familia que vivieran en otro hogar, en 2016 no se tuvo en cuenta dicha actividad. Otro consistió en que las preguntas de 2011 abarcaron la actividad llevada a cabo a lo largo de todo el año 2010, mientras que en 2016 solo se tuvo en cuenta la actividad de voluntariado realizada durante las cuatro semanas del primer trimestre inmediatamente anteriores a la encuesta. Este ejemplo muestra claramente que no es posible obtener datos comparables si no se elabora una metodología común para toda la UE iniciada por Eurostat.

2.7. El voluntariado tiene valor para las personas, las comunidades, el medio ambiente, la economía y la sociedad en general, al ser una de las expresiones más visibles de la solidaridad. Promueve y facilita la inclusión social, genera capital social y tiene un efecto transformador en la sociedad. El desarrollo de una sociedad civil floreciente con voluntarios comprometidos puede ofrecer soluciones creativas e innovadoras para afrontar retos comunes. El voluntariado contribuye al crecimiento económico, por lo que merece una medición específica y selectiva desde el punto de vista del capital tanto económico como social. También contribuye de un modo cada vez más importante a la protección del medio ambiente y es una fuente imprescindible de aprendizaje para muchas personas voluntarias. Teniendo estos elementos en cuenta, las políticas públicas, además de orientarse al apoyo directo a las personas voluntarias, también deben reflejar la necesidad de contar con una infraestructura de apoyo al voluntariado dotada de financiación suficiente y adecuada para medidas de apoyo como los costes de formación y de seguro.

3. Actividades de voluntariado a nivel de la UE

3.1. El CESE lamenta que, tras la finalización del Año Europeo del Voluntariado (2011), el voluntariado haya empezado a desaparecer progresivamente de la agenda europea. En los documentos oficiales solo ha figurado de forma esporádica, como, por ejemplo, durante la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria y el Cuerpo Europeo de Solidaridad, y como tema prioritario en el programa Europa para los Ciudadanos.

3.2. El CESE subraya que en los Estados miembros solo se ha llevado a cabo una escasa cantidad de investigaciones sobre el voluntariado. Esta labor ha abarcado diversos aspectos de la actividad voluntaria (por ejemplo, el nivel de participación en el voluntariado, el perfil demográfico de las personas implicadas en este trabajo y su motivación). Es imposible aprovechar esta investigación para los análisis realizados a escala de la UE, debido a la falta de coherencia en los planteamientos metodológicos, incluso en relación con aspectos como el alcance de la definición de voluntariado y las diferencias en cuanto a las fechas de la investigación. La fuente de datos completa y valiosa más reciente que existe en la materia sigue siendo el informe que elaboró en 2010 la consultora GHK ⁽⁷⁾ a petición de la Comisión Europea, pese a las limitaciones que presenta en cuanto a la comparabilidad de los datos.

3.2.1. El informe de GHK mostró que entre el 22 y el 23 % de los ciudadanos de la UE mayores de quince años participaban en el trabajo voluntario, que se definía como una actividad realizada por voluntad propia, principalmente en el seno de una organización no gubernamental en favor de una causa no lucrativa.

3.2.2. Al mismo tiempo, el informe indicaba que, debido a las diferencias metodológicas, la desviación de los resultados puede ser a menudo de hasta treinta o cuarenta puntos porcentuales.

⁽⁵⁾ Oficina Central de Estadística de Polonia: Voluntariado en 2011.

⁽⁶⁾ Oficina Central de Estadística de Polonia: Voluntariado en 2016.

⁽⁷⁾ GHK, informe «Volunteering in the European Union», 2010.

3.3. El módulo *ad hoc* sobre participación social/cultural y privación material ⁽⁸⁾ añadido en 2015 a la encuesta anual de Eurostat sobre la renta y las condiciones de vida contenía algunas preguntas relacionadas con las actividades de voluntariado. A partir de los datos obtenidos en dicha encuesta, se estima que en torno al 18,9 % de los ciudadanos de la UE participaban en actividades de voluntariado formal y en torno al 22,5 % lo hacían en actividades de voluntariado informal, un nivel de participación de la ciudadanía de la UE similar al que se muestra en el informe GHK.

3.4. La encuesta Flash del Eurobarómetro sobre la juventud europea publicada en abril de 2015 ⁽⁹⁾ contiene los datos más recientes disponibles sobre la actividad de los jóvenes ciudadanos de la UE de entre quince y treinta años. El CESE señala que las similitudes entre los datos sobre los jóvenes que figuran en este estudio y los datos sobre todos los ciudadanos adultos de la UE recogidos en otros estudios muestran claramente que todos los grupos de edad participan por igual en el trabajo voluntario.

3.4.1. Según la encuesta sobre la Juventud Europea, el 25 % de los jóvenes de la UE había participado en una actividad de voluntariado organizada en los doce meses anteriores, pero esta proporción variaba considerablemente (del 10 al 42 %) entre los distintos países.

3.4.2. La misma encuesta también concluye que las actividades de voluntariado realizadas por los jóvenes se centran en dos ámbitos principales: la ayuda benéfica, humanitaria y para el desarrollo (44 %) y la educación, la formación y el deporte (40 %). Estas son también las actividades de voluntariado más comunes de los jóvenes en cada uno de los Estados miembros.

3.4.3. El 93 % de las personas encuestadas indicaron que nunca habían realizado actividades de voluntariado en el extranjero.

3.4.4. El nuevo Cuerpo Europeo de Solidaridad, que ha pasado a incluir el voluntariado en situaciones de ayuda humanitaria (del que antes se ocupaba el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria), debe poseer fuerza y alcance suficientes para animar a los jóvenes a implicarse en más actividades de voluntariado, especialmente en otros países, tanto en el marco del programa como al margen de él. Habría que proporcionar los recursos necesarios para lograr este objetivo. También debería estudiarse la posibilidad de ampliar el programa para favorecer la participación en el voluntariado de las personas mayores de treinta años o, como alternativa, deberían proporcionarse más recursos de la UE para elaborar un programa paralelo sin restricción de edad.

3.5. En enero de 2021 la Comisión Europea publicó su *Libro Verde sobre el Envejecimiento*, en el que se destacaba que un elevado número de personas mayores sigue aportando una activa y valiosa contribución a la sociedad y la economía, ya que un 20 % de las personas de entre 65 y 74 años participan en actividades de voluntariado formales, y aquellas mayores de 75 años también siguen haciéndolo en la medida en que su salud lo permite.

3.6. En septiembre de 2020, el Consejo de la Unión Europea publicó unas Conclusiones finales tituladas «Los derechos humanos, la participación y el bienestar de las personas mayores en la era de la digitalización» ⁽¹⁰⁾, en las que, entre otras cosas, invitaba a la Comisión a que valorara la creación de una plataforma digital sobre participación y voluntariado después de la vida laboral.

3.6.1. Dicha plataforma podría proporcionar información a las personas mayores sobre la participación en acciones voluntarias en países distintos del suyo. Asimismo, podría informar a los entes locales y a otros agentes sobre el modo de implicar a las personas mayores en el trabajo voluntario y ofrecer orientación e información a las personas interesadas en buscar oportunidades de voluntariado adecuadas para las personas mayores en toda Europa.

3.6.2. El CESE apoya firmemente la creación de una plataforma de este tipo que integre las plataformas existentes y evite la duplicación de esfuerzos, y, al mismo tiempo, subraya que la actividad de voluntariado llevada a cabo por las personas mayores desempeña un papel importante tanto para las personas que reciben el apoyo de sus actividades como para los propios voluntarios, dado que les permite mantenerse activos más allá del ámbito del empleo, lo que tiene importantes efectos positivos en su bienestar mental y físico.

3.6.3. El CESE señala que el Cuerpo Europeo de Solidaridad para los jóvenes y la plataforma propuesta para apoyar a los voluntarios de edad avanzada deben constituir la base de una política europea de voluntariado más amplia y transversal que fomente la solidaridad y la responsabilidad hacia y entre las personas de todas las edades que contribuyen libremente al futuro de Europa sobre la base de la solidaridad y de los valores europeos.

3.6.4. El CESE recomienda que esta plataforma incorpore de manera progresiva a voluntarios de grupos etarios más amplios y que vaya acompañada de mayores esfuerzos orientados a reducir los obstáculos que dificultan el voluntariado transfronterizo, tales como la pérdida de los derechos a prestaciones públicas y regímenes públicos de ayuda, de los derechos de residencia, y de otras disposiciones asociadas, como el acceso a contratos de telefonía móvil y de conexión a internet.

⁽⁸⁾ «2015 EU-SILC Module on Social/Culture Participation and Material Deprivation».

⁽⁹⁾ Encuesta Flash del Eurobarómetro 408: «European Youth».

⁽¹⁰⁾ Conclusiones del Consejo de 9 de octubre de 2020.

3.7. Muchas personas voluntarias de toda Europa participan en actividades que están en consonancia con los proyectos a largo plazo de la Comisión Europea para la UE (de vital importancia para el futuro de Europa, como los relativos a la vacunación, la digitalización, las cuestiones climáticas, las reformas financieras, el debate nuclear, las reformas laborales, etc.). Dado que los ciudadanos necesitan comprender de manera objetiva e imparcial las principales propuestas de las instituciones de la UE para poder respaldarlas, el CESE pide a la Comisión Europea que apoye activamente aquellas actividades realizadas por voluntarios que puedan ayudar a obtener el apoyo ciudadano a proyectos clave de la UE, en particular reduciendo el riesgo de información falsa y sesgada.

3.8. El crecimiento de la financiación a tipo fijo o a tanto alzado de los proyectos debería permitir que la contribución de las personas voluntarias se reconozca como una forma de cofinanciación en las subvenciones de la UE. Sin embargo, esta medida no funciona bien en la práctica debido a que, por lo general, las contribuciones de tiempo de los voluntarios no pueden incluirse en las cuentas de las organizaciones. Además, muchas agencias encargadas de gestionar subvenciones de la UE exigen que se presenten recibos de pago por los importes totales de los pagos a tipo fijo o tanto alzado, un método que resulta contrario a la intención y el espíritu del enfoque de la financiación. El CESE reitera sus peticiones a este respecto, expuestas en dictámenes aprobados en 2006 ⁽¹¹⁾ y 2013 ⁽¹²⁾, y lamenta que aún no se hayan aplicado plenamente. Señala que los programas de financiación del Consejo de Europa sí disponen de un mecanismo para contemplar el tiempo de voluntariado como una forma de cofinanciación en sus subvenciones.

3.9. El CESE apoya firmemente el concurso Capital Europea del Voluntariado ⁽¹³⁾, puesto en marcha por el Centro Europeo del Voluntariado en 2013 como parte del legado del Año Europeo del Voluntariado (2011), que pone las políticas y prácticas locales de voluntariado en conexión con el contexto europeo y con los valores y marcos de actuación europeos. El CESE pide que todas las instituciones de la UE fomenten y apoyen la iniciativa, pero prestando especial atención también al nivel subnacional con el fin de favorecer el acercamiento de la ciudadanía a los responsables de las políticas de la UE, y que la iniciativa demuestre el respaldo de toda la UE a las actividades solidarias y a los ciudadanos activos que contribuyen al futuro de Europa. El CESE pide a la Comisión Europea que apoye activamente la difusión de buenas prácticas en las políticas públicas que apoyen las actividades de voluntariado a nivel local, utilizando en particular ejemplos de los municipios que han sido candidatos y ganadores en el concurso Capital Europea del Voluntariado.

4. Tendencias de la actividad de voluntariado

4.1. El CESE señala que los cambios demográficos que se están produciendo repercutirán en la actividad de las personas voluntarias en los próximos años.

4.1.1. Europa afronta un envejecimiento de la población y un descenso de las tasas de natalidad. Esto significa que hay una mayor cantidad de voluntarios cualificados disponibles durante más tiempo, pero también más personas mayores que, al alcanzar edades más avanzadas, requieren de la ayuda de personas voluntarias. Sin embargo, el descenso de las tasas de natalidad puede hacer que falte gente joven para ser voluntaria, y se necesitarán más proyectos *inter pares* destinados a voluntarios adultos y mayores.

4.1.2. Europa tiene poblaciones cada vez más diversas y cambiantes y será necesario redoblar esfuerzos para garantizar la inclusión social. Los Estados miembros no pueden pagar de las arcas públicas todas estas necesidades; además, aun cuando contar con los fondos necesarios, no es solo una cuestión de dinero. Para lograr una verdadera inclusión es preciso adoptar un planteamiento más humano y solidario, y este objetivo requiere voluntarios que actúen de forma solidaria. Se necesita un mayor esfuerzo para luchar contra la soledad y proporcionar apoyo de los servicios sociales cuando las familias están más dispersas por los países y el continente. El CESE considera que los poderes públicos de la UE, de los Estados miembros y de los niveles locales deben estar preparados para esta situación, y que el proceso debe contemplar, entre otros aspectos, la creación de condiciones favorables para la expansión de las actividades de voluntariado.

4.1.3. En los Estados miembros se están recaudando menos impuestos y se están reduciendo los presupuestos públicos, pero al mismo tiempo hay una mayor demanda de servicios. El aumento de las desigualdades y de la pobreza se traduce en unas mayores necesidades de la población, pero esta tendencia contrasta con la reducción de la financiación destinada a las organizaciones de la sociedad civil, que podrían contribuir sobremanera —con el apoyo de las personas voluntarias— a mejorar la situación de los individuos y las familias. El CESE señala que es necesario alcanzar un mejor equilibrio.

4.2. El CESE subraya que los continuos cambios que se producen en el estilo de vida y en los tipos de actividad que generan reconocimiento social, o la necesidad de desarrollar nuevas capacidades que puedan revestir utilidad profesional para las generaciones más jóvenes, podría hacer que el interés ciudadano por el voluntariado no se corresponda con las oportunidades reales de voluntariado; en consecuencia, el nivel del trabajo voluntario podría disminuir a pesar de que exista un alto nivel «de oferta y de demanda». Este fenómeno debe ser objeto de un seguimiento constante para que, llegado el caso, puedan hacerse ajustes en las políticas públicas.

⁽¹¹⁾ SOC/243 — El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto (DO C 325 de 30.12.2006, p. 46).

⁽¹²⁾ ECO/343: — «Instrumentos estadísticos para evaluar el voluntariado» (DO C 170 de 5.6.2014, p. 11).

⁽¹³⁾ Capital Europea del Voluntariado — Centro Europeo del Voluntariado.

4.3. Se está observando de manera generalizada un cambio de orientación en favor del voluntariado episódico en detrimento del voluntariado tradicional, regular y de larga duración, basado en compromisos planificados y a largo plazo. Muchos voluntarios están dispuestos a realizar una actividad episódica, incluso para un acontecimiento puntual, pero no quieren asumir ningún compromiso personal a largo plazo. Esta tendencia se refleja en el crecimiento del llamado «volunturismo», en que las personas viajan con la finalidad específica de realizar actividades de voluntariado o aprovechan las oportunidades de ser voluntarias mientras están de vacaciones. Debe ponerse especial atención en garantizar que este tipo de voluntariado se centre en satisfacer necesidades reales de la sociedad. Cuando el voluntariado pueda resultar más perjudicial que beneficioso, por ejemplo, en entornos institucionales con menores u otras personas vulnerables (por ejemplo, en orfanatos), debe prohibirse.

4.4. Otra tendencia que se ha observado en los últimos años es la aparición de intermediarios, como, por ejemplo, instituciones de beneficencia o educativas, organizaciones religiosas, organizadores de voluntariado familiar, centros de voluntariado locales o voluntariado de los trabajadores (empresarial). Estos organismos ayudan a las personas voluntarias a encontrar un lugar de actividad, buscando organizaciones que coloquen directamente a los voluntarios. De este modo, se ayuda a las personas que buscan una oportunidad para iniciar una actividad de voluntariado. Sin embargo, existe el riesgo de que las actividades de estos intermediarios afecten negativamente a la percepción que la sociedad tiene del voluntariado, sobre todo si, por ejemplo, sus actividades se comercializan.

4.5. Los avances en cuanto a la capacidad en línea y las redes sociales están permitiendo que las personas se organicen más fácilmente para el voluntariado *ad hoc*. Esta situación también favorece que la ciudadanía tenga un acceso más inmediato a todos los tipos de oportunidades de voluntariado, con plataformas en línea que conectan la oferta con la demanda. El rápido auge de las nuevas tecnologías ha permitido la expansión de nuevas formas de trabajo voluntario, como el voluntariado en línea, que no depende de horarios ni lugares específicos y puede realizarse en cualquier ubicación en que la persona voluntaria disponga de acceso en línea y un dispositivo desde el que conectarse.

4.5.1. Sin embargo, el CESE señala que es conveniente velar por que no se excluya del voluntariado a quienes carecen de acceso en línea.

4.5.2. El CESE hace hincapié en que los marcos jurídicos para el voluntariado en los Estados miembros deben adaptarse a este cambio y garantizar —por ejemplo, en lo que respecta a la protección de datos— que se siga protegiendo a las personas vulnerables y que los voluntarios reciban la formación adecuada, incluso cuando realicen la actividad de voluntariado de manera informal y *ad hoc*. Los responsables de las políticas deben descartar la idea de que cuando las personas puedan autoorganizarse en línea no es necesario financiar a las organizaciones de apoyo y de infraestructura para el voluntariado.

4.6. El CESE considera que se necesita una mayor cooperación intersectorial entre los interlocutores sociales en el marco del voluntariado de los trabajadores. Para lograr la mayor repercusión posible, empresarios y trabajadores deberían asociarse con organizaciones de la sociedad civil que sean expertas en el ámbito o en la causa que desean apoyar, y no intentar ejecutar directamente, por sí mismos, los programas de voluntariado.

4.7. El CESE reconoce que el «volunturismo» es una industria creciente en Europa y que es preciso regularla para proteger la integridad del voluntariado, de las posibles personas voluntarias y de las comunidades locales.

4.8. El 54 % de los jóvenes que respondieron a una encuesta del Eurobarómetro ⁽¹⁴⁾ afirmó no haber incurrido en ningún gasto en el transcurso de sus actividades de voluntariado, mientras que el 28 % indicó que había incurrido en gastos, pero no había recibido ninguna contribución, y el 16 % había incurrido en gastos y había recibido contribuciones para esos gastos. Los beneficiarios o los coordinadores del trabajo de los voluntarios deben tener en cuenta estos datos para que los gastos no se conviertan en una barrera que limite la participación de los jóvenes. El CESE subraya la importancia de reembolsar los gastos de las personas voluntarias, incluso los de menor cuantía, y espera que los entes nacionales y locales de los Estados miembros promuevan y respalden este planteamiento sin que se produzcan consecuencias fiscales desfavorables para las personas voluntarias o las organizaciones afectadas.

4.9. Existen incoherencias entre los marcos jurídicos y los requisitos legales y de seguridad aplicables en Europa a los voluntarios y sus beneficiarios. El CESE subraya que deben tomarse medidas para simplificar el sistema en aras de la seguridad y el bien de todos. Debe introducirse en el mercado de los seguros de todos los países un seguro de responsabilidad civil para los voluntarios, y deben establecerse ayudas públicas o de fundaciones para cubrir los costes. Deben establecerse en todos los Estados miembros la obligatoriedad de presentar certificados de antecedentes penales para aquellas personas voluntarias que trabajen con menores o personas vulnerables, y los posibles voluntarios deben poder acceder a dichos certificados de forma fácil y económica. El CESE pide a todos los Estados miembros que apliquen estas soluciones e insta a la Comisión Europea a promover las mejores prácticas en este ámbito. Estas actividades también fomentarán el voluntariado transfronterizo.

⁽¹⁴⁾ Flash del Eurobarómetro 408 — European Youth.

4.10. El CESE considera que, cuanto más temprana sea la edad en que las personas puedan iniciarse en el voluntariado, más probabilidades tendrán de convertirse en adultos socialmente integrados y comprometidos que aporten su contribución al futuro de Europa. Deben fomentarse iniciativas como los programas de aprendizaje-servicio en las escuelas y el voluntariado familiar. En caso necesario, habría que adaptar los marcos jurídicos para que los más jóvenes y los niños también puedan participar en actividades de voluntariado. Las organizaciones juveniles desempeñan un papel muy importante en este proceso y, por tanto, deben recibir un apoyo adecuado y suficiente de los poderes públicos.

5. El papel de las personas voluntarias en la comunidad

5.1. No cabe duda de que los voluntarios generan un valor económico, medioambiental y social considerable. En las organizaciones sin ánimo de lucro, los voluntarios son a menudo decisivos para garantizar el cumplimiento efectivo de las tareas, y constituyen uno de los recursos más importantes de estas organizaciones. A menudo, el mundo exterior los reconoce como un símbolo de las actividades llevadas a cabo por esas entidades. Para muchas personas, especialmente los jóvenes, el voluntariado tiene implicaciones muy especiales. A menudo es la primera actividad en la que se ven empoderados para responder a necesidades sociales reales y en la que pueden observar rápidamente los efectos de sus acciones como ciudadanos comprometidos, lo que reduce de forma considerable el riesgo de exclusión social.

5.2. En muchos casos están aumentando las dificultades jurídicas para que los ciudadanos se organicen en torno a cuestiones de interés común e impulsen la contribución de personas voluntarias a la sociedad sin buscar un beneficio personal. Es preciso garantizar los derechos de asociación y la financiación y el apoyo públicos a las organizaciones de la sociedad civil. El CESE subraya que la financiación pública de las organizaciones de la sociedad civil contribuye en gran medida no solo a apoyar su función y su labor en la sociedad, sino a mantener su independencia y su capacidad para garantizar procesos democráticos internos que permitan reconocer y representar los deseos de sus miembros sin injerencias externas.

5.2.1. Una sociedad civil que funciona correctamente es signo de una democracia sana y contribuye en gran medida a garantizar la calidad de vida, la paz y la estabilidad. La democracia participativa es un complemento de la democracia representativa y no una amenaza.

5.2.2. En el caso de las organizaciones que coordinan las actividades de personas voluntarias, la financiación pública permite obtener beneficios mucho mayores para la sociedad, con un valor económico real, gracias a un efecto multiplicador específico.

5.3. En la actualidad, cada vez es más frecuente que los ciudadanos europeos realicen actividades de voluntariado de corta duración que a menudo redundan en un claro beneficio personal, por ejemplo, colaborando como voluntarios en un festival o un concierto en lugar de comprometiéndose a largo plazo para dar respuesta a una necesidad social detectada. El CESE desearía que los responsables de las políticas se esforzaran más para promover el valor añadido del voluntariado como capital social y no como una mera oportunidad personal o un mecanismo para ahorrar en costes de recursos humanos. Los poderes públicos deben ayudar a las personas voluntarias y a las organizaciones que apoyan sus actividades a poner más de relieve su valor y su repercusión a fin de seguir atrayendo a los voluntarios, ya que los ciudadanos tienen una oferta cada vez más amplia donde elegir en cuanto al uso de su tiempo libre.

5.4. Durante la pandemia de COVID-19, muchos responsables de las políticas y ciudadanos de a pie han podido comprobar las especiales repercusiones potenciales y reales del voluntariado, tanto de las actividades estructuradas coordinadas por una institución u organización pública como de las actividades individuales *ad hoc* llevadas a cabo de forma espontánea por un deseo de ayudar. El CESE rindió homenaje a los cientos de miles de voluntarios de toda Europa que ayudaron a las personas necesitadas en 2020 debido a la pandemia, y concedió su Premio Solidaridad Civil ⁽¹⁵⁾ a las organizaciones y personas que participaron en actividades de voluntariado relacionadas con las repercusiones de la COVID-19.

5.5. A los trabajadores que tienen horarios menos regulares y vidas laborales menos estables les resulta más difícil comprometerse a largo plazo con las actividades de voluntariado. Por ejemplo, a los trabajadores de tiendas a los que solo se notifica con veinticuatro horas de antelación si tienen que trabajar les resulta muy difícil dedicarse a actividades de voluntariado. Lo mismo ocurre, por ejemplo, con muchos trabajadores a demanda. El CESE señala que debe apoyarse a las organizaciones de voluntariado mediante conocimientos técnicos y buenas prácticas en relación con la creación de capacidad adicional para hacer frente a esta disponibilidad cambiante de las posibles personas voluntarias y desarrollar nuevas formas de gestión de los voluntarios.

5.6. La prescripción social ⁽¹⁶⁾ es una forma de combatir la mala salud sin necesidad de recurrir a la prescripción de medicamentos, o como complemento a estos. El voluntariado se ha convertido en una parte eficiente y cada vez más popular de los programas de prescripción social. Las investigaciones demuestran que el voluntariado tiene efectos positivos

⁽¹⁵⁾ Premio Solidaridad Civil del CESE.

⁽¹⁶⁾ The Healing Power of Social Prescribing y Policy Statement on Volunteering & Social Prescribing — Centro Europeo del Voluntariado, 2019.

en la salud mental y que participar en actividades de voluntariado en el marco de la prescripción social aporta beneficios. El CESE considera que en Europa debe aplicarse más ampliamente el voluntariado como práctica de prescripción social en el contexto de la recuperación tras la COVID-19, y que debe hacerse un estrecho seguimiento de sus repercusiones. Es preciso velar por que las organizaciones que ofrecen puestos de voluntariado en el marco de programas de prescripción social respeten los principios éticos y observen directrices de calidad para lograr que las acciones de voluntariado tengan un impacto elevado, estén orientadas a las necesidades y ofrezcan valor añadido.

5.7. Teniendo en cuenta los efectos positivos que tuvo el Año Europeo del Voluntariado de 2011, la gran necesidad de crear un marco jurídico y social para el desarrollo del voluntariado, y los importantes cambios en el comportamiento de los voluntarios y posibles voluntarios, el CESE pide a la Comisión Europea que tome medidas para proclamar 2025 como Año Europeo de las Personas Voluntarias.

5.7.1. Un Año Europeo de las Personas Voluntarias sería un justo homenaje a los esfuerzos que han realizado todos los voluntarios durante la crisis de la COVID-19 y a la repercusión que han tenido, y pondría de relieve su incidencia e importancia para la recuperación y el futuro de Europa sobre la base de la solidaridad, el respeto, la igualdad y los valores compartidos.

5.7.2. El CESE considera que el paquete de medidas coordinado por la Comisión Europea supondría un impulso para que los Estados miembros apoyen de forma integral las actividades de voluntariado, teniendo en cuenta las propuestas presentadas por el CESE, y que la cuestión de las actividades llevadas a cabo por los voluntarios será un elemento permanente y no ocasional de la política europea.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cómo garantizar un trabajo digno a los jóvenes y garantizar la inclusión de los ninis mediante la elaboración adecuada de planes nacionales de recuperación»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 152/05)

Ponente: **Nicoletta MERLO**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	24.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	152/13/48

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente los planes nacionales de recuperación y resiliencia como una oportunidad sin precedentes para impulsar el cambio y atraer inversiones destinadas al crecimiento sostenible y la creación de empleo de calidad que debe aprovecharse con una gobernanza inclusiva, que requiere diálogo, honestidad y transparencia.

1.2. El Comité lamenta la falta de consultas significativas y específicas con los interlocutores sociales y las partes interesadas de algunos Estados miembros durante la elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El CESE insta a la Comisión a que establezca medidas que garanticen la participación estructurada y relevante de los interlocutores sociales, la sociedad civil organizada y las organizaciones juveniles en la aplicación y el seguimiento de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Es crucial proteger y reforzar el diálogo social a nivel nacional para garantizar que el dinero público se destine adecuadamente a una recuperación inclusiva.

1.3. El CESE sugiere que se evalúe y sistematice la recopilación de las mejores prácticas a nivel nacional, en las que la consulta con los interlocutores sociales y las organizaciones juveniles a través de comités especializados y el diálogo social ha dado excelentes resultados en términos de políticas y medidas específicas para la juventud, destinadas a crear empleos de calidad y perspectivas profesionales para los jóvenes.

1.4. El Comité pide a los Estados miembros que garanticen una orientación y un asesoramiento inclusivos y de calidad para todos los jóvenes, especialmente aquellos con discapacidad, que comiencen en los primeros años de la enseñanza, con el fin de ofrecerles más información sobre su educación complementaria y, posteriormente, sobre las posibilidades profesionales en el contexto de la transición ecológica y digital del mercado laboral.

1.5. El CESE acoge favorablemente las medidas para promover y popularizar el papel y el perfil de la educación y formación profesionales (EFP) como motor de las prácticas de innovación, las capacidades en ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (CTIM), el aprendizaje permanente y la intermediación laboral efectiva, ya que son fundamentales para reducir la falta de competencias existente. También es importante mejorar la valoración de las competencias para poder determinar con antelación y de forma proactiva las que se necesitarán en los mercados laborales futuros. Deben adoptarse medidas oportunas para garantizar que la EFP sea también accesible a las personas con discapacidad, sobre la base del reconocimiento de las capacidades individuales y posibilitando que todos los ciudadanos adquieran competencias profesionales útiles para su desarrollo personal, al tiempo que se satisfacen las necesidades específicas de las empresas en lo que respecta a los puestos no cubiertos de empleo cualificado.

1.6. El CESE recomienda que se ponga en marcha un apoyo personalizado para grupos específicos, sobre todo los ninis. Este apoyo debería permitir abordar de manera holística todas las cuestiones que son periféricas para la integración en el mercado laboral, como la vivienda, el alojamiento, el transporte y la salud.

1.7. El CESE considera prioritario garantizar la eficacia y la adecuación de los servicios públicos de empleo, actores clave de las políticas activas del mercado de trabajo, mediante inversiones específicas y reformas cuando sea necesario, para que estas puedan ayudar a todas las personas, especialmente las más vulnerables y las más alejadas de los mercados de trabajo, en su búsqueda de empleo o en su reorientación.

1.8. El CESE lamenta que no se haya aprovechado plenamente el potencial de la Garantía Juvenil como principal herramienta política para luchar contra el creciente desempleo juvenil. El CESE pide a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos para aplicar la Garantía Juvenil reforzada, entre otras cosas mediante una formación de calidad que promueva la integración en el mercado de trabajo, y a la Comisión Europea que proporcione un panorama de las medidas adoptadas para aplicar las Recomendaciones del Consejo sobre la Garantía Juvenil reforzada a nivel nacional y para garantizar sinergias efectivas con los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

1.9. El CESE acoge favorablemente las disposiciones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia que apoyan la formación —en particular los períodos de aprendizaje o prácticas de calidad—, ya que son una herramienta eficaz para reducir el abandono escolar prematuro y pueden garantizar una mejor integración de los jóvenes (entre otros) en el mercado laboral, y pide a los Estados miembros que apliquen la Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz⁽¹⁾. No obstante, el Comité pide que se prohíban las prácticas no remuneradas. Debe garantizarse una remuneración digna para todos los becarios en el marco de la próxima revisión de la Recomendación del Consejo sobre un Marco de calidad para los períodos de prácticas. El CESE también sugiere que se desarrolle un marco de calidad europeo para los períodos de aprendizaje en prácticas con el fin de garantizar el valor educativo de dichas experiencias de formación.

1.10. El CESE insta a los Estados miembros a que utilicen los fondos de recuperación en inversiones para la creación de puestos de trabajo de calidad y la mejora de las capacidades de los jóvenes, cuando sea necesario, prestando especial atención a los contratos indefinidos y a unas condiciones laborales dignas que limiten el riesgo de precariedad. Además, el Comité subraya la necesidad de colmar la brecha en materia de seguridad social y anima a los Estados miembros a aplicar correctamente la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social⁽²⁾ y a introducir un sistema moderno para todas las formas de trabajo que sea capaz de garantizar unos ingresos adecuados a los futuros pensionistas, especialmente aquellos que están y estarán sujetos a carreras laborales discontinuas.

1.11. Para no subvencionar la precariedad laboral, el CESE considera imprescindible, garantizar que las subvenciones a la contratación estén condicionadas a unos contratos indefinidos o a programas de estabilización. Además, los incentivos a la contratación pueden ser eficaces a la hora de crear oportunidades de empleo para los solicitantes de empleo «desfavorecidos» o de reasignar a los trabajadores despedidos, favoreciendo su transición hacia nuevos sectores y ocupaciones.

1.12. El CESE considera que debe prestarse especial atención a la cuestión de la salud mental y los trastornos psicosociales, especialmente entre los jóvenes, reduciendo el estigma en torno a los problemas de salud mental mediante una labor de prevención y sensibilización, que debe comenzar en la escuela y extenderse al mundo empresarial, y proporcionando una financiación adecuada a los proveedores de servicios y apoyo en este ámbito.

1.13. El CESE señala que las desigualdades de género persistentes en el mundo laboral aumentan la vulnerabilidad de las mujeres jóvenes a las consecuencias económicas de la COVID-19. El Comité acoge favorablemente las medidas puestas en marcha por algunos Estados miembros para fomentar y promover el empleo y el espíritu empresarial de las mujeres, invertir en infraestructuras sociales adecuadas y reformar los sistemas de atención a la infancia, en particular la educación infantil temprana, y pide que estas buenas prácticas se amplíen a escala de la UE, con el fin de apoyar el pleno empleo de las mujeres, y de las madres jóvenes en particular.

2. Antecedentes

2.1. La pandemia de COVID-19 ha tenido y sigue teniendo un enorme impacto en nuestras sociedades y economías. La Unión Europea ha dado pasos importantes hacia la recuperación: por primera vez, los Estados miembros han optado por la solidaridad y la convergencia europeas en lugar de la austeridad para combatir la crisis.

2.2. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, «el Mecanismo») —elemento central del instrumento «Next Generation EU»— proporciona 672 500 millones EUR en forma de préstamos y subvenciones para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los Estados miembros. Esta suma sin precedentes tiene por objeto mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19 y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes y estén mejor preparadas para afrontar los desafíos y las oportunidades de la doble transición ecológica y digital.

⁽¹⁾ Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018 relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (DO C 153 de 2.5.2018, p. 1).

⁽²⁾ Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social — Adaptar la protección social al futuro (DO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

2.3. Según el acuerdo, los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben destinar al menos el 37 % del gasto a apoyar los objetivos climáticos y el 20 % a apoyar la transición digital. Además, todas las inversiones y reformas deben respetar el principio de «no causar un perjuicio significativo», garantizando que no perjudiquen de forma significativa el medio ambiente. Además, se espera que los planes nacionales de recuperación y resiliencia contribuyan a abordar eficazmente los retos pertinentes identificados en las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo; sin embargo, no se establece un umbral mínimo o proceso en este caso para el seguimiento del gasto en diferentes prioridades, como la juventud.

2.4. La participación oportuna y relevante de los interlocutores sociales a lo largo del Semestre Europeo, en varios niveles y en todos los ámbitos políticos que afectan directa o indirectamente al empleo y a los mercados laborales, es clave para mejorar la participación en el diseño de las políticas, incluidas las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El diálogo social es una fuerza motriz para el éxito en la elaboración de políticas justas si es capaz de aportar soluciones eficaces y reflejar los cambios políticos en curso y las reformas en la negociación colectiva cuando proceda.

2.5. El Mecanismo complementa otras actividades dirigidas a los jóvenes⁽³⁾ y está estrechamente alineado con las prioridades de la Comisión para el período 2019-2024, que establecen claramente que la UE debe crear un entorno de inversión más atractivo y un crecimiento que genere empleos de calidad, en particular para los jóvenes y las pequeñas empresas⁽⁴⁾. El nuevo programa ALMA⁽⁵⁾ [por las siglas de *Aim, Learn, Master, Achieve* (Aspirar, Aprender, Dominar, Lograr)] de la Comisión Europea, un nuevo sistema de colocación al estilo del programa Erasmus dirigido a los ninis y que ofrece experiencia laboral de corta duración a los jóvenes europeos de otros Estados miembros, puede aportar resultados positivos si se garantizan a sus beneficiarios normas de calidad, incluidas la protección social, la orientación y la supervisión, además de un salario digno.

2.6. El 22 de enero, la Comisión Europea publicó las nuevas directrices que deben seguir los Estados miembros de la UE en la elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia para poder acceder al llamado Fondo de Recuperación. En ellas, se pone de manifiesto que las políticas públicas a favor de los jóvenes ya no son solo un objetivo «horizontal» de los planes, es decir, un aspecto a tener en cuenta en la consecución de otros objetivos principales, sino que se han convertido en un requisito previo y una prioridad absoluta del instrumento «Next Generation EU», y que deben incluirse como un pilar completo y no como una simple prioridad transversal.

2.7. Los países de la UE deberían haber presentado sus planes nacionales de recuperación y resiliencia antes del 30 de abril de 2021. Sin embargo, la Comisión ha ampliado el plazo y acordado que los países puedan presentar sus planes hasta mediados de 2022. A 15 de octubre de 2021 se han presentado veintiséis planes.

2.8. El Mecanismo es una oportunidad única para los Estados miembros, no solo para hacer frente a la crisis de salud pública, sino también para proseguir la doble transición hacia una economía digital y con bajas emisiones de carbono, crear un robusto bienestar social y fomentar la cohesión. Tiene un verdadero potencial para lograr un cambio tangible para los trabajadores jóvenes y evitar que se conviertan en la generación «perdida» sin oportunidades justas en la futura Europa. Sin embargo, es muy necesaria una gobernanza inclusiva a nivel nacional y europeo, en la que el diálogo social y el compromiso con la sociedad tengan un impacto fuerte y significativo.

2.9. La crisis de la COVID-19 ha incrementado aún más las desigualdades, poniendo a los trabajadores, especialmente a los jóvenes, en mayor desventaja. Con este Dictamen de iniciativa, el CESE, basándose en un análisis de las medidas generacionales contenidas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia presentados por algunos Estados miembros, y determinando así las buenas prácticas y los puntos débiles, pretende elaborar recomendaciones sobre cómo garantizar un trabajo digno para los jóvenes y asegurar la inclusión de los ninis implementando los proyectos.

3. Observaciones generales

3.1. Los jóvenes europeos se encuentran entre los más afectados por la pandemia: se han cerrado escuelas, universidades y lugares de encuentro social, privando a los jóvenes de educación, cultura y contacto; uno de cada seis jóvenes perdió su trabajo debido a las consecuencias económicas de la COVID-19⁽⁶⁾; en agosto de 2021, la tasa de desempleo juvenil era del 16,5 % en la UE⁽⁷⁾; en varios países, los jóvenes se han visto especialmente afectados, lo que ha provocado que las tasas de desempleo se disparen. Por citar algunos ejemplos, tal ha sido el caso en España (40,5 %), Italia (29,7 %), Bulgaria (18,3 %) y

⁽³⁾ Estrategia de la UE para la juventud (2018) (DO C 456 de 18.12.2018, p. 1); Paquete de ayuda al empleo juvenil (2020); Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil (2020) (DO C 372 de 4.11.2020, p. 1); ALMA (2021); Año Europeo de la Juventud (previsto en 2022).

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=es>.

⁽⁶⁾ Se suele definir a los jóvenes como aquellas personas que tienen entre 15 y 29 años.

⁽⁷⁾ Eurostat.

Francia (19,6 %). Además, un porcentaje de los jóvenes desempleados tiende a pasar desapercibido en los datos oficiales porque o no solicitan las prestaciones por desempleo o no se inscriben en las agencias de empleo y, en cambio, se ganan la vida con falsos trabajos autónomos, trabajando para una plataforma o en la economía sumergida. Por tanto, cabe suponer que las cifras reales podrían ser incluso peores de las comunicadas por Eurostat.

3.2. Además, la crisis de la COVID-19 ha agravado aún más la situación de los ninis. El número de ninis en Europa, especialmente en países como Italia, Grecia, Bulgaria y Rumanía, es crítico y vuelve a aumentar como consecuencia del abandono escolar, la falta de orientación adecuada, la pérdida de puestos de trabajo y la falta de oportunidades laborales. Esta categoría de jóvenes vulnerables corre un mayor riesgo de marginación, pobreza y exclusión permanente del empleo.

3.3. La categoría de los ninis es amplia y engloba a una población heterogénea que incluye a los desempleados, a los que abandonan la escuela y a todos aquellos graduados universitarios desanimados que aún no han encontrado un empleo, así como a otros jóvenes inactivos por diferentes motivos. Los desempleados son solo un subgrupo de la categoría más amplia de los ninis, y el solapamiento entre los desempleados y el grupo de los ninis varía con el tiempo y según el país ⁽⁸⁾.

3.4. El elevado número de ninis representa una gran pérdida para nuestras economías y sociedades. El sentimiento de desencanto o exclusión de las personas afectadas también entraña un alto riesgo político para la estabilidad de nuestras sociedades democráticas. La incapacidad de los sistemas educativos y sociales para prevenir el fenómeno o reducir el número de ninis apunta a un fracaso en la eficacia de políticas ampliamente respaldadas para promover la igualdad de oportunidades en toda Europa.

3.5. Esta crisis está afectando especialmente a los trabajadores con formas de empleo atípicas y diversas ⁽⁹⁾ (trabajo ocasional, trabajo retribuido mediante vales, trabajo en plataformas digitales, empleo esporádico y colaborativo, etc.) ⁽¹⁰⁾ y lamentablemente, hay un predominio de jóvenes en estas formas de trabajo. Dichos trabajos pueden estar mal pagados, con horarios irregulares, poca seguridad laboral y protección social limitada o nula (permisos pagados, pensión, bajas por enfermedad, etc.). A menudo, este tipo de trabajo no puede acogerse a las prestaciones de desempleo ni a los regímenes de reducción del tiempo de trabajo aplicados por los gobiernos ⁽¹¹⁾. Este tipo de trabajo se encuentra sobre todo en los sectores e industrias especialmente afectados por la pandemia de COVID-19, como el turismo, el comercio mayorista y minorista, el alojamiento y la alimentación ⁽¹²⁾. Por otra parte, las nuevas formas de trabajo pueden ser una oportunidad para los jóvenes que viven en zonas rurales o remotas, o para los jóvenes con discapacidad o los estudiantes y padres jóvenes, por lo que son indispensables unos salarios dignos y cobertura de la seguridad social.

3.6. En los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben identificarse y tenerse en cuenta los obstáculos periféricos al empleo, como la movilidad, la alfabetización digital, la salud y las condiciones de vida precarias, entre ellas la falta de vivienda o de cobertura de seguridad social. El CESE considera que los Estados miembros podrían hacer un seguimiento cualitativo y cuantitativo de estos obstáculos a la integración de los jóvenes en el mercado laboral y presentar propuestas concretas para subsanarlos en sus respectivos planes nacionales de recuperación y resiliencia.

4. Observaciones específicas

4.1. La recuperación posterior a la COVID-19 debe verse como una oportunidad. La economía se ha visto sacudida, al igual que el mercado laboral.

4.2. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia representan una oportunidad sin precedentes para impulsar y apoyar el cambio que debe aprovecharse con una gobernanza inclusiva, que requiere diálogo, honestidad y transparencia. Las medidas financiadas en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben contar con la participación de los entes locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil, incluidas las organizaciones juveniles, para crear una gobernanza participativa que pueda aportar consenso, confianza y sentido de la justicia con respecto a los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

⁽⁸⁾ Konle-Seidl, R. y Picarella, F. (2021), Youth in Europe: Effects of COVID-19 on their economic and social situation, Parlamento Europeo, Luxemburgo.

⁽⁹⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/es/topic/non-standard-employment>.

⁽¹⁰⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/blog/new-forms-of-employment-in-europe-how-new-is-new>.

⁽¹¹⁾ Eurofound (2021), COVID-19: Implications for employment and working life (COVID-19: Implicaciones para el empleo y la vida laboral), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

⁽¹²⁾ Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. y Vanhercke B. (2017), Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe.

4.3. El CESE considera que las consultas permanentes con los interlocutores sociales, la sociedad civil y las organizaciones juveniles, en particular, deberían estar garantizadas por los Estados miembros a la hora de diseñar, aplicar y supervisar las medidas adaptadas a los trabajadores jóvenes y los ninis, para evaluar, desde la perspectiva de los jóvenes, si las políticas son adecuadas —y en qué medida— a sus perspectivas educativas y profesionales y les facilitan la entrada en el mercado laboral.

4.4. El CESE celebra las iniciativas tomadas hasta la fecha por los Estados miembros destinadas a evaluar el impacto generacional de las políticas públicas: en Austria, a través del «Control Juvenil»⁽¹³⁾, una ley en vigor desde 2013, según la cual todas las nuevas propuestas legislativas y normativas deben ser evaluadas por las posibles consecuencias que podrían tener sobre los niños y los jóvenes, incluso mediante la participación del Consejo Nacional de la Juventud, y en Italia a través del COVIGE⁽¹⁴⁾, un comité creado recientemente por el Ministerio de Políticas Juveniles e integrado por gestores y representantes de la administración pública, profesores universitarios y expertos en políticas juveniles, incluido el Consejo Nacional de la Juventud, que tiene como objetivo evaluar el impacto generacional de todas las políticas públicas antes y después a través de indicadores y modelos específicos, así como mediante una comparación con las mejores prácticas de otros países de la UE.

4.5. El CESE recomienda que los Estados miembros adopten medidas similares o que hagan un seguimiento efectivo y desde el punto de vista generacional de las políticas que se adopten o ya se hayan aprobado, garantizando al mismo tiempo la correcta participación de los jóvenes en la consulta.

4.6. La investigación⁽¹⁵⁾ realizada por el Cedefop predice que casi siete millones de empleos en la UE se perderán o no se crearán debido a la pandemia de COVID-19 en 2022, mientras que algunos sectores⁽¹⁶⁾ como el de la salud, la ciencia y la innovación, la tecnología de la información y la comunicación digital tendrán un importante potencial de crecimiento y creación de empleo. La pandemia ha favorecido el empleo en sectores y profesiones lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las nuevas normas de distanciamiento social y teletrabajo, las cuales es probable que se mantengan incluso después de la pandemia, alterando así la naturaleza del trabajo, que tradicionalmente requería un espacio físico⁽¹⁷⁾.

4.7. Según un informe de la OCDE⁽¹⁸⁾, la pandemia también puede afectar a la actitud de los niños y jóvenes hacia el aprendizaje. Las interrupciones de la escolarización ordinaria han hecho que muchos niños hayan progresado menos de lo esperado en el desarrollo de sus habilidades. En el corto plazo, la pandemia puede conducir a un aumento del abandono escolar, mientras que, a medio y largo plazo, la falta de implicación podría provocar que la actual generación de estudiantes no desarrolle actitudes de aprendizaje positivas, en un momento de profundos cambios estructurales que requerirán que los individuos actualicen sus habilidades a lo largo de la vida. Además, el informe identifica la posible causa de la desigualdad de género en las oportunidades educativas. El informe pide que se aumente urgentemente la inversión en aprendizaje permanente, ayudando a las personas a adaptarse y volverse resilientes a las perturbaciones externas.

4.8. En un mundo laboral que cambia rápidamente y que está marcado por la globalización y las consecuencias de la pandemia de la COVID-19, el CESE considera que es crucial prevenir el desajuste de competencias, centrándose en las competencias y aptitudes interpersonales mediante la inversión de recursos adecuados en la educación y la orientación, en fomentar una mejor conexión y transición entre el mundo educativo y el mundo laboral, incluso mediante la promoción de instrumentos como la alternancia entre la escuela y el trabajo, las prácticas y el aprendizaje profesional, y en promocionar programas de aprendizaje permanente, con la participación de todas las partes interesadas clave y dando prioridad a los grupos vulnerables, en particular los jóvenes, los ninis y aquellos cuyos empleos corren mayor riesgo de transformación. La respuesta política adecuada es un paquete integrado de políticas activas del mercado de trabajo que se vincule a los servicios públicos de empleo y los sistemas de formación, con el fin de promover una recuperación inclusiva y sostenible.

4.9. Existe un amplio consenso entre las partes interesadas sobre que la orientación profesional nunca ha sido más importante, especialmente para los jóvenes que probablemente busquen trabajo tan pronto como salgan de la escuela secundaria. El CESE se suma a aquellos que piden una fuerte inversión en orientación profesional⁽¹⁹⁾ ya que está demostrado el valioso papel que debe desempeñar la orientación profesional a la hora de preparar a los estudiantes para enfrentarse a un mercado laboral que cambia rápidamente y que puede no estar a la altura de sus expectativas o no corresponder a sus competencias adquiridas previamente.

⁽¹³⁾ <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/austria/54-young-peoples-participation-in-policy-making>.

⁽¹⁴⁾ <https://www.giovani.gov.it/it/comunicazione/notizie/comitato-per-la-valutazione-dell-impatto-generazionale-delle-politiche-pubbliche/>.

⁽¹⁵⁾ <https://www.cedefop.europa.eu/es/news-and-press/news/coronavirus-impact-jobs-eu-sectors-and-occupations-skills-forecast-analysis>.

⁽¹⁶⁾ https://ec.europa.eu/eures/public/four-job-sectors-high-demand-result-covid-19-pandemic-2021-02-19_es.

⁽¹⁷⁾ Cedefop skills and jobs forecast.

⁽¹⁸⁾ <https://www.oecd.org/skills/covid-19-pandemic-highlights-urgent-need-to-scale-up-investment-in-lifelong-learning-for-all-says-oecd.htm>.

⁽¹⁹⁾ https://www.oecd.org/education/career-readiness/Investing%20in%20Career%20Guidance_en.pdf.

4.10. En los planes nacionales de recuperación y resiliencia se puede encontrar una referencia horizontal a los jóvenes en relación con la educación y la formación profesional. La formación profesional y el aprendizaje basados en el trabajo, como el aprendizaje profesional y las prácticas, que suelen ser puntos de entrada fundamentales para los jóvenes, también se han visto fuertemente interrumpidos durante la crisis, aunque el alcance varía mucho según el sector y la región. Como veterano defensor de la modernización de la EFP, el CESE acoge con satisfacción los esfuerzos nacionales por buscar y promover soluciones alternativas para ofrecer una formación —como los contratos tanto formativos como con aprendizaje en alternancia— y ampliar la enseñanza a distancia. Algunos países también han adoptado nuevas medidas para garantizar que los sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) estén mejor preparados para futuras crisis ⁽²⁰⁾.

4.11. Las estrategias de divulgación son partes cruciales de los planes de recuperación que necesitan una inversión específica en los proveedores de servicios para jóvenes y en los servicios públicos de empleo. Los últimos resultados muestran que casi la mitad de los ninis desconocen las medidas de apoyo que las administraciones públicas ponen a su disposición ⁽²¹⁾.

4.12. En el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, hay que reforzar la inversión en los proveedores de servicios para jóvenes y fomentar la cooperación horizontal entre dichos proveedores y los servicios públicos de empleo (SPE). Unos SPE eficientes y eficaces desempeñan un papel importante a la hora de apoyar a las personas que encuentran obstáculos en su búsqueda de empleo y garantizar una transición fluida a este, pero para llegar a los ninis más vulnerables será necesaria la cooperación entre los SPE y diversos agentes locales, desde asociaciones y centros educativos a asesores especializados formados en cuestiones de salud mental. Esto requiere un intercambio de información y datos eficaz y adecuado, y significa que los asesores de los SPE tendrán que dedicar más tiempo a la gestión de estas colaboraciones ⁽²²⁾.

4.13. La Garantía Juvenil, recientemente financiada por el FSE+, con la obligación de gastar un mínimo del 12 % de los fondos en los Estados miembros con una tasa de ninis superior a la media de la UE ⁽²³⁾, sigue siendo el principal instrumento para luchar contra el desempleo juvenil en la UE. La Recomendación del Consejo sobre cómo reforzar el programa, adoptada en octubre de 2020 ⁽²⁴⁾, incluye un listado de medidas sobre cómo garantizar la calidad de lo que se ofrece en el programa, cómo mejorar el alcance y cómo reforzar el seguimiento de los resultados para una mejor evaluación del programa. Por lo tanto, los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben hacer un balance de los planes nacionales de aplicación de la Garantía Juvenil y establecer vínculos con los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Si no se hace así, se perderán oportunidades y se crearán medidas que no aportarán soluciones a los ninis.

4.14. El CESE señala que la última actualización de los planes nacionales de aplicación de la Garantía Juvenil se remonta a 2014 y que, hasta el momento, no todos los Estados miembros de la UE han comenzado a actualizar sus estrategias nacionales en materia de juventud para tener en cuenta la Garantía Juvenil Reforzada ⁽²⁵⁾. Los Estados miembros tienen que intensificar sus esfuerzos, integrar las lecciones aprendidas y movilizar estratégicamente la financiación de la UE para hacer que este instrumento sea realmente eficaz y funcional.

4.15. Centrándose en los trabajadores jóvenes, deben desarrollarse medidas específicas de recuperación para combatir el desempleo juvenil y la precariedad laboral ⁽²⁶⁾ entre los jóvenes, mediante la creación de puestos de trabajo de calidad, así como para proteger al amplio número de trabajadores ⁽²⁷⁾ que carecen de una cobertura de seguridad social adecuada. Además, deberían considerarse medidas específicas para los jóvenes autónomos con el fin de apoyar y aumentar el espíritu empresarial de los jóvenes y la creación de empresas por parte de estos.

4.16. Un estudio ⁽²⁸⁾ sobre los cambios introducidos en los sistemas de protección social por los Estados miembros de la UE durante la pandemia ha demostrado que la mayoría ha hecho más accesibles las medidas de apoyo a los ingresos, como los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, las prestaciones de desempleo y otras medidas similares, sobre todo aumentando su valor, flexibilizando las condiciones de acceso y ampliando su duración. Si bien estas medidas no se dirigen

⁽²⁰⁾ Skills development in the time of COVID-19: Taking stock of the initial responses in technical and vocational education and training, Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 2021.

⁽²¹⁾ Moxon, D., Bacalso, C. y Şerban, A. (2021), *Beyond the pandemic: The impact of COVID-19 on young people in Europe*, Foro Europeo de la Juventud, Bruselas.

⁽²²⁾ PES partnership management, Eamonn Davern (septiembre de 2020).

⁽²³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1099&langId=en>.

⁽²⁴⁾ Recomendación del Consejo relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye a la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (DO C 372 de 4.11.2020, p. 1).

⁽²⁵⁾ Konle-Seidl, R. y Picarella, F. (2021), *Youth in Europe: Effects of COVID-19 on their economic and social situation*, Parlamento Europeo, Luxemburgo.

⁽²⁶⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de julio de 2017, sobre las condiciones laborales y el empleo precario [2016/2221(INI)] (DO C 334 de 19.9.2018, p. 88).

⁽²⁷⁾ Oficina Internacional del Trabajo. Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor. Ginebra: OIT, 2021

⁽²⁸⁾ ETUI (2021), *Non-standard workers and the self-employed in the EU: Social protection during the Covid-19 pandemic*.

específicamente a los jóvenes, ayudarán a apoyarlos, ya que estos tienen más probabilidades de estar desempleados y a menudo quedan excluidos de formas de protección social como las prestaciones por desempleo, debido a la escasez de vida laboral.

4.17. Por estas razones, y teniendo en cuenta que todos los cambios introducidos son temporales —muchos de ellos ya han finalizado, dejando a los jóvenes de nuevo ante una brecha de protección social—, el CESE considera que es vital que los responsables políticos se centren en crear un régimen de protección social universal, que garantice que todos los trabajadores (se encuentren o no en formas de empleo atípicas, jóvenes y adultos) estén cubiertos por la protección social por igual. La corrección de estas deficiencias garantizaría la protección de los jóvenes frente a la pobreza, así como frente a cualquier futura perturbación del mercado laboral.

4.18. El CESE considera que también es importante apoyar a los jóvenes en materia de seguridad social y, por tanto, anima a todos los Estados miembros a aplicar correctamente la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia ⁽²⁹⁾, que recomienda que los Estados miembros ofrezcan el acceso a una protección social adecuada a todos los trabajadores.

4.19. Hay que esforzarse más por encontrar formas de conciliar la seguridad del empleo y la calidad de este en un mercado laboral dinámico, y el fortalecimiento del diálogo social es clave para encontrar medidas eficaces. Las mejores prácticas pueden encontrarse en países como: 1) Portugal, donde el Gobierno mantiene debates periódicos con los interlocutores sociales y las organizaciones juveniles y ha adoptado medidas —por ejemplo, una cuota para los ninis en las empresas con un gran número de puestos de prácticas o la reducción de las subvenciones a la contratación para los contratos de corta duración ⁽³⁰⁾— que han contribuido a impulsar el empleo juvenil en el país; y 2) España, donde los diálogos sociales han conducido a la ampliación de la cobertura de seguridad social para incluir los períodos de prácticas ⁽³¹⁾.

4.20. La incertidumbre, la preocupación y la ansiedad, que pueden conducir a la depresión entre los jóvenes, se dispararon al inicio de la crisis y continúan aumentando en algunos países. El cierre temporal de instituciones educativas y de actividades sociales, culturales y deportivas debilitó los vínculos sociales, que ayudan a mantener una buena salud mental. El apoyo a la salud mental prestado en las escuelas y universidades se ha visto fuertemente interrumpido en muchos países, y los jóvenes utilizan cada vez más otras plataformas de apoyo, como líneas telefónicas y centros juveniles; los servicios de salud mental ofrecen teleconsultas y formas de atención a distancia para mantener la continuidad de los servicios. Al mismo tiempo, los proveedores de esos servicios también se vieron muy afectados por los cierres y muchos no pudieron reanudar sus actividades por falta de recursos financieros y humanos. El CESE considera esencial apoyar a este sector —que depende en gran medida del voluntariado y de la financiación de proyectos— con una financiación más sostenible, ya que ha demostrado ser un elemento crucial de nuestro tejido social durante la crisis.

4.21. Se puede hacer más para abordar la dimensión de género en los planes nacionales de recuperación y resiliencia, en particular en lo que respecta a los ninis, cuyas tasas son generalmente más altas entre mujeres jóvenes que entre los hombres jóvenes. En 2020, las tasas de ninis mujeres eran, de media, 1,3 veces más altas que las de los hombres, y la de ninis mujeres inactivas era hasta 1,7 veces más alta. El porcentaje es especialmente alto en los países de Europa del Este (Bulgaria, Rumanía, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Polonia) y en Italia ⁽³²⁾. La mayoría de los ninis de estos países pertenecen a este grupo —debido a responsabilidades familiares— o son jóvenes con discapacidad. Una mayor proporción de mujeres jóvenes dedica tiempo al cuidado de los hijos y otros miembros de la familia. Las mujeres jóvenes dedican casi tres veces más tiempo al cuidado y trabajo doméstico no remunerado que los hombres. El Comité acoge favorablemente las medidas puestas en marcha por algunos Estados miembros para fomentar y promover el empleo y el espíritu empresarial de las mujeres, invertir en infraestructuras sociales adecuadas y reformar los sistemas de atención a la infancia, en particular la educación infantil temprana, y pide que estas buenas prácticas se amplíen a escala de la UE, con el fin de apoyar el pleno empleo de las mujeres, y de las madres jóvenes en particular; asimismo, reclama un sistema sólido con el fin de supervisar anualmente los progresos realizados y los presupuestos asignados y utilizados para la igualdad de género en el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, junto con los indicadores pertinentes.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁹⁾ Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (DO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

⁽³⁰⁾ <https://www.iefp.pt/apoios-a-contratacao>.

⁽³¹⁾ 121/000066 Proyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (congreso.es).

⁽³²⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training.

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 59, apartado 3, del Reglamento interno):

ENMIENDA 3**Presentada por:**

HOŠTÁK Martin

POTTIER Jean-Michel

VADÁSZ Borbála

SOC/689 — Trabajo digno para los jóvenes e inclusión de los ninis mediante los PNR**Punto 4.17**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Por estas razones, y teniendo en cuenta que todos los cambios introducidos son temporales —muchos de ellos ya han finalizado, dejando a los jóvenes de nuevo ante una brecha de protección social—, el CESE considera que es vital que los responsables políticos se centren en crear un régimen de protección social universal , que garantice que todos los trabajadores (se encuentren o no en formas de empleo atípicas, jóvenes y adultos) estén cubiertos por la protección social por igual . La corrección de estas deficiencias garantizaría la protección de los jóvenes frente a la pobreza, así como frente a cualquier futura perturbación del mercado laboral.	Por estas razones, y teniendo en cuenta que todos los cambios introducidos son temporales —muchos de ellos ya han finalizado, dejando a los jóvenes de nuevo ante una brecha de protección social—, el CESE considera que es vital que los responsables políticos se centren en crear regímenes de protección social robustos y eficaces , que garanticen que todos los trabajadores estén adecuadamente cubiertos por la protección social. La corrección de estas deficiencias garantizaría la protección de los jóvenes frente a la pobreza, así como frente a cualquier futura perturbación del mercado laboral.

Exposición de motivos

Estamos plenamente de acuerdo en que los PNR podrían utilizarse para mejorar y apoyar las ambiciones e iniciativas de los Estados miembros con vistas a poner en práctica la Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, respetando sus condiciones y prácticas socioeconómicas nacionales. Abogar por cualquier tipo de régimen de protección social universal es incompatible con el objetivo del presente Dictamen.

Resultado de la votación

A favor: 74

En contra: 101

Abstenciones: 19

ENMIENDA 4**Presentada por:**

HOŠTÁK Martin

POTTIER Jean-Michel

VADÁSZ Borbála

SOC/689 — Trabajo digno para los jóvenes e inclusión de los ninis mediante los PNR

Punto 1.9

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE acoge favorablemente las disposiciones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia que apoyan el aprendizaje profesional o las prácticas de calidad, ya que son una herramienta eficaz para reducir el abandono escolar prematuro y pueden garantizar una mejor integración de los jóvenes (entre otros) en el mercado laboral, y pide a los Estados miembros que apliquen la Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz ⁽¹⁾. No obstante, el Comité pide que se prohíban las prácticas no remuneradas y se garantice una remuneración digna para todos los becarios en el marco de la próxima revisión del marco de calidad para los períodos de prácticas. ⁽¹⁾ Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018 relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz.	El CESE acoge favorablemente las disposiciones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia que apoyan el aprendizaje profesional o las prácticas de calidad ya que son una herramienta eficaz para reducir el abandono escolar prematuro y pueden garantizar una mejor integración de los jóvenes (entre otros) en el mercado laboral — que apliquen la Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz ⁽¹⁾; — que aprovechen la próxima revisión del marco de calidad para los períodos de prácticas para evaluar, en cooperación con los Estados miembros —en particular a través del Comité de Empleo y en consulta con los interlocutores sociales—, cómo se siguen las recomendaciones sobre las condiciones laborales, si se logran los objetivos de formación establecidos y si las organizaciones que ofrecen períodos de prácticas proporcionan una indemnización o una compensación a los becarios a fin de evitar prácticas desleales. ⁽¹⁾ Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018 relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz.

Exposición de motivos

Recomendamos seccionar el texto en dos partes y no mezclar la formación de aprendices con los períodos de aprendizaje y de prácticas.

La primera parte se refiere a la formación de aprendices. El marco de la UE funciona bien y no se prevé revisión alguna. La segunda parte está relacionada con la revisión del marco europeo sobre los períodos de prácticas y puede ser una oportunidad de comprobar su implantación y los avances logrados en los Estados miembros.

Resultado de la votación

A favor: 69

En contra: 112

Abstenciones: 15

ENMIENDA 5

Presentada por:

HOŠTÁK Martin

POTTIER Jean-Michel

VADÁSZ Borbála

SOC/689 — Trabajo digno para los jóvenes e inclusión de los ninis mediante los PNR**Punto 1.11**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Para no subvencionar la precariedad laboral, el CESE considera imprescindible, garantizar que las subvenciones a la contratación estén condicionadas a unos contratos indefinidos o a programas de estabilización . Además, los incentivos a la contratación pueden ser eficaces a la hora de crear oportunidades de empleo para los solicitantes de empleo «desfavorecidos» o de reasignar a los trabajadores despedidos, favoreciendo su transición hacia nuevos sectores y ocupaciones.	Para no subvencionar la precariedad laboral, el CESE considera imprescindible, garantizar que las subvenciones a la contratación estén condicionadas a unos contratos indefinidos o a contratos integrados en una carrera que conduzca a este tipo de contratos . Además, los incentivos a la contratación pueden ser eficaces — como complemento de las iniciativas de formación profesional emprendidas por los empresarios — a la hora de crear oportunidades de empleo para los solicitantes de empleo «desfavorecidos» o de reasignar a los trabajadores despedidos, favoreciendo su transición hacia nuevos sectores y ocupaciones.

Exposición de motivos

La subvención a la contratación puede ayudar a los jóvenes a ser contratados y a los empleadores a entrar en contacto con potenciales trabajadores, pero ambas partes necesitan flexibilidad para desarrollar un plan de formación y de carrera que conduzca a una forma de contrato más estable. Ello depende de las capacidades, el rendimiento, el compromiso y demás criterios objetivos. Las subvenciones a la contratación también cubren las formas de contratos de trabajo dual que constituyen un itinerario de formación e integración profesional. Por lo tanto, conviene centrar la propuesta en la condicionalidad respecto del empleo sostenible a fin de promover la integración de los solicitantes de empleo, especialmente en el caso de los ninis.

Resultado de la votación

A favor: 69

En contra: 120

Abstenciones: 16

El siguiente punto del Dictamen de la Sección fue eliminado para reflejar la enmienda aprobada por el Pleno, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 59, apartado 4, del Reglamento interno):

ENMIENDA 2

Presentada por:

BABRAUSKIENĖ Tatjana

SOC/689 — Trabajo digno para los jóvenes e inclusión de los ninis mediante los PNR**Punto 1.9**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE acoge favorablemente las disposiciones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia que apoyan el aprendizaje profesional o las prácticas de calidad, ya que son una herramienta eficaz para reducir el abandono escolar prematuro y pueden garantizar una mejor integración de los jóvenes (entre otros) en el mercado laboral, y pide a los Estados miembros que apliquen la Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz ⁽¹⁾. No obstante, el Comité pide que se prohíban las prácticas no remuneradas y se garantice una remuneración digna para todos los becarios en el marco de la próxima revisión del marco de calidad para los períodos de prácticas. ⁽¹⁾ Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018 relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz.	El CESE acoge favorablemente las disposiciones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia que apoyan la formación —en particular los períodos de aprendizaje o prácticas de calidad—, ya que son una herramienta eficaz para reducir el abandono escolar prematuro y pueden garantizar una mejor integración de los jóvenes (entre otros) en el mercado laboral, y pide a los Estados miembros que apliquen la Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz ⁽¹⁾. No obstante, el Comité pide que se prohíban las prácticas no remuneradas. Debe garantizarse una remuneración digna para todos los becarios en el marco de la próxima revisión de la Recomendación del Consejo sobre un Marco de calidad para los períodos de prácticas. El CESE también sugiere que se desarrolle un marco de calidad europeo para los períodos de aprendizaje con el fin de garantizar el valor educativo de dicha experiencia de formación. ⁽¹⁾ Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018 relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz.

Resultado de la votación

A favor: 127

En contra: 62

Abstenciones: 8

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El empleo atípico y las cooperativas de plataformas en la transformación digital de la industria»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 152/06)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**Coponente: **Erwin DE DEYN**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en sección	10.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	219/0/10

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La economía de las plataformas digitales es un fenómeno en auge que trasciende las fronteras de la propia Unión Europea. A medida que este fenómeno ha ido en aumento, también se han multiplicado las formas de relaciones laborales para las personas que trabajan en estas plataformas. Por ejemplo, relaciones de trabajo por cuenta propia, relaciones de colaboración discontinuas, contratos de empleo individualizados. En este contexto, las cooperativas de trabajadores pueden ser una herramienta interesante para que las relaciones laborales establecidas a través de las plataformas digitales sean más estables.

1.2. Habida cuenta de la magnitud del fenómeno, el CESE considera útil y necesario que la Unión Europea y los Estados miembros coordinen la aplicación de una reglamentación adecuada para garantizar un equilibrio entre la necesidad de innovación y la protección de los derechos de los trabajadores de las plataformas digitales, tal como están haciendo para los consumidores y los usuarios en las propuestas de Reglamento sobre la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales.

1.3. Las plataformas digitales también fomentan el desarrollo de nuevas formas de empresa que pueden ampliar las posibilidades de participación activa de muchas personas en los nuevos mercados digitales. Entre estas formas de empresa, las formas de cooperativa son especialmente interesantes para promover una participación inclusiva en la gobernanza de las plataformas digitales.

1.4. De hecho, la forma cooperativa permite el desarrollo de empresas creadas por trabajadores por cuenta propia, cuya aspiración es mantener la autonomía y la creatividad, mejorando al mismo tiempo sus ingresos, las condiciones de trabajo y el acceso a la protección social, además de evitar formas de trabajo no normalizadas.

1.5. El CESE señala que la forma cooperativa puede combinar las características de las plataformas digitales con el modelo organizativo del trabajo asociado, pero permite además, cuando las circunstancias lo exijan, mantener la condición de trabajadores por cuenta ajena para los socios empleados, con la cobertura de todas las garantías previstas para los trabajadores en virtud de los convenios colectivos laborales.

1.6. El CESE anima a la Comisión Europea, a los Estados miembros de la UE y a los agentes que participan en el diálogo social a que prevean iniciativas capaces de fomentar el desarrollo de cooperativas de plataformas que, mediante las nuevas tecnologías, actúen en apoyo del espíritu emprendedor uniendo a jóvenes trabajadores y empresarios en cooperativas.

1.7. La aplicación efectiva de estas iniciativas requiere la participación de todas las partes interesadas; por este motivo, el diálogo social puede jugar un papel clave y, en consecuencia, el CESE está dispuesto a participar en la promoción de las cooperativas de plataformas.

1.8. Las plataformas digitales no conocen fronteras terrestres. Además, en el territorio europeo se aplica el principio del país de origen. El éxito de estas iniciativas depende de una comprensión y una aplicación comunes de estas cuestiones. El CESE pide que se preste atención al riesgo de fragmentación del mercado interior, que penalizaría tanto a las plataformas como a sus empleados.

1.9. El CESE considera útil que la aplicación de la estrategia europea para la transición digital incluya iniciativas de apoyo a la creación de cooperativas para gestionar las plataformas digitales, en especial con vistas a promover la propiedad colectiva de los servicios digitales, los datos y las infraestructuras tecnológicas, permitiendo así una mayor diversificación del entorno económico y la difusión de la democracia en el ámbito económico.

1.10. El CESE señala que las cooperativas, como organizaciones autónomas de personas unidas de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades sociales, económicas y culturales comunes por medio de una organización democrática y participativa, ofrecen una solución interesante a los problemas de gobernanza y control democrático de las plataformas digitales.

1.11. El CESE pide que las propuestas de la Comisión Europea para regular a los trabajadores de las plataformas digitales se desarrollen con una atención y un enfoque abiertos a la innovación que favorezcan la competitividad de las empresas, sin perder de vista la protección de los derechos de los trabajadores. En particular, se trata de garantizar que las personas que trabajan para plataformas digitales reciban formación y capacitación para comprender y controlar mejor la manera en que se aplican los algoritmos que rigen la contratación de los trabajadores.

2. Introducción y contexto

2.1. En el proceso de rápida transformación de la economía y la empresa, el papel de la digitalización ha asumido un carácter estratégico clave, hasta el punto de penetrar en todos los sectores de actividad y abarcar todo el ciclo de la cadena de valor de productos y servicios, afectando tanto a las grandes empresas como a las pequeñas y las microempresas. Las consecuencias para el mundo del trabajo, desde el punto de vista de las nuevas oportunidades y retos que plantea, son importantes tanto por el contenido como por la rapidez de los cambios.

2.2. Como consecuencia de la rápida transformación digital, están surgiendo nuevas formas de trabajo y nuevas formas de organización empresarial. El trabajo en plataformas digitales requiere, entre otras cosas, soluciones nuevas y flexibles que los marcos jurídicos actuales no siempre son capaces de regular.

2.3. La rápida transformación en curso ha puesto de manifiesto lagunas desde el punto de vista de la seguridad jurídica, por lo que el «diálogo social» y la negociación colectiva son importantes como marco para negociar nuevas normas relativas al trabajo en las plataformas digitales. Muchos Estados miembros han tomado medidas para aclarar la situación laboral de una persona que trabaja a través de plataformas digitales. En este sentido, la acción reguladora de la Comisión Europea debería fomentar acuerdos que puedan adaptarse a los cambios en el mercado laboral, garantizando al mismo tiempo las salvaguardias necesarias para la protección social de los trabajadores.

2.4. Aunque el fenómeno de las «plataformas digitales» hace referencia a una amplia variedad de modelos que pueden incluir redes sociales, sitios de comercio electrónico, sitios web de intermediación financiera o de acceso y gestión de recursos y datos, el presente Dictamen adoptará una perspectiva vinculada de forma específica al trabajo y se referirá en particular a las empresas que operan a través de aplicaciones o sitios web. En particular, se abordará la fórmula específica de las plataformas digitales en forma de cooperativa.

2.5. La Comisión Europea está estudiando las repercusiones para las condiciones laborales de los trabajadores de las plataformas mediante una consulta, abierta en una primera fase el 24 de febrero y que se desarrollará en una segunda fase entre el 15 de junio y el 15 de septiembre de 2021. En estas consultas la Comisión pide a los interlocutores sociales que se pronuncien sobre la conveniencia de adoptar medidas legislativas. El texto de la consulta delimita siete ámbitos de actuación: 1) estatuto profesional, 2) condiciones laborales, 3) acceso a la protección social, 4) acceso a la representación y a la negociación colectiva, 5) dimensión transfronteriza, 6) gestión algorítmica, 7) formación permanente y oportunidades de empleo para las personas que ejercen su actividad por medio de plataformas.

2.6. Las plataformas digitales construyen un «espacio virtual» en el que se producen interacciones e intercambios que van mucho más allá de una simple relación entre la oferta y la demanda y a través de ellas se puede ejercer un poder cada vez más perfeccionado de control e influencia sobre los trabajadores, los proveedores y los usuarios, a la vez que se ofrecen nuevos servicios a los clientes y nuevas opciones de empleo. Ello es posible mediante el uso de sistemas de elaboración de perfiles y una explotación masiva de los datos gracias a la utilización de sistemas de inteligencia artificial y algoritmos determinados por los gestores de las distintas plataformas.

2.7. Con una política de comercialización sofisticada que da a las personas que operan en plataformas la ilusión de que son protagonistas de un proceso horizontal entre pares, las plataformas se proponen y se definen como espacios de encuentro para una relación directa y sin intermediación, pero en realidad nunca están totalmente descentralizadas ni son neutrales; al contrario, ellas mismas son agentes activos de intermediación, con una jerarquía perfectamente establecida, aunque no suele resultar obvia.

2.8. Aunque existe un amplio corpus legislativo nacional y de la UE que regula diversas formas de empleo, las plataformas no siempre se adaptan fácilmente a la aplicación y ejecución de estos marcos reglamentarios. Debe fomentarse la información, el diálogo social y el aprendizaje mutuo para facilitar y apoyar un desarrollo sólido y sostenible de las plataformas digitales, a fin de aumentar la cooperación y la confianza entre los agentes del mercado digital. El diálogo social y la negociación colectiva pueden regular situaciones rápidamente cambiantes mejor que la introducción precipitada de legislación, que podría obstaculizar la innovación.

2.9. En todo caso, resulta evidente que una buena regulación debe acomodar las importantes innovaciones que pueden derivarse de las tecnologías digitales y el reconocimiento de los derechos de los trabajadores en estas nuevas formas de organización del trabajo. Intervenir en los cambios significa orientar de manera activa el modelo de desarrollo que, en nuestro modo de concebirlo, debe centrarse necesariamente en el medio ambiente y la sociedad.

2.10. En el contexto de la transformación digital que tiene lugar a nivel mundial, deben preverse medidas adecuadas en todos los niveles para apoyar el desarrollo de una transición digital sostenible, regida por un marco reglamentario europeo adecuado y claro para los distintos agentes del mercado digital y, en particular, el que constituyen las plataformas. Las instituciones europeas han empezado a trabajar en este asunto de varias maneras⁽¹⁾ y el CESE ya ha aprobado varios dictámenes sobre cuestiones fiscales⁽²⁾, regulación del mercado digital⁽³⁾ y cuestiones planteadas en el ámbito laboral⁽⁴⁾.

2.11. En un contexto general de cambio de las condiciones de trabajo, cada vez más personas se ven en la circunstancia de prestar servicios mediante un trabajo por cuenta propia a través de las plataformas digitales, como se puso de relieve en la evaluación de impacto publicada por la Comisión Europea en enero de 2021⁽⁵⁾. La falta de un marco reglamentario adecuado entraña el riesgo de que se recurra a formas inadecuadas de trabajo por cuenta propia que, como tales, deben cumplir diferentes criterios, como la autonomía, la libertad de que disponen las partes para expresar la voluntad de participar en una tarea, la libertad individual para organizar el trabajo y la independencia.

2.12. El análisis de la Comisión Europea muestra que es posible que las personas que trabajan por medio de plataformas no dispongan de información y comprensión adecuadas sobre cómo se aplican los algoritmos para tomar determinadas decisiones que podrían repercutir en sus condiciones de trabajo. La falta de comprensión e información puede resultar problemática, especialmente en el contexto de la vigilancia digital y la gestión de datos, cuando el diseño y la gestión de los algoritmos afectan a las condiciones de trabajo. Por ello es esencial el diálogo social.

2.13. Tanto las empresas como los trabajadores necesitan sensibilización y seguridad jurídica en relación con los contratos de trabajo aplicables a los trabajadores de plataformas, que garanticen unas condiciones salariales dignas, así como el acceso a la protección social y a la negociación colectiva. Existe la misma exigencia de claridad respecto de los criterios por los que se rige el estatuto de empleador y de trabajador por cuenta propia. El CESE ya se pronunció de forma clara sobre estas cuestiones en su Dictamen SOC/645/2021 sobre «Trabajo digno en la economía de plataformas», solicitado por la Presidencia alemana del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2020.

⁽¹⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/es/data/platform-economy/dossiers>.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre «Fiscalidad de la economía colaborativa — Obligaciones de notificación» (Dictamen adicional) (DO C 364 de 28.10.2020, p. 62).

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre la Ley de Mercados Digitales (DO C 286 de 16.7.2021, p. 64).

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la Directiva sobre condiciones laborales (SOC/572) (DO C 283 de 10.8.2018, p. 39).

⁽⁵⁾ Evaluación de impacto inicial, *Convenios colectivos para los trabajadores por cuenta propia: ámbito de aplicación de las normas de competencia de la UE*, 6 de enero de 2021. Véase https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Convenios-colectivos-para-los-trabajadores-por-cuenta-propia-ambito-de-aplicacion-de-las-normas-de-competencia-de-la-UE_es.

2.14. En el marco de la economía de las plataformas digitales, como reconoce la propia Comisión, las cooperativas han creado con éxito modelos que permiten una combinación virtuosa de emprendimiento, derechos sociales y condiciones de trabajo adecuadas ⁽⁶⁾.

3. Observaciones generales

3.1. Las fuertes y rápidas transformaciones derivadas de la digitalización de la economía y la vida social conllevan nuevas demandas de flexibilidad y de capacidad de adaptación, que también amplían las posibilidades de elección de formas autónomas de actividad profesional, aunque a veces dan lugar a nuevas formas de fragmentación y atomización del trabajo, no solo como un proceso dividido en fases (como en las cadenas de montaje clásicas), sino también diseminado en el espacio y el tiempo, lo que a menudo supone difuminar la distinción entre el tiempo de trabajo y la vida privada de las personas que participan en algunos de estos procesos.

3.2. Estos aspectos forman parte de un fenómeno complejo, que también afecta a profesiones altamente cualificadas, a las que se encargan determinadas partes del proceso de producción mediante contratos para trabajadores por cuenta propia o «profesiones liberales». Por ejemplo, cabe pensar en todo el ámbito de actividad de los programadores informáticos, los analistas de datos y los desarrolladores de aplicaciones, o de todos los proveedores de servicios complementarios que están cada vez más descentralizados.

3.3. La crisis de la COVID-19 ha demostrado que la correcta aplicación y ejecución de las normas nacionales y de la UE, que reconocen la necesidad de proteger a los trabajadores que tienen los denominados «contratos atípicos» ⁽⁷⁾, sigue siendo un reto pendiente en muchos Estados miembros.

3.4. En muchos casos, la aparición de plataformas digitales como herramienta para la contratación de trabajadores ha dado lugar a formas de contrato con el estatuto de trabajador por cuenta propia, aunque las actividades realmente no se lleven a cabo de manera autónoma e independiente. También ha habido casos en los que este enfoque respondía más a la necesidad de reducir los costes laborales que a la de maximizar la autonomía en la organización del trabajo. Ello también ha generado un aumento del número de litigios ante los tribunales de varios países europeos. Por lo demás, es evidente que un fenómeno que evoluciona tan rápidamente no puede regularse por la vía judicial y mediante litigios, sino que requiere encontrar soluciones viables que reflejen e interpreten de forma adecuada los profundos cambios en curso.

3.5. En este contexto, la forma cooperativa permite el desarrollo de empresas creadas por trabajadores por cuenta propia (como las cooperativas de trabajadores independientes), cuya aspiración es mantener la autonomía y la creatividad, mejorando al mismo tiempo sus ingresos, las condiciones de trabajo y el acceso a la protección social. Además, la estructura cooperativa más clásica (la de cooperativas de trabajo) puede combinar las características de las plataformas digitales con el modelo organizativo del trabajo asociado, que se caracteriza por tener una estructura democrática y ofrecer las garantías previstas para los trabajadores por cuenta ajena en los contratos laborales nacionales.

3.6. Una cooperativa de plataforma es una empresa constituida con el estatuto cooperativo y dotada de gobernanza democrática, con la participación de las partes interesadas afectadas, que organiza la producción y el intercambio de bienes y servicios a través de una infraestructura informática y protocolos que interactúan con diferentes dispositivos, tanto fijos como móviles.

3.7. Como cualquier cooperativa, las cooperativas de plataformas son propiedad y están dirigidas por quienes más dependen de ellas, en este caso los trabajadores, usuarios y demás partes interesadas. Por supuesto, esto se lleva a cabo teniendo en cuenta el marco contractual adecuado de los socios-empleados, tanto cuando ejercen sus funciones en calidad de asalariados como cuando adoptan el estatuto de trabajadores por cuenta propia.

3.8. El modelo cooperativo, además de determinar una forma de empresa y la relación entre los distintos agentes, tiene una influencia decisiva en los flujos de toma de decisiones del algoritmo que rige su funcionamiento, por lo que también se presta a «una mejor distribución de los beneficios entre los productores o proveedores de servicios y [a] que incluyan a los ciudadanos y consumidores en la gobernanza, la toma de decisiones y el reparto de beneficios», como se defendió recientemente en el Dictamen CESE NAT/794 ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Un ejemplo emblemático lo ofrecen las cooperativas afiliadas a la federación CoopCycle. Se trata de cooperativas de repartidores en bicicleta que son socios-empleados de su cooperativa. A su vez, estas comparten con otras cooperativas de otras ciudades los programas informáticos que permiten las transacciones y la puesta en contacto entre trabajadores, proveedores y usuarios (<https://coopcycle.org/en/>).

⁽⁷⁾ El empleo atípico es un concepto que ha recibido una atención política cada vez mayor, especialmente en las últimas décadas. Véase, por ejemplo, el estudio *All For One*: <https://cecop.coop/works/cecop-report-all-for-one-reponse-of-worker-owned-cooperatives-to-non-standard-employment>.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre la «Digitalización y sostenibilidad — Situación actual y necesidad de intervenir desde una perspectiva de la sociedad civil» (DO C 429 de 11.12.2020, p 187).

3.9. En este sentido, fomentar la aparición de nuevas empresas, que agrupan a estos trabajadores en cooperativas, puede contribuir al desarrollo de nuevas formas de empresa. La agregación es beneficiosa para quienes participan en estas actividades, tanto por lo que se refiere a ampliar las oportunidades empresariales (entre sí y externas) como a mutualizar los costes y beneficios. A menudo, cuando la legislación nacional lo autoriza, estas cooperativas permiten a sus miembros independientes acceder a los sistemas de protección social existentes.

3.10. El espíritu empresarial, las capacidades emprendedoras y el emprendimiento por cuenta propia son los principales motores del crecimiento; no obstante, es difícil crear empresas actuando de forma individual y, sobre todo, si se trata de los jóvenes. Por este motivo, es interesante desarrollar estas formas de cooperativas que, gracias a las nuevas tecnologías, pueden apoyar el impulso emprendedor mediante la agrupación de jóvenes trabajadores en cooperativas con independencia de su estatuto jurídico (por cuenta ajena o por cuenta propia).

3.11. Las reglamentaciones laborales y los sistemas de seguridad social que se han desarrollado en consonancia con el empleo clásico no parecen ser capaces de responder a las necesidades de los trabajadores que tienen contratos atípicos pero que necesitan de todas formas protección social y formas adecuadas de negociación colectiva. Muchos de los retos que plantean hoy la transformación laboral y la digitalización han animado a las cooperativas a responder a las necesidades de los trabajadores que no están cubiertos por los actuales regímenes institucionales, al tiempo que se esfuerzan por incrementar el desarrollo personal de los trabajadores animándoles a participar en la propiedad de la empresa.

3.12. Por lo que se refiere a los trabajadores que desean garantizar su independencia (es decir, sin tener en cuenta el fenómeno de los «falsos autónomos»), recientemente han surgido nuevos modelos cooperativos en respuesta al aumento significativo de las nuevas formas de trabajo. Estas nuevas formas de cooperativas pueden ser una herramienta excelente para fomentar una mayor difusión de las capacidades emprendedoras y la mutualización de los costes y beneficios. En concreto, gracias a las nuevas tecnologías, algunas formas de la nueva economía, como la denominada economía de plataformas, podrían encontrar en la estructura cooperativa la manera de lograr que muchos trabajadores por cuenta propia también sean propietarios de estas plataformas y evitar así algunos abusos derivados de la atomización de las tareas⁽⁹⁾.

3.13. La idea de base de las cooperativas de plataformas es clara: los nuevos modelos de negocio basados en internet y las plataformas en línea pueden combinarse con el modelo cooperativo, de forma que la propiedad y el poder de control correspondan a los usuarios de las mismas y a los que trabajan a través de ellas. Estas formas innovadoras de empresa pueden aumentar el empleo de calidad en la economía de plataformas y hacer que la economía digital sea más participativa.

3.14. Las plataformas digitales de tipo cooperativo crean así un «modelo de empresa» que, mediante el uso de tecnologías digitales, sitios web y aplicaciones móviles distribuidas, basa su funcionamiento en un proceso decisorio democrático y la propiedad compartida entre las partes interesadas.

3.15. De este modo, la forma jurídica de una cooperativa, organizada a partir de plataformas digitales, también se presta eficazmente a la organización de agencias para intercambiar y compartir datos, que podrían ser utilizados por un número cada vez mayor de empresas y, en particular, las pymes, que tienen más dificultades para contar con los servicios de intermediarios de gestión e intercambio de datos y que podrían, por ejemplo agrupándose, mantener la gobernanza de estas estructuras.

3.16. Este potencial no le ha pasado inadvertido a la Comisión Europea ya que, en el artículo 9 de la propuesta de Reglamento relativo a la gobernanza europea de datos (Ley de Gobernanza de Datos), presentada el 25 de noviembre de 2020, prevé expresamente la posibilidad de organizar «servicios de cooperativas de datos», como también señaló el CESE en el Dictamen INT/921⁽¹⁰⁾.

3.17. En cuanto a la función de democratización de la economía digital que pueden desempeñar las cooperativas, se puede encontrar otra referencia importante en el Informe sobre la Economía Digital 2019⁽¹¹⁾ de las Naciones Unidas y, recientemente, en un informe de la OIT⁽¹²⁾.

3.18. Es importante proporcionar a las personas que trabajan por medio de las plataformas las herramientas que les permitan orientar sus carreras y tener acceso al desarrollo profesional y al desarrollo de capacidades. Como señala la Comisión, independientemente de la situación laboral de las personas que trabajan o prestan servicios por medio de las plataformas digitales, estas deben recibir apoyo a través de la formación continua y el reciclaje profesional, así como para el acceso a la protección social y, en particular, a la protección de la salud y la seguridad en el trabajo.

⁽⁹⁾ <https://cecop.coop/works/cecop-report-all-for-one-reponse-of-worker-owned-cooperatives-to-non-standard-employment>.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre la Ley de Gobernanza de Datos (DO C 286 de 16.7.2021, p. 38).

⁽¹¹⁾ https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_es.pdf.

⁽¹²⁾ <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/lang-es/index.htm>.

3.19. El modelo de plataformas digitales, incluso de forma cooperativa, puede aplicarse para desarrollar y mejorar la accesibilidad a las ofertas de formación a distancia, lo que puede facilitar el aprendizaje personalizado.

3.20. La amplia difusión de herramientas para la digitalización no solo de las actividades laborales, sino también de muchos aspectos de la vida cotidiana, requiere una amplia capacidad de formación en el ámbito de las competencias digitales básicas. Los agentes del diálogo social y las instituciones europeas deben fomentar el intercambio de las mejores prácticas en este ámbito con vistas a promover el aprendizaje mutuo y la sensibilización sobre el potencial de la digitalización de la economía. El marco principal de promoción de la formación continua de los trabajadores empleados debe radicar en el diálogo social y la negociación colectiva.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cómo las industrias europeas de gran consumo de energía y recursos pueden beneficiarse del Plan de Recuperación de la UE en su transición socialmente aceptable hacia la descarbonización y la digitalización»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 152/07)

Ponente: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Coponente: **Enrico GIBELLIERI**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la sección	10.11.2021
Aprobado en el pleno	08.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	151/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El mecanismo de recuperación de la UE y los correspondientes planes nacionales de recuperación y resiliencia deben contribuir a lograr una transición justa para las industrias de la UE de gran consumo de energía y recursos. Deben conducir a la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo de calidad en estos sectores, implicar a los interlocutores sociales en la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y apoyar transiciones laborales mediante el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades.

1.2. El CESE anima a la Comisión y a las demás instituciones de la UE a garantizar la igualdad de condiciones en el mercado único, a fin de evitar un desequilibrio en cuanto a las ventajas para la industria en función del enfoque de cada Estado miembro.

1.3. El CESE considera que la transición industrial no se logrará si no se lleva a cabo la transición energética. Para ello, será fundamental disponer de fuentes de energía hipocarbónicas suficientes y asequibles que hagan posible una producción industrial con bajas emisiones de carbono. Los legisladores de la UE y los Estados miembros deben lograr un equilibrio entre la disponibilidad de vectores energéticos y su coste, a fin de permitir a las industrias de gran consumo de energía y recursos realizar la transición industrial y competir en la escena internacional. Además, la neutralidad tecnológica será clave para garantizar la correcta aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, al tiempo que se cumplen los objetivos climáticos de la UE para 2030 y 2050 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

1.4. La automatización y la digitalización en la transición industrial se encuentran entre los fundamentos transversales de este proceso de transformación. Sin embargo, no debe confundirse la función de la digitalización para las industrias de gran consumo de energía y recursos: se trata de una herramienta, no de un objetivo final en sí mismo.

1.5. El CESE acoge con satisfacción los siete ámbitos emblemáticos definidos por la Comisión en sus orientaciones a los Estados miembros sobre los planes nacionales de recuperación y resiliencia y la necesidad de dedicar al menos el 37 % del presupuesto total a acciones en el ámbito de las inversiones climáticas y al menos el 20 % al campo de la digitalización. Anima a las instituciones de la UE a que supervisen de cerca el despliegue de los fondos asignados para cumplir estos requisitos.

1.6. El tiempo necesario para que las industrias de gran consumo de energía y recursos realicen la transición industrial se prolongará más allá de la duración del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). El CESE pide a las instituciones de la UE que lo tengan en cuenta y creen nuevos instrumentos financieros y normativos más allá de 2026, que sean adecuados para lograr la transición completa a una industria hipocarbónica.

1.7. Dado que las industrias de gran consumo de energía y recursos necesitan una atención especial con respecto a las actividades de I+D+i, el CESE insta a las instituciones de la UE a que pongan en marcha medidas específicas para abordar los retos a los que se enfrentan estas empresas en su camino hacia una industria neutra en carbono.

1.8. La renovación de edificios garantizará una parte sustancial de la eficiencia energética necesaria para alcanzar una sociedad neutra en carbono en 2050. El CESE apoya las obras y proyectos destinados a mejorar la eficiencia energética de los edificios mediante la renovación de su envolvente e instalaciones.

1.9. El CESE defiende firmemente el desarrollo de un sistema de computación en la nube propio de la UE que le proporcione independencia tecnológica.

1.10. La gestión del talento en la industria de la UE es fundamental para lograr una transformación industrial satisfactoria. Por lo tanto, la Comisión debe supervisar si los programas y actividades desarrollados para mejorar las nuevas competencias contribuyen a una transformación satisfactoria en este sentido.

2. Motivación

2.1. La pandemia de COVID-19 se ha traducido no solo en una emergencia sanitaria mundial sino también en una crisis económica y social. Esta grave situación ha obligado a los responsables políticos europeos a aplicar medidas políticas de calado para estabilizar las economías de todos los Estados miembros europeos.

2.2. La Unión Europea ha establecido varios mecanismos en el marco del programa NextGenerationEU con el objetivo de ayudar a los Estados miembros a salir reforzados de la crisis gracias al mayor paquete de estímulo jamás visto. Aportará 1,8 billones EUR de un presupuesto a largo plazo que se desplegará a través de diferentes instrumentos centrados en la modernización, la investigación, la transición climática y la protección social.

2.3. Uno de los instrumentos de NextGenerationEU es el MRR de la UE, que se centrará en reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de COVID-19 y promover la «doble transición» hacia una sociedad digital y descarbonizada.

2.4. El mecanismo incluye un importe total de 672 500 millones EUR, que se distribuirá en préstamos (360 000 millones EUR) y subvenciones (312 500 millones EUR), disponibles para apoyar las reformas e inversiones realizadas por los Estados miembros con vistas a una recuperación sostenible.

2.5. Esta financiación se asignará en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los Estados miembros, que incluirán las reformas e inversiones necesarias y reflejarán las recomendaciones específicas por país correspondientes formuladas por el Consejo como parte del marco de gobernanza del Semestre Europeo, a fin de contribuir a la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible de la UE para 2021.

2.6. La Comisión Europea ha determinado los principales ámbitos emblemáticos en los que cada Estado miembro debe definir las líneas de acción específicas:

1. ACTIVACIÓN: tecnologías limpias y energías renovables;
2. RENOVACIÓN: eficiencia energética de los edificios;
3. RECARGA y REPOSTAJE: transporte sostenible y estaciones de recarga;
4. CONEXIÓN: despliegue de servicios de banda ancha rápida;
5. MODERNIZACIÓN: digitalización de la administración pública;
6. EXPANSIÓN: capacidades en materia de datos en la nube y procesadores sostenibles;
7. RECICLAJE y PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL: educación y formación en apoyo de las competencias digitales.

Los principales ámbitos emblemáticos se han determinado para permitir que las acciones emprendidas contribuyan de manera sustancial a la transición ecológica y digital de la UE.

El MRR, a través de los ámbitos de desarrollo promovidos por los Estados miembros y en consonancia con las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo, dará el margen necesario a las organizaciones que se han visto afectadas por la situación económica provocada por la pandemia. Ayudará especialmente a sectores económicos, como las industrias de gran consumo de energía y recursos, que ya se encontraban en una situación difícil (debido a la elevada carga normativa y a la competencia desleal de algunos terceros países) y se han visto gravemente afectados por las circunstancias actuales.

2.7. La estrategia de recuperación, basada en la estrategia industrial de la UE y su actualización de 2021, contribuirá a alcanzar el objetivo del Pacto Verde Europeo, el objetivo de neutralidad climática para 2050 y el objetivo revisado de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. El MRR desempeñará un papel clave a la hora de abordar las enormes inversiones que deben realizar las industrias de gran consumo de energía y recursos para alcanzar esos objetivos. Los esfuerzos necesarios para construir un mercado único más fuerte para la recuperación de la UE deben

apoyarse en asociaciones sólidas entre la UE, los Estados miembros, los interlocutores sociales, la industria y otras partes interesadas pertinentes. La estrategia de recuperación también reforzará el Mecanismo para una Transición Justa, que apoya a las regiones que dependen de las industrias de gran consumo de energía y recursos y están experimentando cambios estructurales.

3. Observaciones generales

3.1. El Plan de Recuperación de la UE comprende un aspecto clave para la transición sostenible hacia una economía descarbonizada y digitalizada y destaca el hecho de que la aspiración a una doble transición de la UE requiere responsabilidad política, además de un compromiso político o reglas de equilibrio presupuestario. El CESE está de acuerdo con los principales ámbitos emblemáticos propuestos, que centrarán la inversión en algunos de los ámbitos más pertinentes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, garantizando al mismo tiempo la consecución de las metas climáticas fijadas por la legislación de la UE para 2030 (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos un 55 % con respecto a 1990) y 2050 (cero emisiones netas de gases de efecto invernadero).

3.2. La pandemia ha creado la necesidad de establecer una vía común en la que las normas se definan a escala mundial y se apliquen de manera homogénea en todas las regiones, abordando así el riesgo potencial de fragmentación derivado de la diversa asignación de recursos. La crisis provocada por la pandemia y la necesidad de una transición hacia una economía sostenible, resiliente y flexible podrían brindar una gran oportunidad para definir las reglas que garanticen la igualdad de condiciones en la UE.

3.3. A tal fin, es necesario evaluar adecuadamente la precaria situación actual de las industrias de gran consumo de energía y recursos, así como el impacto que la persistencia de estas condiciones podría tener en la economía europea en su conjunto. Ha de tenerse en cuenta la contribución de las industrias de gran consumo de energía y recursos al producto interior bruto (PIB) de la Unión Europea, junto al hecho de que son líderes en innovación, responsables de la creación de empleo de alta calidad y que contribuyen al bienestar a largo plazo de la sociedad en su conjunto. Un servicio público sólido necesita el impulso del sector privado. No obstante, el CESE expresa su preocupación por la falta de precisión que algunos planes nacionales de recuperación y resiliencia ya aprobados muestran con respecto a las industrias de gran consumo de energía y recursos, ya que las inversiones se desvían en ocasiones hacia otros sectores económicos.

3.4. Además, debe tenerse en cuenta el impulso que esas industrias pueden aportar en términos de I+D, ya que constituye un ámbito clave en el que la innovación pasará del laboratorio a la escala industrial.

3.5. Las industrias de gran consumo de energía y recursos pueden realizar una de las mayores contribuciones a la transición industrial que garantizará una Europa con bajas emisiones de carbono. La industria debe intensificar sus esfuerzos por desarrollar y desplegar procesos de producción hipocarbónicos y promoverlos a lo largo de las complejas cadenas de suministro. Sin este trabajo interno y externo, será difícil alcanzar los ambiciosos pero esenciales objetivos definidos en el Acuerdo de París y los objetivos fijados por la UE.

3.6. La automatización y la digitalización desempeñarán un papel clave en la consecución de esta transición industrial. Sin embargo, no deben confundirse los conceptos: la transformación es el objetivo; la digitalización es la herramienta. La implantación de soluciones digitales racionalizará la forma de pensar, tomar decisiones y actuar de la gente: si bien la digitalización debe ser una prioridad para el MRR, la atención debe centrarse en cómo estos instrumentos permitirán un enfoque más eficiente de los retos a los que nos enfrentamos.

3.7. La transformación digital requerirá el desarrollo a escala industrial de las tecnologías probadas en la fase experimental o en el laboratorio. Para ello, las asociaciones entre el sector público y el sector privado deben centrarse en la investigación, el desarrollo y la innovación. La inversión debe concentrarse en tecnología que demuestre en una fase temprana la escalabilidad, viabilidad y fiabilidad de las soluciones innovadoras en las partes superiores de las cadenas de valor, al tiempo que se ajusta a los objetivos de sostenibilidad. Además, será necesario planificar un período de conversión en el que las soluciones innovadoras puedan ampliarse adecuadamente a escala industrial.

3.8. Para poder gestionar esta situación de forma eficaz, la transición debe centrarse en los conocimientos técnicos adquiridos, los recursos ya disponibles y las posibles sinergias que puedan surgir. La transformación implica innovación, invención, diseño, construcción y, de hecho, desarrollo; pero esto no debería significar nuevas creaciones en sí mismas.

3.9. El CESE es consciente de la inversión que requerirá esta transición. El MRR y NextGenerationEU no deben considerarse la panacea. La transformación de las industrias de gran consumo de energía y recursos para hacer frente a la doble transición requerirá un plan de inversión masivo que movilice muchas fuentes de financiación adicionales (por ejemplo, ayudas estatales, proyectos importantes para los intereses comunes europeos, nuevos recursos propios para el presupuesto de la UE, futuros ingresos del RCDE UE, inversiones privadas, etc.). Para ello, es esencial conciliar las políticas industrial y energética con la política climática, a fin de movilizar todas las enormes inversiones que requiere la transición hacia un modelo económico sin emisiones de carbono.

3.10. El CESE considera que deben realizarse esfuerzos para coordinar el apoyo prestado a través del MRR a la transformación de las industrias de gran consumo de energía y recursos con los programas de financiación público-privada existentes, como SPIRE o la Asociación para el Acero Limpio. Las alianzas industriales deben utilizarse como plataformas para fomentar sinergias a largo plazo entre los proyectos financiados a través del MRR y los programas de la UE existentes, a fin de catalizar la transformación de las industrias de gran consumo de energía y recursos.

3.11. Se ha señalado que resulta necesario que el apoyo financiero proporcionado a través del MRR vaya acompañado de una ambiciosa reforma fiscal. Esto debería ajustarse al acuerdo de la OCDE para garantizar que las empresas de elevada rentabilidad estén sujetas a un tipo efectivo del impuesto sobre sociedades del 15 % a partir de 2023.

3.12. El principal objetivo del desembolso de subvenciones a las empresas debe ser mantener la competitividad internacional de la industria de la UE, respetando al mismo tiempo las normas sociales, económicas y medioambientales de la UE, a fin de garantizar que la doble transición beneficie a la ciudadanía europea.

3.13. Como se ha indicado anteriormente, el Plan de Recuperación de la UE será clave para la transformación de esas industrias, al tiempo que contribuirá a la metamorfosis de otros sectores económicos en el sentido de la doble transición. Esta gran conversión requerirá largos períodos de adaptación y transición, especialmente en todas las cuestiones relacionadas con el capital humano. El CESE insiste en que los mecanismos de inversión se amplíen más allá de 2026 y que se definan unos vínculos firmes y claros entre cada uno de ellos.

4. Observaciones específicas

El CESE invita a los Estados miembros y a la industria a que propongan inversiones y reformas con el mayor impacto transformador en cuanto al logro de los objetivos finales fijados y en los principales ámbitos emblemáticos definidos por la Comisión. No puede ignorarse que los costes que acarrea la consecución de los objetivos asociados a esta doble transición deben ser asumibles para la sociedad en su conjunto.

4.1. ACTIVACIÓN: tecnologías limpias y energías renovables

4.1.1. La transición industrial no se logrará si no se lleva a cabo la transición energética. La descarbonización de la industria dependerá directamente de la disponibilidad de fuentes de energía hipocarbónicas suficientes y asequibles que hagan posible la producción industrial hipocarbónica. Garantizar que se genera suficiente energía descarbonizada de manera fiable será crucial para alcanzar los objetivos climáticos y digitales. Del mismo modo, son necesarias inversiones masivas para desarrollar o crear la infraestructura que se requiere para transportar, almacenar y distribuir esos volúmenes sin precedentes de energía hipocarbónica. La aplicación de los planes nacionales de recuperación y, en particular, de las reformas propuestas debe centrarse en garantizar unos precios de la energía competitivos, estables y predecibles, limitando el impacto de los elevados precios de la energía sobre la inflación, algo que podría poner en peligro la recuperación de las industrias de gran consumo de energía y recursos y de la sociedad en general.

4.1.2. El CESE está de acuerdo en que la neutralidad tecnológica es imprescindible a la hora de aplicar los planes nacionales de recuperación: todas las tecnologías de baja emisión de carbono (energía renovable, hidrógeno verde, reactor de fusión, etc.) deben quedar incluidas en esta transición, siempre que se ajusten a los objetivos climáticos para 2030 y 2050, así como a los ODS de las Naciones Unidas. Ninguna tecnología debe excluirse de forma preventiva o arbitraria. Los criterios de asignación de recursos deben centrarse en garantizar precios de la energía competitivos para los consumidores finales, independientemente de la tecnología en sí.

4.1.3. Para ello, puede ser necesario estudiar no solo la combinación de diferentes fuentes de energía renovables competitivas, sino también su combinación con tecnologías de captura y utilización de carbono, sin olvidar el papel que desempeñará la interconexión energética entre los distintos Estados miembros. Debe existir una regulación suficiente y homogénea que cree un interés comercial para las inversiones y permita la aplicación de estas tecnologías.

4.1.4. Además de la disponibilidad de soluciones tecnológicas y energéticas asequibles, debe tenerse debidamente en cuenta la eficiencia energética. Todos los escenarios que señala la estrategia de reducción de emisiones a largo plazo de la UE para alcanzar los objetivos de neutralidad climática de aquí a 2050 atribuyen un papel importante al ahorro de energía⁽¹⁾. La transición hacia una economía más circular también tiene un papel importante que desempeñar en la reducción del consumo de energía y recursos por parte de las industrias de gran consumo.

⁽¹⁾ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/depth-analysis-support-com2018-773-clean-planet-all-european-strategic-long-term-vision_en.

4.1.5. Por lo que se refiere al riesgo de competencia desleal mencionado anteriormente, y con el fin de intentar prevenir y mitigar los riesgos que puede entrañar la fuga de carbono, esto debe tratarse adecuadamente en el marco del MRR. Es importante no pasar por alto las medidas o sistemas que han contribuido a reducir las emisiones, sino reforzarlos con mecanismos adicionales o complementarios (no alternativos) cuando sea necesario.

4.1.6. Tras evaluar todos los posibles factores clave que deberán abordarse en el marco de la iniciativa emblemática «Activación», la principal duda que se plantea es cómo la UE va a ser capaz de suministrar la cantidad sin precedentes de energía que necesitará la sociedad.

4.2. RENOVACIÓN: eficiencia energética de los edificios

4.2.1. Aumentar la eficiencia energética de los edificios actuales y de los nuevos requerirá materiales y equipamientos inteligentes, lo que contribuirá a lograr una transición sostenible. Entendemos que los materiales inteligentes son materiales ecológicos o procesos de producción sostenible para conseguirlos.

4.2.2. El CESE confía en que, para contribuir de forma integral a los objetivos definidos por la Comisión Europea, se promuevan los materiales inteligentes (y sus correspondientes procesos de producción sostenible) más allá de lo habitual. No hay que olvidar los equipamientos: la eficiencia energética no se conseguirá si solo prestamos atención a la envolvente de los edificios; hay que evaluar, renovar e interconectar de forma adecuada los equipamientos y sistemas. Esto podría dar lugar al despegue de los mercados de materiales inteligentes, con procesos de contratación pública como posible punto de partida práctico.

4.3. RECARGA y REPOSTAJE: transporte sostenible y estaciones de recarga

4.3.1. La estrategia europea debe hacer un gran esfuerzo por definir una hoja de ruta clara para descarbonizar los sectores que son difíciles de electrificar (transporte de larga distancia y pesado por carretera, aviación, transporte marítimo, etc.).

4.3.2. Una estrategia sobre combustibles renovables e hipocarbónicos y una alianza de la cadena de valor de los combustibles renovables e hipocarbónicos contribuirán a descarbonizar los sectores de la aviación y del transporte marítimo, al tiempo que complementará los esfuerzos para descarbonizar el transporte por carretera mediante la electrificación, entre otras alternativas. De este modo, se garantizará el acceso universal a una movilidad asequible. La descarbonización del transporte se llevará a cabo sobre la base de una evaluación del ciclo de vida y de la relación coste-beneficio, con un primer enfoque en la sustitución de las formas de transporte con más repercusión, garantizando al mismo tiempo períodos de transición suficientes para los usuarios con bajos ingresos a través de combustibles sostenibles con bajas emisiones de carbono.

4.4. CONEXIÓN: despliegue de servicios de banda ancha rápida

4.4.1. El CESE es consciente de la importancia de la automatización y la digitalización en la transición industrial a la que nos enfrentamos, ya que forman parte de los fundamentos transversales de este proceso de transformación.

4.4.2. Es necesario que la industria disponga de recursos suficientes para mejorar la automatización de los sistemas. Seguidamente puede facilitarse información de calidad a través de herramientas digitales, lo que hará más eficientes los procesos de toma de decisiones.

4.4.3. Para ello será necesario invertir no solo en tecnología sino también en formación de los trabajadores y la sociedad en general en competencias digitales, adoptar el pensamiento digital y proporcionar una normativa y herramientas adecuadas para garantizar la ciberseguridad, entre otras cosas.

4.5. MODERNIZACIÓN: digitalización de la administración pública

4.5.1. El CESE comprende la relevancia que puede tener la digitalización de la administración pública para combatir las excesivas cargas administrativas que con frecuencia padece la industria. Sin embargo, esta transición digital debe basarse en un verdadero análisis de costes y beneficios, en el que los recursos se asignen correctamente en función de criterios técnicos (este análisis debe considerarse por encima del propio objetivo).

4.6. EXPANSIÓN: capacidades en materia de datos en la nube y procesadores sostenibles

4.6.1. Una gestión adecuada de los datos supondrá un punto de inflexión en la toma de decisiones precisas, el desarrollo de la inteligencia empresarial, la resolución eficiente de los problemas y la optimización de los recursos, aspectos todos ellos fundamentales para garantizar el éxito de la transición. Es necesario asignar recursos suficientes para asegurar la participación de todo tipo de organizaciones en el despliegue de esta iniciativa, velando por recursos equitativos de datos que conduzcan a una transición equitativa.

4.6.2. Por lo que se refiere a la independencia estratégica, la UE debe desarrollar sus propias capacidades de computación en la nube que permitan la soberanía tecnológica, evitando la dependencia tecnológica de terceros países.

4.7. RECICLAJE y PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL: educación y formación en apoyo de las competencias digitales

4.7.1. La transición a la que nos enfrentamos no será posible si no está basada en las necesidades y expectativas de la sociedad actual y futura y en la idea de transición justa.

4.7.2. La principal ventaja competitiva de la Unión Europea es nuestro capital humano. Europa carece de materias primas, nuestro nivel de vida es de los más altos del mundo y nuestro marco regulador es bastante exigente: esto quiere decir que nuestra mayor ventaja es una alta productividad, impulsada por nuestro capital humano y nuestra rica diversidad.

4.7.3. El desarrollo de capacidades y unos proyectos que definan las competencias clave serán esenciales para garantizar una transición industrial eficaz que se centre en la igualdad y no deje a nadie atrás. A tal fin, es necesario promover la formación en los nuevos retos que se plantearán en todos los niveles de la sociedad (desde los trabajadores actualmente en activo hasta los futuros).

4.7.4. El pensamiento innovador será clave para los futuros procesos de toma de decisiones. Estas capacidades deben formar parte de los programas de formación. Además, en un futuro próximo habrá una enorme demanda de competencias digitales. Los recursos humanos deben centrarse en intentar colmar estas lagunas con el fin de garantizar unas organizaciones competitivas dotadas de personal adecuado para los fines perseguidos.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG*

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Anticipación de las transformaciones estructurales y sectoriales y remodelación de las culturas industriales: hacia nuevas fronteras de recuperación y resiliencia en diferentes partes de Europa»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 152/08)

Ponente: **Norbert KLUGE**

Coponente: **Dirk JARRÉ**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	10.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	143/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Reducir las emisiones de CO₂ en al menos un 55 % de aquí a 2030: este es el objetivo, vinculante y exigente, de la «transición justa» que deben acometer las políticas de la UE y los gobiernos de los Estados miembros, así como las empresas de las regiones en las que viven y trabajan los ciudadanos y ciudadanas europeos. Este objetivo requiere ahora un esfuerzo común para anticipar el impacto en la vida económica y social, y cartografiar las estrategias y medidas correspondientes.

1.2. El CESE expresa su convencimiento de que la nueva Estrategia Industrial para Europa y el paquete de medidas «Objetivo 55», presentados por la Comisión Europea, servirán de apoyo a la «transición justa». A este respecto, el CESE acoge favorablemente el nuevo Fondo Social para el Clima, destinado a compensar las desventajas sociales en el marco de dicho paquete de medidas. La pandemia de COVID-19 también ha puesto de manifiesto la necesidad de acelerar el ritmo de la transición hacia un modelo social, económico e industrial más sostenible, más digital y más robusto. En particular, el CESE observa que las disparidades regionales y las desigualdades sociales desempeñan un papel importante en este contexto.

1.3. Todas estas cuestiones ya forman parte de la agenda política (por ejemplo, el Pacto Verde, la economía circular, la transición justa, los programas estructurales, etc.), pero no se abordan de manera integrada. El CESE recomienda, por lo tanto, que se tenga en cuenta la experiencia adquirida en diferentes ámbitos políticos, países y regiones, considerando sus diferencias y particularidades.

1.4. El desarrollo de unas condiciones de competencia equitativas en el plano económico es un requisito imprescindible. Para ello, es necesario tener en cuenta el diálogo social entre los interlocutores sociales y el diálogo civil para la cocreación. Esto debería favorecer la creación de un conjunto de defensores de la UE que, a su vez, puedan reforzar la soberanía económica de la UE.

1.5. No habrá Pacto Verde sin un «pacto social» integrado⁽¹⁾. Así pues, el CESE aboga por reforzar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales⁽²⁾, considerado por la UE y sus Estados miembros como un instrumento para orientar las acciones destinadas a atenuar el impacto social de las transformaciones industriales. El pilar europeo se fundamenta esencialmente en el diálogo social y los convenios colectivos, que sientan las bases de las decisiones de las empresas en las que se informa de manera adecuada a los trabajadores y se tienen en cuenta sus intereses a través de la consulta y, en su caso, la participación en la supervisión y gestión de la empresa.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «No habrá Pacto Verde sin un pacto social», aprobado los días 9 y 10 de junio de 2021 (DO C 341 de 24.8.2021, p. 23).

⁽²⁾ Se hace referencia, en particular, a los tres objetivos principales: al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada; al menos el 60 % de todos los adultos debería participar en actividades de formación cada año; el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debería reducirse en al menos 15 millones.

1.6. El CESE señala que los éxitos económicos y medioambientales se logran y se hacen realidad sobre todo allí donde viven las personas. Es ahí donde se anticipan y se determinan conjuntamente los retos que plantea la protección del clima, y donde surgen nuevas ideas que la industria transforma en productos y servicios competitivos a escala mundial.

1.7. Las «vías de transición», conceptualizadas en la nueva Estrategia Industrial para Europa y debatidas por el Foro Industrial de la UE, ofrecen apoyo y orientación a la ciudadanía de la Unión. No obstante, los puntos de partida específicos a escala regional varían enormemente y se necesitan distintas estrategias para alcanzar el objetivo general. El CESE pide, por lo tanto, a la Comisión Europea que preste especial atención a estos diferentes requisitos a la hora de establecer el marco y evaluar la Estrategia Industrial para Europa, para poder responder de manera flexible a las necesidades regionales y sectoriales.

1.8. La subsidiariedad debe considerarse desde el punto de vista de su capacidad de crear un recurso sólido para la «transición justa». Las regiones y las áreas metropolitanas son las que mejor conocen sus propios problemas y oportunidades. Por este motivo, el CESE reconoce que deben definirse claramente los objetivos y principios vinculantes de la política industrial europea acordados conjuntamente a escala de la UE. Es importante tener presente que las medidas de aplicación en las regiones y las áreas metropolitanas deben basarse en el principio de subsidiariedad.

1.9. Las situaciones y las capacidades para abordar los objetivos climáticos, sociales y medioambientales son muy diversas. Mientras que algunas industrias y empresas pueden lograr dicho objetivo con más facilidad, es posible que otras tropiecen con mayores dificultades para avanzar. Por tanto, las regiones más débiles y algunas industrias necesitan una atención especial y un apoyo específico. Dado que el objetivo general se aplica a toda la cadena de valor, es importante concentrarse antes que nada en los efectos más rápidos y en las transformaciones de mayor alcance.

1.10. El CESE señala que este es el principio gracias al cual las empresas pueden recuperar su competitividad económica y sostenible, con la ayuda de empresarios y directivos comprometidos y de trabajadores suficientemente formados y cualificados. Las pymes desempeñan un papel importante a este respecto. La adopción de una agenda de capital humano es un requisito previo para que la transición de las empresas llegue a buen puerto.

1.11. Los Estados miembros deben reforzar, con el apoyo logístico y financiero de la Unión Europea, las inversiones públicas estructurales y orientadas a los procesos, prestando servicios de interés general orientados a mejorar constantemente las condiciones favorables para el desarrollo industrial y social, que permitan reforzar las capacidades de los entes regionales y locales para hacer frente eficazmente a los retos medioambientales, tecnológicos, económicos y sociales.

1.12. El CESE aboga por que la Estrategia Industrial para Europa anticipe y contrarreste el aumento de la pobreza y la desigualdad, ya que el Pacto Verde debe ir acompañado de un «pacto social» integrado. Así pues, es preciso concentrar los recursos donde más se necesitan. Una política global de la UE en materia de sostenibilidad debe fomentar en mayor medida la justicia y la participación en la economía, lo que redundará en beneficio de las personas y las regiones⁽³⁾. La vida civil y laboral en Europa debe responder al requisito de crear sostenibilidad sobre la base de un crecimiento integrador y sostenible, el trabajo digno y la justicia social⁽⁴⁾.

1.13. El CESE apoya la transición hacia una economía circular que ponga fin al despilfarro de recursos no renovables y reduzca la dependencia internacional. Esto también debería ser una parte importante de la Estrategia Industrial para Europa. Por consiguiente, deben modificarse las condiciones marco para crear ventajas competitivas para las empresas que se adhieran a los principios de una economía circular.

2. Una transición justa como oportunidad para la recuperación industrial y el crecimiento

2.1. El Pacto Verde establece un objetivo claro y políticamente vinculante: debe lograrse en Europa una reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero del 55 % de aquí a 2030. Este objetivo se concretó en el paquete de medidas «Objetivo 55», que la Comisión Europea presentó en julio de 2021. Ya no queda margen de interpretación. Un sistema de comercio internacional justo ha de garantizar que las empresas puedan seguir siendo competitivas a nivel mundial, al tiempo que cumplen los objetivos del Pacto Verde, y para ello se necesita, entre otras cosas, un sistema de ajuste de carbono transfronterizo y transcontinental. De esta manera se crean incentivos para que los socios comerciales ingresen en el club de las naciones que respetan los límites del planeta.

⁽³⁾ Propuestas del CESE para la reconstrucción y la recuperación tras la crisis de la COVID-19, aprobadas el 11 de junio de 2020 (DO C 311 de 18.9.2020, p. 1).

⁽⁴⁾ Resolución del CESE sobre el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2022, aprobada el 9 de junio de 2021 (DO C 341 de 24.8.2021, p. 1).

2.2. Los países no pertenecientes a la UE que cuentan con una normativa medioambiental deficiente aumentan la presión sobre la UE, que dispone de una reglamentación medioambiental más severa. Estas interacciones mundiales no deben generar *dumping* medioambiental.

2.3. La situación mundial puede propiciar el desarrollo de nuevas tecnologías sostenibles que aprovechen las bazas de Europa como, por ejemplo, su capacidad para incorporar una innovación progresiva y radical que permita abastecer a los mercados mundiales de productos que pongan en valor las competencias tradicionales con vistas a afrontar los nuevos retos. Esto requiere una anticipación cuidadosa y visionaria del carácter y el alcance de las transformaciones, así como un incremento sustancial de los servicios públicos y sociales para hacer frente a problemas sociales como el posible aumento de la pobreza, del sinhogarismo y de la exclusión de las personas con discapacidad y de las minorías, unas menores oportunidades para las mujeres y una menor disponibilidad de formación que facilite la reincorporación al mercado laboral.

2.4. Un análisis estático podría llegar a la conclusión de que actuar de conformidad con el Pacto Verde Europeo daría —a corto plazo— a los competidores de países con objetivos climáticos menos ambiciosos una ventaja de costes frente a las empresas europeas que ya están llevando a cabo la transición. Una perspectiva dinámica insistiría en que se incentive a las empresas para que innoven de forma progresiva haciendo que sus sistemas de producción tengan más bajo consumo energético, cambien a fuentes de energía renovables y adopten las innovaciones adecuadas. Si bien la UE desempeña claramente un papel de liderazgo en la persecución del objetivo de combatir eficazmente la crisis climática, la rápida utilización de los materiales renovables requiere más ambición a la hora de implantar la economía circular y de fomentar la resiliencia de las materias primas. La transición resultante solo funcionará si se presta suficiente atención a la dimensión social de este proceso. Los principios de transición justa contemplados en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y las Directrices de la Organización Internacional del Trabajo para una transición justa ^(?) ofrecen orientación a este respecto. Así pues, los principios de transición justa actúan como una brújula para las medidas de recuperación, al establecer responsabilidades claras para que todas las partes interesadas respeten los derechos humanos y sociales, los valores democráticos y el Estado de Derecho con la intención de no dejar a nadie atrás.

2.5. Por último, pero no menos importante, las transformaciones de esta magnitud y las lecciones aprendidas de transformaciones anteriores llevan a pensar que se necesita un proceso de cocreación en el que participen los políticos, las administraciones, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y la opinión pública en todos los niveles de gobernanza en la UE y en las empresas. Si se aprovechan la creatividad y el potencial innovador aún no explotados de los habitantes de Europa, se crearán las soluciones necesarias para hacer frente a los retos del futuro. La diversidad de ideas es una fuente inestimable de innovación en todos los sectores de la economía que impulsará de forma considerable el progreso tecnológico y científico.

2.6. Las experiencias anteriores han demostrado que las transformaciones económicas y sociales exitosas y duraderas son las que tienen más posibilidades de llevarse a cabo si los objetivos se exponen con claridad, las responsabilidades de los distintos agentes que participan en el proceso de transformación se determinan en una estrategia precisa y las principales fuerzas de la sociedad acuerdan, respaldan y apoyan la totalidad del proyecto. Por consiguiente, las fuerzas políticas, los agentes económicos y la sociedad civil tienen que actuar de forma conjunta en un sistema de diálogo social eficaz, convenios colectivos, intercambio mutuo de información, consultas y una genuina participación en los procesos decisorios y de cocreación.

2.7. El diálogo social entre los interlocutores sociales y el diálogo civil con la participación de las partes interesadas de la sociedad pueden desempeñar un papel especialmente relevante en los proyectos destinados a establecer un equilibrio entre los intereses sociales, ecológicos y económicos. Así pues, se considera indispensable la aplicación concreta del pilar europeo de derechos sociales.

3. Las regiones no solo son ecosistemas, sino lugares fundamentales de trabajo, de vida y de anticipación del cambio socioeconómico

3.1. La pandemia de COVID-19 ha tenido diferentes repercusiones en los distintos ecosistemas, como reconoce la Comisión Europea en su Comunicación sobre una nueva estrategia industrial para Europa. También ha acelerado aún más las actuales tendencias hacia la digitalización y la descarbonización, aumentando el riesgo de agravar la fragmentación entre las regiones debido a los diferentes niveles de riqueza y recursos económicos con los que invertir en la transformación de las industrias. Por lo tanto, resulta esencial que el Foro Industrial, y las vías de transición previstas, tengan en cuenta estos diferentes efectos.

3.2. A la sociedad civil europea le interesa desarrollar buenas perspectivas de empleo e ingresos para los habitantes de las regiones afectadas por la transformación industrial. Para ello, debemos comprender los diferentes puntos de partida de las distintas regiones y el modo en que se pueden generar interacciones positivas a partir de las competencias industriales existentes. La integración en cadenas de valor de importancia mundial y, en particular, los diversos aspectos que contribuyen a dichas cadenas de valor cumplen una importante función a este respecto. El enfoque ecosistémico de la Comisión Europea se basa en un planteamiento macropolítico que clasifica todas las industrias a nivel mundial. Este

^(?) https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS_432865/lang-es/index.htm.

planteamiento no tiene en cuenta las situaciones divergentes ni las interdependencias que existen en los distintos ecosistemas. Es difícil que pueda responder con justicia a la diversidad de necesidades de las distintas regiones, y debe complementarse con una perspectiva política regional.

3.3. La Comisión Europea está elaborando actualmente indicadores clave de rendimiento que tienen por objeto mostrar el éxito de la Estrategia Industrial para Europa⁽⁶⁾. Por el momento, la Comisión se centra principalmente en el crecimiento económico y deja de lado los objetivos establecidos en el Pacto Verde Europeo, las transformaciones que exige la transición a una economía circular y la dimensión social del proceso de transformación. Es de vital importancia que la Estrategia Industrial para Europa reconozca y valore de manera inequívoca las capacidades, el potencial y las competencias industriales disponibles a escala regional. Esto debe tenerse debidamente en cuenta. De lo contrario, un enfoque excesivamente centrado en el crecimiento económico y los instrumentos y medidas a él asociados podría no solo hacer que se incumplan los objetivos climáticos y se desaprovechen las oportunidades asociadas a la transformación industrial, sino también socavar la economía circular.

3.4. Para formular la estrategia y la política industriales según estas premisas, deben tenerse en cuenta factores como la incertidumbre y la imprevisibilidad. Las políticas y las vías divergentes adaptadas a las distintas situaciones deben ser flexibles y basarse en todas las competencias existentes en una región o para una región a través de intercambios con otras regiones y países. La apertura, en tanto que recurso estratégico importante, es necesaria para determinar lo que falta y lo que se necesita de forma inmediata.

3.5. Las transformaciones industriales que tengan por objeto la protección del clima causarán graves problemas sociales si se quiere alcanzar los objetivos del Pacto Verde en el escaso tiempo que queda. El consumo de recursos perjudiciales para el medio ambiente es un problema que debe abordarse e investigarse para encontrar una solución justa desde el punto de vista social y societal.

3.6. La economía circular contribuye positivamente a la transformación industrial, en las regiones y a lo largo de las cadenas de suministro y de valor. Aunque el mayor valor añadido se encuentra en las regiones donde se ubican las industrias más avanzadas, en los lugares con una economía menos basada en el conocimiento y de mayor consumo de energía se produce y se procesa material que se incorpora a la economía circular. Es evidente que las regiones más débiles pueden salir más beneficiadas con la economía circular y pueden convertirse en agentes fundamentales en este ámbito.

3.7. El hecho de centrarse en lograr con éxito las transformaciones industriales a nivel regional indica de forma inequívoca que es necesario establecer interconexiones sólidas, colaborar estrechamente y compartir competencias con otras regiones, también más allá de las fronteras nacionales de los Estados miembros de la UE. Existe un amplio sistema de interacciones, que abarca claramente a las pymes locales que interactúan con las empresas transfronterizas.

3.8. Las competencias industriales regionales existentes, por sí solas, no son plenamente eficaces en el contexto de las transformaciones socioecológicas. Sin embargo, deben y pueden desarrollarse más mediante la inversión en conocimientos, equipos y personal, y deben y pueden llegar a ser productivas en las condiciones resultantes de la transformación. Esta labor servirá para crear nuevos productos, servicios, tecnologías y oportunidades. Esto, a su vez, dará lugar a empresas económicamente estables y empleos atractivos en las regiones. Se trata precisamente del objetivo que debe perseguir la Estrategia Industrial para Europa.

3.9. Una región se define, en sentido amplio, por sus estructuras industriales, sus empresas, su mano de obra, las capacidades de sus habitantes, las capacidades de I+D y los productos específicos que sus empresas fabrican o transforman. En las competencias industriales se ve reflejada una amplia gama de particularidades históricas.

Las cadenas de suministro y de valor tienen efectos regionales muy dispares en toda Europa. El contexto mundial es tan importante como la organización dentro de Europa, pero tiene efectos diferentes. La industria 4.0 y la digitalización, así como las tecnologías de la información y de las comunicaciones, tendrán repercusiones considerables y muy divergentes en las industrias y economías europeas en general. A este respecto, los fondos de innovación y desarrollo desempeñarán un papel aún más fundamental para mitigar las disparidades regionales.

3.10. Los operadores que promueven las transformaciones industriales, en particular las empresas emergentes y las pymes, pueden relacionarse con sus clientes aun desde las regiones menos centrales, y es posible crear puestos de trabajo atractivos incluso en estos lugares. En particular, las empresas basadas en el conocimiento pueden realizar sus contribuciones a las cadenas de valor sin apenas necesidad de mantenerse próximas a sus clientes. Además, la maquinaria de las fábricas de mayor envergadura puede gestionarse, a menudo, a distancia.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen INT/935 (2021) del CESE sobre la nueva Estrategia Industrial para Europa (pendiente de publicación en el DO).

3.11. El enfoque ecosistémico de la Comisión Europea no abarca todos los niveles ni todos los aspectos pertinentes. Este enfoque destaca la importancia de considerar la evolución de la transición también desde una perspectiva regional y de garantizar que las empresas —incluidas las de la economía social— sirvan de base para el conjunto de la operación política. Es importante mostrar la relación que este hecho guarda con las cadenas de valor y el modo en que los diversos componentes de los distintos ecosistemas se corresponden con los de ecosistemas diferentes.

4. Opciones para las vías de transición según un enfoque holístico del desarrollo socioeconómico industrial

4.1. Si bien la innovación suele relacionarse con nuevas tecnologías o avances en la investigación científica, también existen oportunidades para utilizar las competencias existentes como base para productos y servicios mejores o novedosos. Las nuevas tecnologías se interrelacionan con las tecnologías tradicionales existentes. Hay otros ejemplos claros de esta interrelación entre formas tradicionales de fabricación bien establecidas y la innovación y modernización progresiva de las industrias: el uso de materiales nuevos y más ligeros procedentes de la industria aeronáutica en automóviles, el uso de materiales de automoción más ligeros y la aplicación de la biotecnología al diseño de nuevos instrumentos o servicios médicos.

4.2. Las infraestructuras avanzadas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones impulsan la generación de nuevas oportunidades y ayudan a crear soluciones innovadoras y sostenibles que se ajusten a las especificidades de la región. Por ejemplo, el uso de impresoras 3D ofrece la oportunidad de desarrollar y diseñar un producto en un lugar y suministrarlo físicamente allí donde se necesite, en varios lugares diferentes. De esta manera se contribuye a reducir el impacto ambiental relacionado con el transporte.

4.3. Los conceptos de la economía social pueden contribuir en gran medida a las transformaciones socioeconómicas, ya que crean nuevas oportunidades de aprendizaje, de vida y de empleo, así como infraestructuras alternativas de servicios y de apoyo en las comunidades locales, en especial para los grupos desfavorecidos y las personas en situación de riesgo. Junto con los servicios de interés público general, estos conceptos ofrecen enormes posibilidades en lo que se refiere a preparar de manera competente y eficaz a los agentes sociales y económicos para las exigencias y las consecuencias de la innovación y las transformaciones, sobre todo a nivel regional.

4.4. Las estructuras públicas tienen una gran responsabilidad a la hora de crear condiciones favorables para el cambio y el desarrollo, prestando servicios de interés general accesibles a todos los agentes económicos.

4.5. Esta responsabilidad también forma parte de los avances que deben realizarse en relación con los servicios de interés público, por ejemplo, crear agencias de formación continua para la necesaria mejora de las capacidades de la mano de obra, perseguir el objetivo de mejorar las competencias de los trabajadores y ayudar a las empresas a afrontar la innovación y los cambios. Por consiguiente, los trabajadores cualificados también estarán más arraigados en la región y contribuirán a configurar las transformaciones estructurales (y ecológicas) en curso.

4.6. En el caso de las industrias de gran consumo de energía, existen numerosas soluciones compartidas de descarbonización y, por tanto, la posibilidad de realizar inversiones conjuntas (por ejemplo, hidrógeno limpio, reutilización de la captura y el almacenamiento de carbono). Una mayor circularidad y la simbiosis industrial también son aspectos importantes para descarbonizar la industria y prepararse para un futuro con empresas eficientes que presenten una elevada productividad.

5. La importancia de los mercados laborales regionales para garantizar un trabajo digno en las empresas de fabricación y de servicios sostenibles

5.1. Es necesario comprender y analizar de manera exhaustiva las realidades de las regiones y las empresas, así como sus resultados económicos, en lo que atañe a sus competencias fundamentales en las diferentes industrias y en términos de mano de obra. Esta exigencia abarca también la infraestructura, la ubicación, la dotación de recursos, el espíritu emprendedor y el entramado institucional, y es importante para poder disponer de una mano de obra altamente cualificada y prever las futuras necesidades en términos de capacidades a fin de evitar posibles carencias (por ejemplo, de ingenieros).

5.2. Las colaboraciones con las universidades, incluidas las especializadas en ciencias aplicadas, y los centros de investigación pueden ser decisivas para generar nuevas oportunidades industriales que puedan traducirse en nuevos puestos de trabajo en empresas ya consolidadas, sociedades multinacionales, pymes y empresas emergentes.

5.3. A nivel humano, las regiones que dan cabida e integran con facilidad a los recién llegados en estructuras socioeconómicas que funcionan adecuadamente se encuentran en una posición ventajosa.

5.4. Las regiones cuya mano de obra está cualificada y profundamente arraigada en las estructuras socioeconómicas y se siente como en casa también pueden acoger industrias y empresas dinámicas y de alto valor añadido basadas en redes de competencias formales e informales eficaces. Por consiguiente, la mano de obra es un elemento decisivo para determinar las competencias industriales innovadoras de una región y contribuye de manera fundamental a apoyar los procesos de modernización y transformación.

5.5. Las capacidades y competencias específicas de los trabajadores y su mejora continua pueden servir de base para reestructurar y transformar los modelos de negocio, incluidos el crecimiento futuro y los nuevos mercados. El hecho de no reconocer ni beneficiarse de las oportunidades de desarrollo regional puede dar lugar a una constante emigración de trabajadores, lo que siempre debilita las capacidades y competencias que necesitan las regiones para desarrollar y aprovechar las oportunidades creadas por el Pacto Verde Europeo.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una asociación transatlántica fuerte basada en los valores comunes de la democracia y el Estado de Derecho: un elemento clave para hacer frente a los desafíos mundiales y preservar el orden internacional»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 152/09)

Ponente: **Christian MOOS**

Coponente: **Peter CLEVER**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Fundamento jurídico	Artículo 35 del Reglamento interno
	Resolución
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	17.11.2021
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	211/3/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La democracia y el Estado de Derecho están indisolublemente ligados a un orden mundial en el que impere el Derecho y no la ley del más fuerte.

1.2. La democracia y el Estado de Derecho no son posibles sin la participación de una sociedad civil plural, independiente y dinámica, y en particular de unos interlocutores sociales autónomos. Por eso es tan importante que se pongan en práctica las recomendaciones del presente Dictamen sobre la sociedad civil transatlántica, en particular la que se refiere a promover una plataforma transatlántica.

1.3. Dentro de la UE, la naturaleza democrática de algunos miembros se ha vuelto más frágil.

1.4. Los cambios geopolíticos de las últimas dos décadas han causado graves daños al orden mundial multilateral y han supuesto un fuerte debilitamiento de organizaciones internacionales importantes. Sobre todo desde China, pero también desde Rusia y regionalmente desde Turquía, se plantean desafíos significativos que Europa solo puede afrontar en el marco de una asociación transatlántica que vuelva a reforzarse. A la inversa, los Estados Unidos dependen asimismo de sus aliados democráticos en el mundo, y en particular de Europa.

1.5. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda la idea de una alianza de democracias y reconoce, no sin autocritica, la urgente necesidad de adoptar un mayor compromiso para defender los valores y derechos universales. Juntos, la UE y los EE. UU. deben ser un baluarte de la democracia, la paz y la seguridad mundiales, del Estado de Derecho y de los derechos humanos para todos.

1.6. La retirada precipitada de Afganistán de las fuerzas estadounidenses y sus aliados muestra de forma terrible hasta qué punto el mundo libre depende de la garantía de seguridad proporcionada por los Estados Unidos.

1.7. La UE debe hablar con una sola voz en materia de política exterior y de seguridad y reconsiderar su ambiguo concepto de «autonomía estratégica» en favor de una capacidad de acción estratégica.

1.8. Europa no debe ser equidistante respecto de las grandes potencias del planeta. La UE, conjuntamente con los Estados Unidos y en el marco de la alianza de las democracias, debería defender el orden mundial liberal y, en particular, adoptar una «estrategia de contención cooperativa» ante China.

1.9. La OSCE constituye un pilar fundamental en la arquitectura de seguridad de toda Europa y, como tal, debe reforzarse para el diálogo con Rusia. El proyecto Nord Stream 2 debe dejarse en suspenso mientras Rusia siga vulnerando el derecho internacional en Ucrania, puesto que, de lo contrario, Moscú obtendrá nuevos medios para ejercer presión sobre los Estados de Europa Oriental.

1.10. La arquitectura de seguridad en Europa debe reforzarse conjuntamente con la OTAN, y también debería entablarse un diálogo de valores dentro de la propia OTAN.

1.11. Debe seguir reforzándose la cooperación transatlántica de la sociedad civil. En ese sentido reviste especial importancia el diálogo común —garantizado en la Unión Europea por el CESE— sobre los derechos civiles, la resiliencia frente a la desinformación, la libertad de los medios de comunicación, la protección del clima, los derechos sociales y la protección de los consumidores y el apoyo a la democracia. A largo plazo, la asociación transatlántica puede avanzar hacia una integración transatlántica.

2. Estado de Derecho y orden mundial libre

2.1. El CESE constata que existe un vínculo indisoluble entre un orden mundial libre y el Estado democrático y de Derecho en el interior de los países. Si los agentes democráticos y respetuosos del Estado de Derecho dejan de tener la suficiente capacidad de actuación en comparación con los agentes de naturaleza autoritaria o totalitaria no es posible sostener un orden mundial libre. A la inversa, cuando el mercantilismo y el proteccionismo sustituyen al libre comercio basado en normas, en el interior de los Estados se ven favorecidas las corrientes que ponen en tela de juicio a la democracia liberal y el Estado de Derecho.

2.2. El CESE considera que un orden mundial libre es un requisito previo para un comercio basado en normas, justo y sostenible y para el logro de los objetivos climáticos de París y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, así como para la justicia social, la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la no discriminación. Un orden mundial que se sostenga en la ley del más fuerte, en el aislamiento, las tendencias autárquicas y las relaciones comerciales basadas en jerarquías de poder no podrá generar ni fortalecer un espíritu empresarial creativo e innovador con éxito económico sostenible ni alcanzar objetivos medioambientales y sociales ambiciosos.

2.3. Por consiguiente, el CESE respalda el refuerzo de las normas fundamentales de la convivencia entre Estados a través de las Naciones Unidas y sus organizaciones, y acoge con satisfacción la idea de una alianza de todas las democracias. Porque solo gracias al poder democrático transformador de los EE. UU. se pudieron fundar las instituciones internacionales tras la Segunda Guerra Mundial, y solo con unos EE. UU. democráticos y abiertos al mundo tendrán un futuro.

2.4. El CESE considera, de manera autocrítica, que no solo la política europea, sino también la sociedad civil europea organizada, han dado por hecho durante demasiado tiempo tras el final de la Guerra Fría que los valores universales consagrados de la democracia y el Estado de Derecho estaban garantizados de forma duradera. Sin embargo, en el mundo existen agentes poderosos que, aunque se han comprometido con estos valores de forma jurídicamente vinculante con arreglo al derecho internacional, en la práctica vulneran su esencia. La preservación de nuestro orden basado en valores no puede darse por sentada.

2.5. Los valores fundamentales de los Estados y uniones de Estados fundados sobre la democracia y el Estado de Derecho impregnan el orden multilateral que la UE sigue defendiendo, aunque con una capacidad de acción propia aún limitada. Estos valores tienen sus raíces en la separación de los poderes religioso y secular, la Carta Magna, el *habeas corpus* y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Son condiciones básicas para la democracia liberal y el Estado de Derecho. La UE y los EE. UU., así como las democracias liberales que les son afines, comparten estos valores. La Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas señala expresamente en su artículo 30 que nada de lo contenido en ella «podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración».

2.6. El denominador común de las democracias liberales es que su existencia está indisolublemente ligada a una sociedad civil plural, independiente y activa.

3. La importancia de las relaciones transatlánticas para la posición de Europa en el mundo

3.1. Los cambios geopolíticos de las últimas dos décadas han causado graves daños al orden mundial libre y han supuesto un fuerte debilitamiento de organizaciones internacionales importantes. Los factores dominantes han sido la cada vez más agresiva élite de poder de la República Popular China y el peligroso aumento del aislacionismo de los Estados Unidos.

3.2. Los Estados Unidos no pueden conseguir por sí solos preservar un orden mundial libre a la vista de sus propias tensiones sociales y de la dimensión mundial de este desafío. La población estadounidense se muestra muy escéptica ante operaciones militares costosas en regiones del mundo distantes. Afganistán demuestra de modo brutal la urgente necesidad de una nueva estrategia creíble de las democracias liberales, así como de un mayor compromiso europeo que disminuya la carga soportada por los Estados Unidos. Dicho compromiso no debe limitarse a las capacidades militares, pero no puede prescindir de ellas.

3.3. En 2011, los EE. UU. se distanciaron desilusionados de un Oriente Próximo desestabilizado. En el vacío surgido irrumpió en un primer momento el «Estado Islámico». Cuando este quedó prácticamente destruido en Irak y Siria, fue sobre todo Rusia la que llenó el hueco. Aquel mismo año decisivo, la entonces secretaria de Estado de EE. UU., Hillary Clinton, declaró que el futuro de la política se decidiría en Asia, no en Afganistán ni en Irak. Europa y Oriente Próximo pasaron a ocupar un lugar periférico en los intereses y la estrategia estadounidenses. A la vista de lo sucedido en Afganistán, esta política —peligrosa para la estabilidad y la seguridad de Europa— parece continuar bajo el presidente Biden.

3.4. Europa sigue sin ser prioritaria para la política exterior estadounidense. Los Estados Unidos centran toda su atención y sus recursos en el ascenso ininterrumpido de China, que posiblemente se ha visto acelerado por la pandemia. Además, la situación de América Latina vuelve a complicarse con autoritarismo, corrupción e incluso hundimiento estatal en toda regla. Los EE. UU. sienten América Latina como más próxima que Europa o, por ejemplo, África, aunque solo sea por los flujos de refugiados que desde allí se producen. África, cuya población es la que más deprisa crece del mundo, apenas recibe atención de los Estados Unidos, mientras que la vecina Europa sí muestra interés pero carece de toda estrategia al respecto, a diferencia de China, muy activa en ese continente.

3.5. China ha continuado su vertiginoso ascenso económico iniciado por Deng Xiaoping a finales de la década de 1980, y desde que Xi Jinping asumió el poder formula de manera cada vez más asertiva su aspiración de ser una nueva potencia mundial. Ha pasado de ser un país en desarrollo dictatorial pero pacífico en sus relaciones exteriores a convertirse en un Estado policial absoluto que se comporta en Asia con una actitud que va de la ostentación militar a la amenaza y cuya naturaleza interna es, o vuelve a ser, totalitaria. La UE no dispone de una estrategia reconocible en sus relaciones con China, y durante la Presidencia alemana impulsó políticamente contra viento y marea un acuerdo de inversión bilateral con ese país que impone insuficientes obligaciones a China —en particular en lo que se refiere al ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de asociación— y, en el mejor de los casos, solo beneficia superficialmente a los intereses europeos. El CESE está muy preocupado por las posibles consecuencias, especialmente por lo que se refiere a la desinformación y la manipulación, ya que el acuerdo también abre de par en par a la inversión china los sectores de las noticias, los medios de comunicación y el ocio.

3.5.1. China está rearmándose masivamente. Esta nueva potencia mundial, ya abiertamente agresiva, amenaza de modo cada vez más insistente con una posible invasión de Taiwán, busca controlar rutas comerciales marítimas fundamentales para la economía mundial, destruye la democracia y la libertad de Hong Kong en contra de todos los compromisos jurídicos internacionales asumidos por ella misma, y reprime masivamente y con una brutalidad casi inimaginable a las poblaciones musulmanas de sus provincias noroccidentales. Esto último no ha impedido al Partido Comunista de China (PCC) ofrecer inmediatamente buenas relaciones a los talibanes tras el colapso afgano. Y es que el fracaso occidental en Afganistán refuerza al PCC en su preferencia por un orden mundial multilateral pero no libre. Esto hace que el concepto de multilateralismo, que hasta ahora tenía connotaciones positivas, pase a tener otro significado.

3.5.2. La influencia china en Europa se ha convertido en un factor insoslayable en lo político y en lo económico. Pekín persigue incansable su proyecto a largo plazo de la Ruta de la Seda, va conquistando poco a poco posiciones estratégicas e impone una dependencia política a una serie de países africanos y asiáticos mediante acuerdos de crédito que solo son generosos a primera vista pero de hecho resultan opresivos. Pekín también ha adquirido ya el control sobre infraestructuras relevantes de Europa Sudoriental. Algunos ejemplos de ello son el puerto griego de El Pireo —en la UE— o la construcción de autovías en Montenegro, así como el desarrollo de las redes 5G.

3.5.3. Determinadas áreas de la economía europea, y en particular también empresas alemanas, han pasado a ser peligrosamente dependientes del mercado chino, que inicialmente se ofreció a la industria europea para la externalización de procesos productivos, pero sin abrirse realmente. Con razón, algunos grupos empresariales están reconsiderando sus cadenas de suministro insuficientemente diversificadas, que en último término dependen de la arbitrariedad de los dirigentes chinos.

3.5.4. Incluso después de la adhesión de China a la OMC, el acceso a los mercados chinos sigue siendo difícil o imposible. Ni mucho menos se puede hablar de justicia y reciprocidad. El país distorsiona la competencia mundial con sus subvenciones y su persistente negativa a reducir el exceso de capacidad. El Estado chino, dominado por el PCC, practicó desde el primer momento el espionaje industrial sistemático y forzó la transferencia de conocimientos a través de las empresas conjuntas. En la actualidad, China únicamente se abre a aquellos inversores extranjeros cuyos conocimientos técnicos necesita, pero sigue blindando a las empresas chinas frente a cualquier riesgo distorsionando así la competencia. Todos estos aspectos son incompatibles con un sistema de mercado justo y recíprocamente abierto.

3.6. Lamentablemente, desde el memorable discurso de Vladimir Putin en 2007 ante la Conferencia de Seguridad de Múnich, Rusia se ha alejado cada vez más de la cooperación con Occidente. Desde muy pronto, Moscú utilizó como medio de presión la dependencia que tenían sus vecinos del suministro de gas natural. Cuando eso ya no fue suficiente y el acercamiento a la UE —y por tanto a Occidente— o la búsqueda de una mayor autonomía en las antiguas repúblicas soviéticas fue en aumento, los dirigentes de Moscú libraron en la periferia de su país o en la antigua zona de poder soviética guerras tanto encubiertas como abiertas, y en el caso de Crimea se anexionaron territorio de Ucrania vulnerando el derecho internacional y sus propias garantías establecidas mediante tratado. Los mandatarios del Kremlin se aprovecharon brutalmente para sus propios fines de la inestabilidad que siguió a la breve Primavera Árabe de 2011. Además, emprenden

guerras cibernéticas contra los Estados democráticos liberales, llevan a cabo campañas dirigidas de desinformación, apoyan movimientos y partidos políticos extremistas y, como se ha demostrado, interfieren en las elecciones de esos Estados, en particular en la campaña del *Brexit* y en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016. Persiguen a sus críticos en todo el mundo y cometen atentados contra ellos, también en la Unión Europea.

3.7. En cuanto a Turquía, bajo la presidencia de Recep Tayyip Erdoğan se ha alejado políticamente no solo de la UE —a pesar del acuerdo sobre los refugiados— sino, cada vez más, también de la unidad fundamental de los Estados democráticos, lo que hace que el país sea un socio cada vez más problemático en la OTAN. Las tensiones generadas intencionadamente en el Mediterráneo oriental en torno a las islas griegas y las perforaciones frente a las costas de Chipre, así como el papel de Turquía en las zonas de población kurda del norte de Siria, al igual que en la guerra de Libia, han generado un distanciamiento cada vez mayor con la UE. La retirada de Turquía del Convenio de Estambul para prevenir y combatir la violencia contra la mujer constituye una señal política preocupante. Si bien la adhesión de Turquía a la UE —de por sí difícil y en todo caso concebible únicamente a largo plazo— se ha ido alejando cada vez más, actualmente vuelven a realizarse esfuerzos por modernizar el acuerdo aduanero, superar los requisitos previos en los procesos de liberalización de visados, mantener las consultas de alto nivel y reforzar los contactos entre la sociedad civil. Cabe señalar que las encuestas más recientes muestran que la opinión pública turca es muy proeuropea. Sin embargo, nada de esto podrá avanzar mientras el Gobierno turco no respalde la desescalada y el acercamiento deseados con medidas duraderas.

3.8. Esta evolución de los acontecimientos particularmente relevante para Europa —el revisionismo cada vez más agresivo impulsado por Putin, el alejamiento de Europa de un presidente turco que persigue un sueño neootomano, la desintegración del orden en buena parte de Oriente Medio y la interrelación económica cada vez más asimétrica de Europa con China— ha tenido lugar en poco más de diez años. Se desarrolló en paralelo a la pérdida de importancia de Europa para la política estadounidense y a la alienación política recíproca iniciada en 2002 a raíz de la «guerra contra el terrorismo». Sin embargo, los EE. UU. y la UE han sido siempre y siguen siendo, con diferencia, los socios más próximos desde el punto de vista político, cultural y económico. La UE tiene mucho que ofrecer en esta asociación transatlántica, esencial para el orden mundial libre.

3.9. Los EE. UU. promovieron activamente la democracia en los nuevos Estados miembros de la UE hasta aproximadamente 2010. Por entonces, los países de Europa Central y Oriental parecían haberse convertido desde el punto de vista de los Estados Unidos en democracias estables con una economía de mercado, a pesar de los problemas de corrupción que persistían, en particular, en Europa Sudoriental. Sin embargo, tras la vuelta al poder del primer ministro húngaro Viktor Orbán en 2010 comenzó en la región un proceso hacia una «democracia no liberal». Hungría fue el primer país de la UE en emprender esa vía, por razones diversas. Unos años más tarde, Polonia también inició el recorrido hacia una democracia autoritaria que no respeta el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación ni la independencia del poder judicial frente a influencias gubernamentales. Otros países de la UE muestran tendencias similares de distinta intensidad, lo que también está dando lugar a tensiones crecientes con los Estados Unidos.

3.10. En la actualidad hay varios Estados miembros de la UE en los que la estabilidad del orden democrático ya no está garantizada. Algunos gobiernos se guían por modelos y métodos autoritarios que no son en absoluto compatibles con los valores fundamentales de la UE. A ello se añaden los intentos masivos de interferencia de terceros países que pretenden desestabilizar Europa.

3.11. Algunos miembros europeos de la OTAN, entre ellos Alemania —el mayor Estado miembro de la UE en términos de población y de capacidad económica—, invirtieron insuficientemente en sus capacidades de defensa a lo largo de muchos años incumpliendo así los compromisos contraídos en el marco de la alianza y, en la práctica, apoyaron en Bruselas un rumbo de equidistancia respecto de las grandes potencias del siglo XXI. Resulta evidente que este modelo —que veía a los EE. UU. como socio en materia de seguridad, a Rusia como fuente de materias primas, a China como tierra de promisión económica y a Europa como superpotencia moral, sin necesidad de desarrollar capacidades propias en el ámbito de la política exterior y de seguridad para defender unos intereses definidos y, en caso necesario, poder también proyectar estabilidad de manera firme— ni era eficaz ni tenía futuro. En parte, Europa se debilita a sí misma cuando responde con vacilación a algunos ataques contra el orden mundial libre, la democracia y el Estado de Derecho en los que resulta imprescindible la claridad. Con ello se vuelve vulnerable y además abre espacios para la influencia de terceros países, también en los Balcanes Occidentales, que deben a largo plazo formar parte integrante de la UE.

3.12. La UE parece aferrarse a un concepto desarrollado durante la era Trump que en Bruselas recibe la denominación de «autonomía estratégica» y que, cuando menos, se presta a malentendidos. La autonomía estratégica en materia de política exterior y de seguridad no respondería al espíritu de una asociación transatlántica sólida. Numerosos políticos de la UE siguen soñando con la necesidad de mantener la equidistancia con respecto a los EE. UU., Rusia y China. En la población, y también en parte de la sociedad civil organizada, hay corrientes de opinión muy extendidas en ese mismo sentido. Sin embargo, Europa está mucho más cerca de los Estados Unidos que de China o Rusia, y no cabe hablar de equidistancia con respecto a estas potencias.

3.13. Juntos, la UE y los EE. UU. deben ser un baluarte de la democracia, la paz y la seguridad mundiales, del Estado de Derecho y de los derechos humanos para todos. Sin embargo, en Afganistán han fracasado por completo. La precipitada retirada militar de los estadounidenses y sus aliados europeos de ese país ilustra de forma terrible hasta qué punto depende el mundo libre —y por tanto también Europa— de la proyección del poder de los Estados Unidos. En esta situación, la UE pone de manifiesto su alarmante debilidad estratégica y su carencia de una política exterior y de seguridad común.

4. Recomendaciones para la acción

4.1. La UE debería aceptar y respaldar el ofrecimiento del presidente de los Estados Unidos Joe Biden de crear una alianza de democracias, y apoyar la voluntad de los Estados Unidos de volver a ejercer de forma decidida el liderazgo en la defensa de la dignidad humana, la libertad, la democracia y el Estado de Derecho.

4.2. Un requisito previo para participar en esta alianza de democracias debe ser la ausencia de dudas insoslayables sobre la naturaleza democrática y respetuosa del Estado de Derecho de sus miembros.

4.3. La UE debería perseguir una «estrategia de contención cooperativa»⁽¹⁾ frente a China, codo con codo con las democracias del mundo y con los EE. UU. como potencia mundial fuerte y fiable. La contención cooperativa frente a China, a diferencia de la contención de la Guerra Fría, implica que la alianza de las democracias respete y defienda los legítimos intereses de China, pero al mismo tiempo se reaccione con claridad y firmeza diplomáticas cuando, como en el caso de los uigures, se vulneren gravemente los derechos humanos o, como en Hong Kong, lleguen a infringirse incluso tratados internacionales firmados al efecto. Estos valores también deben reflejarse en la gestión de un acuerdo de inversión entre la UE y China, que la UE debería mantener en suspenso mientras persistan las violaciones masivas de los derechos humanos y no se apliquen derechos fundamentales como la libertad de asociación.

4.4. La OSCE es un pilar fundamental de la arquitectura de seguridad para toda Europa. Debería reforzarse especialmente para el diálogo con Rusia, con el fin de evitar una escalada adicional de los conflictos abiertos y latentes (como el conflicto de Transnistria) y sentar las bases para un acercamiento futuro, siempre a condición de que se reconozca el orden jurídico internacional. Los resultados de una política de poder contraria al derecho internacional no deben reconocerse ni en Ucrania, ni en Bielorrusia, ni en otros lugares. Este principio debe integrarse sin contradicciones en la estrategia transatlántica común y en la política de la alianza de democracias.

4.5. La UE debería suspender el proyecto Nord Stream 2, casi finalizado, mientras no se solucione al conflicto de Ucrania y se sigan cometiendo otras infracciones fundamentales del orden jurídico internacional, como la represión arbitraria de una oposición democrática mediante la persecución y el encarcelamiento, como en el caso Navalny. En el ámbito del suministro energético, la UE debe aplicar sistemáticamente los objetivos del Pacto Verde Europeo, diversificando sus fuentes de energía. Los legítimos intereses de los Estados miembros de la UE situados en la antigua esfera de influencia soviética deben ser plenamente tenidos en cuenta en los contratos de gas natural con Rusia.

4.6. Ciertamente es que la Unión Europea y la OTAN son cosas distintas. No obstante, esta última es la alianza militar que garantiza la seguridad de las democracias de Norteamérica y de Europa. Para los Estados europeos, la neutralidad únicamente es posible bajo su sombra y, en la práctica, su protección. Por tal motivo, los Estados miembros de la UE deberían acordar estructuras comunes de política de seguridad que sean compatibles con la consolidación de la Alianza del Atlántico Norte o la fortalezcan de forma duradera.

4.7. Los Estados miembros de la UE que pertenecen a la OTAN deben respetar las contribuciones y prestaciones acordadas en el marco de dicha alianza: en concreto, el objetivo del dos por ciento que se reafirmó en 2014 en la Cumbre de la OTAN celebrada en Gales. La OTAN no es idéntica a la alianza de democracias que se persigue, y que también abarca la región del Pacífico. Por otra parte, cuenta y siempre ha contado con miembros no democráticos. Con todo, la OTAN también debe intensificar el proceso de debate interno acerca de sus valores y definir mejor dicho debate. El desprecio por la democracia y el Estado de Derecho no deben quedar impunes tampoco en la OTAN. Los peligros futuros en el ámbito de la política de seguridad ya no consisten únicamente en amenazas asimétricas procedentes de fuerzas terroristas, sino también, y sobre todo, en el cuestionamiento del orden jurídico internacional, que está inextricablemente vinculado a la democracia liberal de los Estados que participan de dicho orden.

4.8. Henry Kissinger preguntaba, no sin razón, cuál era el número de teléfono de Europa. La UE debe coordinar mejor su política exterior y de seguridad y, a largo plazo, poner la responsabilidad de dicha política en manos del Parlamento Europeo y de un ejecutivo controlado y legitimado por este. El Consejo debe decidir por mayoría cualificada en materia de política exterior y de seguridad. Los Estados miembros de la UE deben admitir que su multiplicidad de voces los desposee de toda soberanía real. Esta únicamente se podrá conseguir mediante la puesta en común de las soberanías nacionales y el uso compartido de instrumentos.

⁽¹⁾ Christian Moos y Peter Clever: «China “kooperativ eindämmen”», Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30 de abril de 2021.

4.9. La UE debe reconsiderar su concepto de «autonomía estratégica», que cuando menos se presta a malentendidos. La UE está muy lejos de ser autónoma, tanto política como militarmente. Esta autonomía tampoco resulta deseable en un orden multilateral que debe fundamentarse en el comercio libre, justo y sostenible. La autonomía estratégica no puede ni debe implicar equidistancia con respecto a otras potencias. Los Estados Unidos son y siguen siendo, como Estado de Derecho inequívocamente democrático, el socio irrenunciable de Europa en materia de economía y seguridad, un socio que aunque pueda tener intereses contrapuestos en importantes cuestiones de detalle, comparte valores fundamentales. Mientras Pekín elogia explícitamente el difuso concepto europeo de la autonomía estratégica, las reacciones de muchos socios transatlánticos muestran claramente que lo rechazan o lo consideran ambiguo, y la ambigüedad resulta tóxica para una asociación estratégica.

4.10. En lugar de la autonomía estratégica, la UE debería perseguir el objetivo de la capacidad estratégica. La UE ha pasado ahora a emplear el concepto de «asertividad», que va en esa dirección. Sin embargo, la UE debería dejar de lado los superlativos que han marcado sus planes decenales, cuando menos desde la Estrategia de Lisboa. Hasta la fecha, la UE no ha logrado alcanzar ninguno de los objetivos fundamentales así definidos. Sería recomendable que fuese más modesta y, al mismo tiempo, actuase con mayor determinación y previsión. La capacidad de actuación y la firmeza no pueden únicamente manifestarse o decidirse, sino que deben basarse en hechos que hay que materializar.

4.11. Desde el punto de vista del CESE, los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales deben concebirse de manera que puedan integrarse en un régimen de comercio mundial renovado. No deben suponer obstáculos para un orden mundial libre y multilateral, sino asegurarlo y promoverlo. Además, la asociación transatlántica también debe ser la base de un orden comercial mundial renovado. La UE y los EE. UU. deben ejercer una responsabilidad y un liderazgo conjuntos en la OMC y defender un modelo eficaz de relaciones multilaterales con una agenda comercial moderna que también tenga en cuenta los aspectos medioambientales y sociales.

4.12. Una asociación transatlántica fiable constituye la condición decisiva para mantener un orden jurídico y un marco de paz internacionales. Cualquier intento de defender estos sin una estrecha colaboración con los Estados Unidos fracasará, porque Europa, por sí sola, no tiene suficiente peso como para impedir que se establezca un orden jerárquico de poder, en el que China ocuparía la posición central.

4.13. Junto con los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Japón, Corea del Sur, Australia y otras democracias liberales del mundo, la UE podrá también garantizar la democracia y el Estado de Derecho en su interior y contribuir a su restablecimiento cuando se hayan visto dañados.

4.14. La UE debería promover y respaldar la creación de una plataforma transatlántica de la sociedad civil organizada, con puntos de contacto en Norteamérica y Europa, iniciativa que están impulsando actualmente los miembros del CESE, también con la participación de Estados no pertenecientes a la UE, como el Reino Unido. Porque solo una sociedad civil activa podrá promover y preservar los valores comunes.

4.14.1. Es urgente iniciar un foro de diálogo transatlántico acerca del futuro de la democracia y un diálogo conjunto sobre el Estado de Derecho. La promoción conjunta de la democracia en Europa, en los Estados Unidos y en otros Estados amigos debe tener la máxima prioridad en la agenda política transatlántica común.

4.14.2. La sociedad civil transatlántica debería entablar un diálogo conjunto en materia de derechos civiles para sensibilizar sobre las tendencias negativas e influir en las políticas a ambos lados del Atlántico, fundamentándose en ejemplos de buenas prácticas.

4.14.3. Debe darse especial importancia a un diálogo transatlántico de la sociedad civil destinado a mejorar la resiliencia frente a la desinformación. Esto debe acompañarse de esfuerzos conjuntos para defender la libertad de los medios de comunicación en las democracias liberales y, en los casos en que haya resultado dañada, sea cual fuere la causa, volver a fortalecerla, puesto que constituye un pilar fundamental de la democracia y del Estado de Derecho y un reflejo directo de los valores transatlánticos comunes.

4.14.4. De la misma manera, la protección del clima y los esfuerzos conjuntos para frenar el calentamiento global también deberían ser objeto de un diálogo transatlántico de la sociedad civil para encontrar juntos soluciones sostenibles, sin restricciones en cuanto a la tecnología empleada.

4.14.5. Otro tema indispensable para un diálogo conjunto entre las sociedades civiles de ambos lados del Atlántico es la nueva cuestión social que se plantea en el contexto de la política climática y la digitalización. Cómo garantizar los derechos sociales en todo el mundo y mejorar las oportunidades y el acceso, y en particular los derechos de los empresarios independientes y los trabajadores, es una cuestión que requiere con urgencia de respuestas comunes, también y, sobre todo, de cara al futuro de las instituciones liberales y a la estabilidad de un orden mundial libre.

4.14.6. Con vistas a futuros acuerdos comerciales y a la búsqueda de un orden multilateral fortalecido conviene reforzar los formatos de diálogo transatlántico que ya existen y, en caso necesario, crear otros nuevos. El Consejo de Comercio y Tecnología transatlántico, recientemente creado, reviste especial importancia en ese sentido, pero debe estar sujeto a los principios de plena transparencia.

4.15. Europa tendrá que aportar su contribución y asumir más cargas y responsabilidades propias. Para ello debe, ante todo, superar su diversidad de voces en cuestiones de política exterior y de seguridad y abandonar sus oscilaciones entre la hipermoralidad y el oportunismo. La Unión Europea debe respaldar el Estado de Derecho en las relaciones internacionales con una estrategia clara, hablar con una sola voz en política exterior y política de seguridad y contribuir activamente a la estabilización del orden multilateral.

4.16. A largo plazo, la asociación transatlántica debería avanzar hacia una integración económica que también incluya a Canadá, el Reino Unido y otros países europeos que no son, o no son aún, miembros de la UE. Los foros transatlánticos de diálogo con la sociedad civil en toda su diversidad —como la representada en Europa por el CESE—, son una premisa importante para ello, pero también lo es un diálogo interparlamentario reforzado.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS para impulsar una recuperación sostenible tras la COVID-19»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 152/10)

Ponente: **Andreas THURNER**Coponente: **Peter SCHMIDT**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	25.11.2021
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	209/0/02

1. Conclusiones y recomendaciones

El Comité Económico y Social Europeo (CESE):

1.1. reconoce que las empresas alimentarias de toda la cadena de suministro (incluidos los agricultores y pescadores europeos, las cooperativas, las empresas agroalimentarias, los minoristas y los mayoristas, y otros tipos de empresas) ya trabajan para avanzar en materia de sostenibilidad y ofrecer a los consumidores productos saludables y sostenibles en consonancia con el Pacto Verde Europeo. No obstante, para encaminarse hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es necesario hacer más;

1.2. destaca la necesidad de un marco propicio para la innovación que apoye a los operadores económicos con herramientas y soluciones adecuadas en su transición hacia prácticas empresariales más sostenibles. Deben eliminarse los obstáculos a la innovación;

1.3. señala que, en la actualidad, los operadores económicos suelen percibir los requisitos de sostenibilidad como algo complejo y oneroso en lugar de como una oportunidad, por lo que recomienda desarrollar un lenguaje más fácilmente comprensible (una «gramática para la sostenibilidad») para cambiar esta situación;

1.4. señala que la reducción de la pérdida y del desperdicio de alimentos, el abastecimiento sostenible, la mejora de los sistemas de envasado y logística, las cadenas alimentarias circulares y eficientes en el uso de los recursos y las soluciones basadas en la bioeconomía son puntos de entrada eficaces hacia una mayor sostenibilidad;

1.5. hace hincapié en el importante papel del consumidor en este contexto. Las medidas de información y educación, combinadas con prácticas transparentes de etiquetado de los alimentos, permitirán al consumidor elegir la opción más sostenible⁽¹⁾. La Comisión Europea también debería introducir medidas que propicien la asequibilidad de alimentos sanos y producidos, procesados y distribuidos de forma sostenible;

⁽¹⁾ Dictamen del CESE titulado «Promover una alimentación sana y sostenible en la UE» (DO C 190 de 5.6.2019, p. 9).

1.6. acoge con satisfacción el código de conducta de la Unión sobre prácticas empresariales y comerciales responsables. En general, la mayoría de las partes interesadas considera que el desarrollo del código voluntario es un proceso valioso que ha acercado a los socios de la cadena de suministro alimentario. La iniciativa marca un punto de partida y debería seguir sirviendo de plataforma colaborativa para unas prácticas empresariales responsables y sostenibles. Concretamente, el CESE:

- destaca las limitaciones de un enfoque voluntario y pide que se adopte una normativa que garantice una rápida transición a la sostenibilidad;
- recomienda reforzar el código de conducta en lo que refiere a la dimensión social, la negociación colectiva y la protección social, para lo que es preciso impulsar la participación de los interlocutores sociales;
- subraya la necesidad de un proceso sólido de revisión para la aplicación del código de conducta sobre el terreno y de comprobar si se cumplen o no los distintos compromisos y promesas en relación con las aspiraciones expresadas, ya que la experiencia demuestra que solo se lleva a cabo lo que se mide y se supervisa. En general, una mayor participación de la sociedad civil y el diálogo social también será crucial para el éxito;
- toma nota de que, hasta la fecha, son principalmente las empresas más grandes y las multinacionales las que se han adherido al código de conducta y hace hincapié en la necesidad de un entorno propicio, en particular para las pequeñas y medianas empresas (pymes), que propicie y facilite un mayor compromiso con la agenda de los ODS. Mientras las empresas de mayor tamaño suelen disponer de sus propios departamentos de sostenibilidad, se observa que las pymes a menudo solo disponen de recursos y capacidades limitados para integrar la sostenibilidad en sus actividades.

1.7. destaca la importancia de una rápida aplicación de la Directiva de la UE relativa a las prácticas comerciales desleales y de otras políticas de apoyo por parte de los Estados miembros para fomentar unos sistemas alimentarios más sostenibles y resilientes ⁽²⁾;

1.8. acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de elaborar una legislación marco para un sistema alimentario sostenible de la UE y para integrar la sostenibilidad en todas las políticas relacionadas con los alimentos ⁽³⁾. Es evidente la necesidad de regulación y de un cierto nivel de normalización y armonización para garantizar la credibilidad y la igualdad de condiciones;

1.9. reitera la petición a la Comisión Europea de que garantice la coherencia política entre las distintas políticas sectoriales (entre otras, las relativas al clima, al medio ambiente, al comercio y a la competencia) ⁽⁴⁾, lo que facilitaría a los explotadores de empresas alimentarias tomar decisiones empresariales sostenibles. El marco legislativo debería proporcionar unas condiciones de competencia verdaderamente equitativas;

1.10. reitera su recomendación de estudiar la opción de un Consejo Europeo de Política Alimentaria que abarque múltiples niveles y partes interesadas, y que podría facilitar, entre otras cosas, la participación de la sociedad civil en el seguimiento del código de conducta;

1.11. señala que la sostenibilidad se basa en tres pilares principales: el económico, el medioambiental y el social. Dadas las desiguales condiciones marco, hay que reconocer que un enfoque «de talla única» no funcionará. Por tanto, una legislación marco debería permitir y facilitar soluciones a medida, por ejemplo a través de mecanismos de autoevaluación y evaluación comparativa;

1.12. recomienda un marco fácilmente comprensible basado en normas, orientaciones e incentivos. La legislación sobre finanzas sostenibles (taxonomía), actualmente en proceso de elaboración, no debe ser excesivamente compleja.

2. Introducción

2.1. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» ⁽⁵⁾ ocupa un lugar central en el Pacto Verde Europeo. En ella se tratan ampliamente los retos de los sistemas alimentarios sostenibles y se reconocen los vínculos inextricables entre personas sanas, sociedades sanas y un planeta sano. La Estrategia también es un componente fundamental de la agenda de la

⁽²⁾ Dictamen del CESE titulado «Hacia una cadena de suministro alimentario justa» (DO C 517 de 22.12.2021, p. 38).

⁽³⁾ Sistema alimentario sostenible de la UE — nueva iniciativa.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE titulado «Hacia una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 51).

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en.

Comisión Europea para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Durante años, el CESE ha estado a la vanguardia de la promoción de una política alimentaria integral de la UE. Fue la primera institución europea en defender un enfoque integral ⁽⁶⁾, allanando así el camino para la Estrategia «De la Granja a la Mesa».

2.2. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» reconoce que los procesadores de alimentos, los operadores de servicios alimentarios y los minoristas influyen en la configuración del mercado y en las decisiones dietéticas de los consumidores a través de los tipos de alimentos que producen, su elección de proveedores, los métodos de producción y las prácticas de envasado, transporte y comercialización. Para promover esto, la Comisión Europea ha elaborado un código de conducta de la UE para una práctica empresarial y de comercialización responsable ⁽⁷⁾, acompañado de un marco de seguimiento, que se presentó el 5 de julio de 2021.

2.3. En el ámbito internacional, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios ⁽⁸⁾, convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas en septiembre de 2021, ha marcado la pauta en lo que atañe a la importancia de unos sistemas alimentarios sostenibles en los próximos años. Se propone poner en marcha acciones nuevas y audaces encaminadas a transformar el modo en que el mundo produce y consume alimentos.

2.4. Las empresas alimentarias pueden contribuir en gran medida a crear unos sistemas alimentarios más sostenibles, equitativos y seguros si operan en consonancia con los ODS y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Muchos directivos de empresas alimentarias ya han dado pasos significativos en esta dirección, pero se necesita mucho más. Los cambios necesarios son complejos y exigirán estrategias compartidas, holísticas, colaborativas y cooperativas a largo plazo en las que participen todos los agentes de la cadena alimentaria, así como los sectores auxiliares.

2.5. Las empresas pesqueras, agrícolas y agroalimentarias europeas ya trabajan para avanzar en materia de sostenibilidad y ofrecer a los consumidores productos que contribuyan a una alimentación sana y sostenible, en consonancia con el Pacto Verde Europeo. Esta transición requiere inversión y, en algunos casos, tiempo para obtener resultados. Una vez establecidos los objetivos, a las empresas se les debe otorgar flexibilidad para desarrollar su contribución a la consecución de estos objetivos, sin cuestionarlos. Por otra parte, la necesaria transición ecológica debe ser compatible con la situación económica de la ciudadanía europea, especialmente tras la crisis de la COVID-19.

2.6. Un informe publicado hace poco por el Centro Común de Investigación ⁽⁹⁾, que se suma a otros estudios recientes, llega a la conclusión de que la aplicación de los objetivos establecidos en la Estrategia «De la Granja a la Mesa» tendría importantes repercusiones en la producción agrícola de la UE. Estos resultados subrayan la necesidad de realizar evaluaciones previas de impacto que tengan una base sólida y científica y abarquen la sostenibilidad desde la triple dimensión económica, social y medioambiental como parte de cualquier propuesta legislativa en el marco de la Estrategia «De la Granja a la Mesa». Un marco propicio adecuado (que incluya, entre otros aspectos, el acceso a la financiación, la innovación y la digitalización) será fundamental para apoyar a los agricultores a fin de alcanzar los objetivos de la Estrategia.

3. Principales ámbitos de actuación

3.1. Promover la innovación y facilitar el acceso a la innovación a las pymes

3.1.1. La investigación y la innovación puede resultar útil para propiciar un uso más sostenible de los insumos y las materias primas (por ejemplo, mediante la agricultura de precisión y las nuevas técnicas de cría y un mejor uso de las prácticas agroecológicas), para lograr procesos internos más sostenibles (por ejemplo, la adopción de energías renovables en la producción, la transformación o la provisión de alimentos), y para reducir las externalidades (por ejemplo, mediante el envasado sostenible). La innovación es necesaria no solo en el ámbito de las cuestiones medioambientales, sino también en lo que respecta a los aspectos sociales (salud, género, trabajo infantil y forzoso, salud y seguridad en el trabajo, libertad de asociación y negociación colectiva, y salarios e ingresos dignos). También se requiere para poder obtener una tasa de rentabilidad justa en un plazo razonable ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE titulado «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 18).

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_en.

⁽⁸⁾ Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas.

⁽⁹⁾ Informe del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea: *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*.

⁽¹⁰⁾ Entre los ejemplos de buenas prácticas de innovación se encuentran: Irritec Corporate, uno de los líderes mundiales en el sector del riego inteligente; Micronizzazione Innovativa SRL, una innovadora empresa emergente que ha elaborado un producto innovador que potencia la retención de agua y el rápido crecimiento de las plantas; Igloo, una innovadora empresa emergente que se centra en el desarrollo de nuevas tecnologías de apoyo a la agricultura (hidroponía); y Agrorobotica, que se ocupa de la agricultura de precisión.

3.1.2. Además de la innovación tecnológica, la innovación organizativa y social también es clave para que las empresas sean más sostenibles (reconfigurando las estructuras organizativas y los procesos internos, por ejemplo, prestando más atención a las políticas contra la discriminación y de equidad), y para crear nuevas relaciones con las partes interesadas (por ejemplo, aprovechando la comercialización digital). Para promover tal innovación, la digitalización y el crecimiento de la cultura organizativa interna resultan cruciales. La sostenibilidad también debe integrarse en los procesos organizativos y de gobernanza.

3.1.3. A menudo, las empresas alimentarias están fragmentadas, son pequeñas y carecen de integración horizontal y vertical. Por tanto, les resulta difícil acceder al ecosistema de la innovación. Se requiere inversión pública en infraestructuras hídricas, digitales y logísticas, así como más recursos para la I+D, para hacer posible tal acceso y permitir a las empresas —también las pequeñas y medianas— aprovechar plenamente sus vías de innovación.

3.1.4. Además, es fundamental disponer de nuevos mecanismos para facilitar la relación entre las empresas y los centros de innovación y promover la creación conjunta (por ejemplo, laboratorios vivos y proyectos insignia), junto con nuevas figuras profesionales capaces de actuar como enlace entre las empresas y dichos centros (como los intermediarios en el ámbito de la innovación). Una estrecha vinculación entre los planes nacionales de recuperación y resiliencia, los indicadores de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y los indicadores de los ODS es fundamental para fomentar estas inversiones y también debería ser una prioridad en el futuro.

3.1.5. Las asociaciones entre el sector privado, las instituciones, el ámbito académico y los centros de innovación, una creación conjunta más generalizada y una mayor atención por parte de las entidades financieras pueden dar lugar a ecosistemas de innovación fructíferos. Estas asociaciones también pueden resultar útiles para promover la innovación de base local, que es especialmente prometedora en los sistemas alimentarios, dada la atención prestada por los consumidores a la producción y transformación de alimentos vinculada a los contextos y la cultura locales. Las empresas innovadoras y de éxito pueden ser valiosas como ejemplos de nuevas soluciones sostenibles y para fomentar la difusión de buenas prácticas entre los operadores.

3.2. Fomentar cadenas alimentarias circulares y eficientes en el uso de los recursos y reforzar la bioeconomía

3.2.1. Las cadenas alimentarias optimizadas circulares y eficientes en el uso de los recursos desempeñarán un papel fundamental en la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles. Existen muchos puntos de entrada, como el uso eficiente de los recursos naturales, la limitación de los residuos, el uso de envases reciclables, reutilizables y compostables o la supresión de los artículos de plástico de un solo uso, por destacar únicamente algunos. La Plataforma Europea de Partes Interesadas de la Economía Circular ⁽¹⁾ ofrece una buena red de inspiración, ideas innovadoras y soluciones en este campo.

3.2.2. Una bioeconomía circular representa un planteamiento en el que todos ganan ⁽²⁾. La valorización y la reutilización de la biomasa hace que las producciones sean más sostenibles y puede crear nuevas oportunidades de negocio y de ingreso para los agricultores, el sector pesquero y el sistema alimentario en su conjunto. Por este motivo, debe prestarse mucha atención al ciclo de gestión de la biomasa en su totalidad (producción, transformación, valorización y reutilización, creación de cadenas de producción de múltiples bienes vinculadas al ámbito médico, de los materiales, las biorrefinerías y la energía, y creación de un mercado para los productos obtenidos). Esto implica a numerosos agentes, incluidos no solo los agricultores, los pescadores, los transformadores de alimentos y los minoristas, sino también la ciudadanía, las autoridades locales, los silvicultores, las empresas de gestión de residuos, los productores de compost, los tecnólogos, los innovadores y las empresas energéticas.

3.3. Abastecimiento sostenible

3.3.1. Las principales cadenas alimentarias deben seguir promoviendo la adopción de prácticas sostenibles desde el punto de vista medioambiental, social y económico por parte de los proveedores. A tal efecto, puede resultar útil adoptar un enfoque de diligencia debida. Las empresas líderes deben ser pioneras y adoptar un compromiso político respecto al abastecimiento sostenible e integrarlo en su sistema de gestión ⁽³⁾. También deben evaluar el impacto real y potencial de su cadena de abastecimiento y establecer los objetivos relacionados con la misma. A tal efecto, deben adoptar una metodología (que comprenda indicadores, medidas y metas) para medir el rendimiento de la cadena de valor y garantizar su coherencia con las normas al respecto reconocidas internacionalmente. También deben revelar adecuadamente los objetivos planificados y los resultados obtenidos.

⁽¹⁾ ECEP.

⁽²⁾ Dictamen del CESE titulado «La bioeconomía como contribución a la consecución de los objetivos en materia de clima y de energía de la Unión Europea y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas» (DO C 440 de 6.12.2018, p. 45).

⁽³⁾ Entre los ejemplos de buenas prácticas se encuentra Unilever, que adopta una política interna para garantizar el abastecimiento sostenible de sus proveedores.

3.3.2. La Comisión Europea se ha comprometido a promover sistemas alimentarios sostenibles en Europa y a escala internacional. Esto solo puede lograrse si el marco legislativo proporciona unas condiciones de competencia verdaderamente equitativas entre las empresas de la UE que producen alimentos sostenibles y las de terceros países, a fin de permitir una producción fuerte, resiliente y sostenible. La política comercial de la UE debe garantizar que las importaciones se ajusten a las estrictas normas europeas en materia de sostenibilidad social y medioambiental. Los acuerdos comerciales europeos son fundamentales para velar por la igualdad de condiciones entre el mercado interior y las importaciones, salvaguardar la competitividad⁽¹⁴⁾ de los productores europeos de alimentos sostenibles y garantizar una remuneración justa.

3.4. *El papel de unas cadenas de suministro bien diseñadas: mejorar los sistemas de envasado y logística para lograr los objetivos de neutralidad climática*

3.4.1. En el contexto de unas cadenas de suministro en gran medida mundiales, el abastecimiento local, en particular a través de proveedores diversificados, es importante para reducir el impacto medioambiental de las cadenas de valor alimentarias, sobre todo en lo que se refiere a la logística, y promueve las economías locales. Como consecuencia de la pandemia de COVID-19, los alimentos locales se perciben cada vez más como sinónimo de calidad, y los consumidores se centran más en este aspecto. Además, parece que un buen equilibrio entre los alimentos importados y los producidos localmente es una estrategia adecuada para lograr sistemas alimentarios más sólidos y resilientes.

3.4.2. El envasado sostenible consiste en el uso de materiales biodegradables y reutilizables, promoviendo el reciclaje entre los consumidores. Los nuevos hallazgos de la industria química y su integración en las prácticas comerciales generan soluciones innovadoras a los problemas medioambientales. Ya existen familias de bioplásticos completamente biodegradables y compostables, generados a partir de biomasa agrícola, que crean un flujo completamente circular. En ocasiones, los materiales biodegradables también contribuyen a una vida útil más larga, lo que genera un valor añadido aún mayor.

3.4.3. La reducción de las emisiones indirectas derivadas de la cadena alimentaria también puede lograrse mediante el cambio a vehículos logísticos de bajo impacto, el desarrollo de cadenas de suministro más eficientes, mejor organizadas y, cuando proceda, más cortas, el refuerzo de las tiendas locales de alimentación, una digitalización más generalizada y la mejora de la infraestructura logística.

3.5. *Promoción de la educación y el etiquetado transparente*

3.5.1. Un consumo más responsable y una mayor atención por parte de los organismos del sector público, las empresas y los consumidores a las dietas sostenibles y saludables, como la mediterránea, son claves para lograr sistemas alimentarios más sostenibles⁽¹⁵⁾. También se trata de comprender mejor las relaciones ecológicas y el «valor de los alimentos»: el impacto de la pérdida y del desperdicio de alimentos, el papel de los círculos económicos regionales, la logística del transporte, la importancia para la autosuficiencia alimentaria estratégica, etc.

3.5.2. Los sistemas educativos son fundamentales en la promoción de este cambio⁽¹⁶⁾. Las empresas alimentarias también pueden desempeñar un papel significativo si se comprometen a educar a los consumidores, y a los niños en particular, con respecto a la importancia de la producción y el consumo sostenibles de alimentos. Deben proseguir sus esfuerzos en pos de unos productos más sostenibles y saludables⁽¹⁷⁾. También deben adoptar códigos de conducta responsables en lo que atañe a las prácticas de comercialización. Las empresas alimentarias también pueden promover estilos de vida saludables y sostenibles a través de sus etiquetas, las campañas de comercialización, las redes sociales, los comedores de las empresas y las políticas de comunicación corporativa. Las prácticas de etiquetado deberían destacar la contribución de cada producto a una dieta saludable y sostenible. En este contexto, un marco transparente del etiquetado de los productos alimentarios ayudaría al consumidor a tomar decisiones de compra fundamentadas y más sostenibles.

⁽¹⁴⁾ «Por el lado de la oferta, a fin de formular una política alimentaria europea global y realmente pertinente para los consumidores europeos, es esencial que los alimentos producidos de manera sostenible en la UE sean competitivos. Para ello, el sector agroalimentario europeo debe ser capaz de suministrar alimentos a los consumidores a precios que incluyan los costes adicionales que implican criterios como la sostenibilidad, el bienestar animal, y la seguridad alimentaria y nutricional, así como de garantizar una remuneración justa para los agricultores, manteniendo al mismo tiempo su posición como la opción preferida por la gran mayoría de los consumidores». Dictamen titulado «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE», punto 5.8 (DO C 129 de 11.4.2018, p. 18).

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE titulado «Promover una alimentación sana y sostenible en la UE» (DO C 190 de 5.6.2019, p. 9).

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE titulado «Promover una alimentación sana y sostenible en la UE» (DO C 190 de 5.6.2019, p. 9).

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE titulado «Promover una alimentación sana y sostenible en la UE» (DO C 190 de 5.6.2019, p. 9).

3.6. Replanteamiento de las finanzas

3.6.1. Los sistemas alimentarios deben ser analizados por las entidades financieras con perspectivas acordes a las características específicas del sector. A las empresas alimentarias no se las puede tratar con los mismos criterios que se utilizan para otros sectores, como ha sucedido durante mucho tiempo, ya que el acceso al crédito y el rendimiento de una inversión no reflejan criterios de sostenibilidad a largo plazo. Esto es aún más importante si consideramos el tamaño medio de las empresas alimentarias y la creciente relevancia de la sostenibilidad. Para las pymes, resulta más difícil acceder a la financiación y dar difusión a sus logros en materia de sostenibilidad.

3.6.2. Por lo que se refiere a la financiación sostenible para las pymes, cabe destacar que unos criterios técnicos de selección burocráticos y complejos para la taxonomía podrían suponer un obstáculo para que las empresas —en particular las pymes— entren o continúen en la vía de la sostenibilidad.

3.7. Focalización en las pequeñas empresas

3.7.1. Los marcos de rendición de cuentas y los mecanismos de supervisión suelen ser adecuados para las grandes empresas. Lo mismo ocurre en el ámbito de la sostenibilidad.

3.7.2. Los sistemas alimentarios europeos están constituidos principalmente por pymes. Esto significa que se requiere un apoyo *ad hoc* para asistir a las empresas alimentarias a lo largo de la fase de transición. Tal apoyo comprende la introducción de herramientas de autoevaluación, el fomento de la creación de redes entre las empresas, los programas educativos sobre iniciativa empresarial y sostenibilidad, la creación de comunidades de práctica, la promoción de las buenas prácticas, un acceso más sencillo a los ecosistemas de innovación, los incentivos fiscales y financieros para transformarse en entidades de mayor tamaño, y la facilitación del acceso a los mercados y a la información sobre estos.

3.7.3. Proporcionar apoyo y orientación, también en materia de tecnología de equipos y programas informáticos, puede fomentar el desarrollo y la consolidación de las pymes en la cadena de suministro e impulsar una mejor integración de los ODS en sus estrategias.

3.8. Análisis comparativo: autoevaluación, seguimiento, participación y diálogo

3.8.1. Para cualquier empresa, las herramientas de autoevaluación son cruciales para actuar en consonancia con la Agenda 2030. Estas herramientas deben apoyar a empresas de cualquier tamaño, sin penalizar a las más pequeñas.

3.8.2. En el caso de las grandes empresas, se requieren enfoques más completos y normalizados, que permitan efectuar comparaciones. En el caso de las pequeñas empresas, debe garantizarse el apoyo *ad hoc*. Dadas las peculiaridades del sector, es fundamental que los diferentes agentes del sistema alimentario (empresas, instituciones, inversores, consumidores, innovadores, inversores) entablen un diálogo estrecho.

3.9. Participación ciudadana

3.9.1. Dada la función social de los alimentos y su impacto en la sostenibilidad medioambiental y social, se debe consultar a la ciudadanía a la hora de definir las políticas europeas, nacionales y regionales, así como las estrategias de las empresas. La participación ciudadana es esencial a escala local para conectar estrechamente los alimentos con la vida de las ciudades y las regiones ⁽¹⁸⁾. Las políticas alimentarias locales también contribuyen a alcanzar este objetivo, ya que pueden adoptar un enfoque global respecto a los alimentos, aprovechar las características locales y estimular las iniciativas de creación conjunta.

3.9.2. El ejemplo de LEADER ⁽¹⁹⁾ muestra que los grupos de acción local pueden contribuir eficazmente en este sentido. La creación de Consejos de Política Alimentaria es otro ejemplo que demuestra que la participación ciudadana conduce a soluciones más sostenibles.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE titulado «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 18), y Dictamen del CESE titulado «De la granja a la mesa: una estrategia alimentaria sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

⁽¹⁹⁾ https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_es.

4. Una «gramática para la sostenibilidad»⁽²⁰⁾: encontrar el lenguaje adecuado para hablar de sostenibilidad al incorporar los ODS en la industria alimentaria

4.1. Los consumidores, la opinión pública, los reguladores, los inversores, los responsables políticos y la sociedad civil piden a las empresas alimentarias que mejoren su rendimiento en materia de sostenibilidad. La sostenibilidad también representa una buena oportunidad de mercado para las empresas. Por lo tanto, la cuestión no es si la industria alimentaria debe o no debe adaptarse a la Agenda 2030 y al Acuerdo de París sobre el clima, sino cómo.

4.2. Sin embargo, aún no resulta fácil evaluar el rendimiento en ese terreno, ya que en el sector alimentario no existe un único indicador global de sostenibilidad. Por otra parte, tampoco se cuenta con una solución universal, ya que existen diferencias entre subsectores y el tamaño de las empresas es importante a la hora de adoptar un enfoque formal respecto a la sostenibilidad. Como consecuencia, las empresas más pequeñas perciben a menudo la sostenibilidad como una posible fuente de nuevas cargas administrativas, más que como una oportunidad.

4.3. Dadas las dificultades para encontrar medidas precisas de la adecuación a los ODS, en la fase actual las evaluaciones tienden a centrarse en la exhaustividad de los procesos que se ejecutan y en el grado de divulgación, más que en los resultados concretos obtenidos. En cualquier caso, la autoevaluación ayuda a las empresas a encontrar áreas para mejorar tanto su adaptación a los ODS como sus sistemas de planificación. También contribuye a difundir la cultura de la sostenibilidad en el seno de las empresas.

4.4. Una vez planificados los objetivos, las empresas alimentarias deben definir indicadores coherentes, parámetros y metas concretas en el ámbito de la sostenibilidad que deben lograrse a corto y largo plazo, además de procedimientos para divulgar los resultados. No obstante, a causa de las diferencias entre los marcos de rendición de cuentas, la fijación de objetivos y los procesos de medición asociados aún no son fáciles de comparar.

4.5. En lo que respecta a las pymes en particular, las autoevaluaciones deben efectuarse de manera constructiva, con el fin de familiarizar al personal con la «gramática de la sostenibilidad», más que de establecer criterios de referencia.

4.6. Las empresas también deben integrar parámetros y objetivos de sostenibilidad flexibles en sus sistemas de gobernanza y gestión. Si en los ciclos presupuestarios, los indicadores clave de rendimiento (ICR), los mecanismos de seguimiento y las trayectorias profesionales no se hace referencia a objetivos de sostenibilidad, resulta muy difícil mejorar el desempeño en ese ámbito. Este tipo de integración no es una tarea fácil, especialmente para las pymes. Al mismo tiempo, representa una buena oportunidad para revisar y reforzar estos sistemas.

4.7. Las empresas que se desempeñan con éxito en el terreno de la sostenibilidad deben promover sus buenas prácticas. De este modo, contribuyen a demostrar que para una empresa alimentaria, y para una pyme en particular, resulta posible y rentable ser sostenible, y su experiencia puede animar a otras empresas a seguir su ejemplo. Además, este tipo de actuaciones pueden proporcionar a una empresa una gran visibilidad y oportunidades de mercado de notable valor.

4.8. La iniciativa «Fixing the Business of Food»⁽²¹⁾ (Soluciones para el sector alimentario) de la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés), tras un análisis preciso de los estándares, marcos e iniciativas de sostenibilidad globales más generalizados, ha definido un marco para el análisis basado en cuatro pilares de adecuación de las empresas a los ODS. Los pilares son:

- productos y estrategias que promuevan dietas saludables y sostenibles;
- operaciones comerciales y procesos internos sostenibles;
- cadenas de suministro y de valor sostenibles, y
- buena ciudadanía corporativa.

4.9. Cada pilar se divide a su vez en diversos temas que se han derivado de un proceso iterativo que comprende el estudio de los informes de sostenibilidad de las principales empresas alimentarias mundiales, múltiples interacciones con grandes, medianas y pequeñas empresas y asociaciones (en forma de entrevistas, seminarios y encuestas) y el análisis de las buenas prácticas en materia de sostenibilidad.

⁽²⁰⁾ «Gramática de la sostenibilidad» es un término acuñado por Elliot M. Tretter en su libro *Shadows of a Sunbelt City*.

⁽²¹⁾ Fixing the business of food.

4.10. El marco ha dado lugar al diseño de una herramienta de autoevaluación que las empresas pueden utilizar para identificar áreas susceptibles de mejora.

4.11. La iniciativa «Fixing the Business of Food» constituye asimismo la base de una plataforma digital en la que se hace hincapié en las buenas prácticas. El marco de los cuatro pilares presenta ejemplos concretos de objetivos, metas, indicadores y parámetros seleccionados específicamente para las empresas alimentarias, en consonancia con la Agenda 2030. Además, puede ayudar a las empresas a identificar sus ICR, a los inversores a supervisar las acciones y los avances realizados por las empresas alimentarias, y a los encargados de elaborar informes de sostenibilidad, a conformar estos. Dadas las peculiaridades de determinados subsectores, el marco se ha adaptado en el caso de las pequeñas empresas agrícolas, las empresas de acuicultura y los productores de vino.

5. Marco político para la alineación de las empresas alimentarias con los ODS

5.1. El CESE acoge favorablemente el código de conducta de la Unión sobre prácticas empresariales y comerciales responsables, como elemento importante para la aplicación de la Estrategia «De la Granja a la Mesa». La mayoría de las partes implicadas consideran el desarrollo del código voluntario en su conjunto como un proceso valioso que ha acercado a los socios de la cadena de suministro alimentario. La iniciativa marca un punto de partida y debería seguir sirviendo de plataforma colaborativa para unas prácticas empresariales responsables y sostenibles.

5.2. No obstante, el CESE, basándose también en las observaciones de las empresas y las partes interesadas, destaca las limitaciones de un enfoque voluntario y subraya la necesidad de adoptar una normativa que garantice una rápida transición a la sostenibilidad. Esto incluye también una revisión de las normas de competencia para seguir promoviendo la cooperación y la sostenibilidad en toda la cadena de suministro.

5.3. Además, el CESE subraya que el código de conducta presenta deficiencias en lo que se refiere a la dimensión social y lamenta que no se mencione la negociación colectiva. El diálogo social reviste gran importancia y los interlocutores sociales deberían participar en toda la cadena. La senda hacia la sostenibilidad también debería tener un impacto positivo en los salarios y las condiciones de trabajo.

5.4. El código también carece de medidas para aumentar la asequibilidad de los alimentos sanos y sostenibles. La asequibilidad de los alimentos saludables y sostenibles ayudaría a los consumidores a adoptar una dieta saludable y sostenible.

5.5. El código de conducta carece de un mecanismo de seguimiento sólido para evaluar la pertinencia, la aplicación y el impacto de los compromisos. Debe establecerse un proceso sólido de revisión para la aplicación del código de conducta sobre el terreno, a fin de comprobar si se cumplen o no los distintos compromisos y promesas en relación con las aspiraciones expresadas. La experiencia muestra que solo se lleva a cabo lo que se mide y se supervisa. En general, una mayor participación de la sociedad civil (diálogo social) también será crucial para el éxito. Un Consejo Europeo de Política Alimentaria que abarque múltiples niveles y partes interesadas, tal como propuso el CESE en Dictámenes anteriores ⁽²²⁾, podría, entre otras cosas, facilitar la participación de la sociedad civil en el seguimiento del código de conducta.

5.6. Hasta la fecha, son principalmente las empresas más grandes y las multinacionales las que se han adherido al código de conducta. Debe crearse un entorno propicio que respalde y facilite un mayor compromiso con la agenda de los ODS para que las pymes se conviertan en una prioridad de las políticas alimentarias de la UE. Mientras las empresas de mayor tamaño suelen disponer de sus propios departamentos de sostenibilidad, se observa que las pymes a menudo solo disponen de recursos y capacidades limitados para integrar la sostenibilidad en sus actividades.

5.7. El CESE se remite a las conclusiones de sus dictámenes anteriores, en los que aboga por una cadena alimentaria más justa y se reconoce el excepcional funcionamiento de la cadena alimentaria en toda Europa, que garantiza el acceso diario de todos los ciudadanos a alimentos de alta calidad. Es necesaria una rápida aplicación de la Directiva de la UE relativa a las prácticas comerciales desleales y de otras políticas de apoyo por parte de los Estados miembros si se quieren fomentar sistemas alimentarios más sostenibles y resilientes ⁽²³⁾.

⁽²²⁾ Dictamen del CESE titulado «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 18), y Dictamen del CESE titulado «De la granja a la mesa: una estrategia alimentaria sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

⁽²³⁾ Dictamen del CESE titulado «Hacia una cadena de suministro alimentario justa» (DO C 517 de 22.12.2021, p. 38).

5.8. La Comisión Europea ha adoptado recientemente su hoja de ruta hacia una legislación marco para lograr un sistema alimentario sostenible de la UE e integrar la sostenibilidad en todas las políticas relacionadas con los alimentos ⁽²⁴⁾, tal como se prevé en la Estrategia «De la Granja a la Mesa». El CESE acoge favorablemente esta iniciativa como un paso adelante, ya que es evidente la necesidad de regulación y de un cierto nivel de normalización y armonización para garantizar la credibilidad y la igualdad de condiciones, y remite a su recomendación de fomentar una política alimentaria integral de la UE.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁴⁾ Sistema alimentario sostenible de la UE — nueva iniciativa.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

565.º PLENO DEL CESE — INTERACTIO, 8.12.2021-9.12.2021

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Orientaciones de la Comisión Europea sobre el refuerzo del Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación»

[COM(2021) 262 final]

(2022/C 152/11)

Ponente: **Thierry LIBAERT**

Consulta	Comisión Europea, 1.7.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	18.11.2021
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	198/3/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconoce tanto la calidad de las Orientaciones sobre el refuerzo del Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación como la determinación de la Comisión Europea de mejorar continuamente su acción contra la desinformación.

1.2. El CESE recomienda que la Comisión Europea vele continuamente por que la lucha contra la desinformación no sirva de pretexto para limitar las libertades públicas, en particular la libertad de expresión.

1.3. El CESE recomienda que se dé clara prioridad a la lucha contra la desinformación centrándose más en combatir la aparición de desinformación que en moderar su contenido. Así se fomenta una actitud más preventiva y ofensiva, lo que requiere más recursos, sobre todo en términos de competencias.

1.4. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión se centre en la lucha contra la monetización de la desinformación. recomienda que, además de los compromisos voluntarios suscritos por los agentes de la publicidad en línea, la Comisión considere una serie de instrumentos económicos, jurídicos o financieros más vinculantes.

1.5. El CESE recomienda que se prosigan de manera incesante y resuelta los debates con las plataformas digitales, en particular con vistas a aclarar y promover metodologías sobre el tratamiento de la información. Facebook es objeto de especial atención en este ámbito, sobre todo porque el 78 % de la población de la UE, es decir, más de 300 millones de europeos, son usuarios de esa red.

1.6. El CESE recomienda que se concentren más recursos en las plataformas pequeñas que son menos conocidas por el público en general y, en ocasiones, mucho más opacas en cuanto al flujo de información.

1.7. El CESE recomienda proseguir los esfuerzos por coordinar la lucha contra la desinformación. Durante demasiado tiempo esta cuestión se ha mantenido compartimentada, y solo la acción conjunta podrá frenar este fenómeno.

1.8. El CESE apoya la importancia de un plan europeo de alfabetización mediática, al tiempo que señala que la cuestión de los contenidos mediáticos es responsabilidad de los Estados miembros. El hecho de que todos, y especialmente los más jóvenes, puedan distinguir entre información verdadera o falsa es un requisito previo para nuestras democracias.

1.9. El CESE recomienda que se haga partícipes ampliamente a todas las partes interesadas que puedan desempeñar un papel en esta lucha contra la desinformación. Este es el caso, en particular, de los investigadores académicos y de todas las organizaciones de la sociedad civil.

1.10. El CESE recomienda que las medidas de lucha contra la desinformación no se centren demasiado en los contenidos anglófonos, en particular cuando se trata de países limítrofes con Rusia.

1.11. Estas medidas también deben garantizar la accesibilidad y la comprensión por parte de las personas con discapacidad, concretamente de carácter sensorial, psicosocial e intelectual, que son especialmente vulnerables a las noticias falsas.

1.12. El CESE recomienda aplicar un enfoque más prospectivo y proactivo que permita tener en cuenta las posibles nuevas formas de desinformación. La capacidad tecnológica para difundir ultrafalsos ha demostrado la velocidad extrema con la que puede aparecer un nuevo riesgo.

1.13. Más concretamente, el CESE considera que la desinformación constituye una amenaza para nuestras democracias y para la Unión Europea. Pero el aumento de la desinformación no es una mera consecuencia del poder de las redes sociales, sino que también es un signo de desconfianza hacia el discurso oficial. El CESE recomienda multiplicar las oportunidades de intercambio y diálogo entre todas las partes interesadas para comprender y combatir mejor las causas profundas de la desinformación.

2. Observaciones generales

2.1. La crisis de la COVID-19 pone claramente de manifiesto las amenazas y los peligros que la desinformación supone para nuestras sociedades. La denominada «infodemia», es decir, la rápida propagación de información falsa, imprecisa o engañosa sobre la pandemia, supone riesgos sustanciales para la salud de las personas, los sistemas de salud pública, la gestión eficaz de las crisis, la economía y la cohesión social. Los debates sobre la vacunación contra la COVID-19 han ilustrado las consecuencias de la desinformación, a veces extremas, para la salud. A pesar de los considerables esfuerzos realizados hasta la fecha, es urgente redoblar nuestros esfuerzos en la lucha contra la desinformación ⁽¹⁾.

2.2. En 2018, la Comisión Europea dio a conocer un Plan de Acción contra la desinformación destinado a reforzar la capacidad y la cooperación de la UE en esta lucha. También publicó un documento titulado «La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo» ⁽²⁾, que presentaba un conjunto de instrumentos destinados a combatir la desinformación y garantizar la protección de los valores de la UE.

2.3. Desde el principio ⁽³⁾, el enfoque de la UE para combatir la desinformación se ha basado en dos aspectos. En primer lugar, la protección de la libertad de expresión y otros derechos y libertades consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En línea con estos derechos y libertades, la estrategia de la UE pretende hacer que el entorno en línea y sus agentes sean más transparentes y responsables, haciendo que las prácticas de moderación de contenidos sean más transparentes, empoderando a los ciudadanos y fomentando un debate democrático abierto ⁽⁴⁾.

2.4. El segundo eje se centra en las amenazas, incluidas las amenazas externas, que pueden socavar nuestras democracias, especialmente durante los períodos electorales. El Grupo de Trabajo East Stratcom, creado en marzo de 2015, persigue este objetivo creciente de lucha contra las operaciones de desinformación institucional organizadas y planificadas.

⁽¹⁾ Comunicación conjunta «La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos» [JOIN(2020) 8 final].

⁽²⁾ Comunicación «La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo» [COM(2018) 236 final].

⁽³⁾ Plan de Acción contra la desinformación [JOIN(2018) 36 final].

⁽⁴⁾ Aunque las condiciones de las plataformas en línea pueden abarcar también contenidos nocivos pero no ilícitos, cuando la desinformación constituye un contenido ilegal (por ejemplo, discurso de odio o contenido terrorista), se aplican las soluciones legislativas pertinentes.

2.5. El Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación⁽⁵⁾ es una herramienta de autorregulación que constituye una piedra angular de los esfuerzos de la UE por colaborar con agentes privados para frenar la desinformación digital. Entró en vigor en octubre de 2018 y entre sus signatarios se cuentan las principales plataformas en línea que operan en la UE, así como, entre otras, las principales asociaciones empresariales que representan al sector europeo de la publicidad.

2.6. El Código de Buenas Prácticas, publicado en 2018, permitió lograr varios avances significativos. Uno de los más útiles se materializó en los primeros días de la pandemia de COVID-19 al alentar a las plataformas en línea a dar más visibilidad a la información procedente de fuentes fiables. También ha concienciado a los emisores de noticias falsas con advertencias específicas. La Comunicación conjunta sobre la lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19 también estableció un programa de seguimiento e información sobre las acciones emprendidas por los signatarios de las plataformas para luchar contra la desinformación sobre la COVID-19.

2.7. Sin embargo, la evaluación del Código de Buenas Prácticas realizada por la Comisión en 2020⁽⁶⁾ reveló importantes deficiencias (incluida una aplicación incoherente e incompleta del Código en las plataformas y los Estados miembros), limitaciones inherentes al carácter autorregulador del Código y carencias en el cumplimiento de los compromisos que conlleva.

2.8. En 2020, la Comisión presentó un Plan de Acción para las Democracias Europeas, en el que estableció medidas adicionales destinadas a frenar la desinformación, incluidas las obligaciones y responsabilidades de las plataformas en línea en la lucha contra la desinformación.

2.9. A continuación puso en marcha un programa de seguimiento e información sobre la COVID-19 y, tras crear en junio de 2020 el Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO), lanzó una convocatoria de proyectos para conocer mejor a los agentes y comprender las herramientas, los objetivos y los métodos utilizados en las prácticas de desinformación.

2.10. Para intensificar la lucha contra la desinformación, la Ley de Servicios Digitales⁽⁷⁾ propuesta por la Comisión establece un marco de corregulación a través de códigos de conducta para abordar los riesgos sistémicos vinculados a la desinformación.

2.11. El 3 de junio de 2021, el Tribunal de Cuentas Europeo⁽⁸⁾ consideró insuficiente la estrategia de la UE sin tener en cuenta, no obstante, el refuerzo del Plan de Acción efectuado el 26 de mayo de 2021. El Tribunal consideró que, aunque el plan de la Comisión Europea está bien diseñado, sigue estando incompleto, en particular en lo que se refiere al mecanismo de alerta y a las obligaciones de las plataformas en línea.

2.12. El 29 de julio de 2021, la Comisión Europea y las plataformas digitales firmantes del Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación pusieron en marcha una convocatoria conjunta para animar a más partes interesadas a adherirse al Código.

3. Propuestas de la Comisión

3.1. La Comisión Europea mejora constantemente su estrategia para combatir la desinformación. Las nuevas Orientaciones sobre el refuerzo de las medidas contienen una serie de perspectivas de refuerzo que cabe destacar.

3.2. Las Orientaciones sobre el refuerzo de las medidas destinadas a combatir la desinformación se basan en la experiencia que la Comisión ha acumulado hasta la fecha respecto al seguimiento y la evaluación del cumplimiento del Código y en su informe sobre las elecciones de 2019. También contribuyen a la respuesta de la Comisión a las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020. Con el fin de recopilar aportaciones para estas Orientaciones, la Comisión organizó debates multilaterales y un taller destinado a los Estados miembros.

3.3. Las Orientaciones hacen referencia a la necesidad de mejorar la calidad y el nivel de detalle de los informes de los Estados miembros de la Unión Europea

3.4. y afirman que dirigir la lucha contra la desinformación no puede llevarse a cabo sin indicadores de medición.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/code-practice-disinformation>.

⁽⁶⁾ SWD(2020) 180 final.

⁽⁷⁾ COM(2020) 825 final.

⁽⁸⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 09/2021: «El impacto de la desinformación en la UE: una cuestión abordada, pero no atajada» (DO C 215 de 7.6.2021, p. 6).

3.5. Las Orientaciones reconocen que el intercambio de información entre los Estados de la UE sobre los datos verificados es insuficiente. Así pues, la información reconocida como falsa en un país puede circular en otro.

3.6. Las Orientaciones señalan que la lucha contra la desinformación debe acelerarse por encima de la monetización de la desinformación mediante la colocación de anuncios en el espacio digital, en especial Google Ads.

3.7. El Código hace especial hincapié en la publicidad política. La identidad de los anunciantes de publicidad política es, demasiado a menudo, opaca y es necesario mejorar la transparencia de los anuncios, lo que está en consonancia con las propuestas de la Ley de Servicios Digitales ⁽⁹⁾ (artículo 30). La Comisión propondrá nueva legislación para aumentar la transparencia de la publicidad política.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge con satisfacción la calidad del trabajo de la Comisión Europea en la lucha contra la desinformación, incluido el refuerzo gradual de sus medidas.

4.2. El CESE señala que la lucha contra la desinformación siempre debe tener en cuenta el imperativo de proteger la libertad de expresión.

4.3. Actualmente se está estructurando el debate entre todas las partes interesadas, en particular mediante un amplio llamamiento a la comunidad académica. El CESE reconoce que actualmente es necesario centrarse en el sector de la publicidad en línea.

4.4. La principal crítica del CESE a las Orientaciones sobre el refuerzo del Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación es que se centran demasiado en los contenidos y su moderación, y no lo suficiente en los agentes que propagan dicha desinformación. Los contenidos se modifican sin cesar, las plataformas utilizadas evolucionan, pero los principales agentes siguen siendo básicamente los mismos y las motivaciones no cambian. El enfoque debe ser más preventivo que curativo y la Comisión debe centrarse en las causas y no en las consecuencias.

4.5. Detrás de la imagen de algunos ideólogos, sectas o fanáticos existe un negocio real y sumamente rentable derivado de la desinformación. Sin ser conscientes de ello, las empresas europeas gastan más de cuatrocientos millones de euros en sitios web de desinformación ⁽¹⁰⁾. Dado que se reconoce que las principales fuentes de desinformación persiguen objetivos financieros —especialmente mediante la optimización para motores de búsqueda que permite recuperar grandes sumas de dinero de la publicidad en línea, pero también a través de estatutos específicos que permiten optar a subvenciones públicas—, la Comisión debe fomentar un arsenal de herramientas económicas y financieras para luchar contra la desinformación desde su origen.

4.6. El CESE señala que numerosas plataformas no publican suficientemente su metodología para hacer frente a la desinformación, lo que penaliza al conjunto de los agentes europeos en su lucha contra las prácticas de desinformación. Por el contrario, el CESE acoge con satisfacción que algunas plataformas (YouTube) parezcan haberse tomado en serio el problema.

4.7. El predominio de las principales plataformas (Facebook, Twitter) no debe ocultar que la desinformación más eficaz se centra en herramientas menos conocidas por el público en general, como V Kontakte, Rumble, Odysee, Gab o Parler. Estas plataformas más pequeñas cuentan con un público más reducido, pero pueden dirigirse más fácilmente a colectivos específicos por región, edad o cualquier otro parámetro. Estas plataformas tampoco disponen de los medios económicos para contrarrestar la desinformación que propagan o no ven interés en ello, y se escudan tras la libertad de expresión. La desinformación proviene a menudo de plataformas más confidenciales antes de llegar rápidamente a un público más amplio ⁽¹¹⁾.

4.8. El CESE considera que la actuación de la UE está demasiado compartimentada y carece de coordinación. Las estructuras parecen estar demasiado separadas, en particular en el caso de las dos principales entidades, EDMO y European Stratcom. La creación del grupo de trabajo permanente en el que participa el Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA) deberá facilitar los intercambios. No obstante, el CESE muestra su preocupación por que sus medios de acción puedan ser demasiado débiles en comparación con la magnitud de los fenómenos.

4.9. Es urgente reforzar la cooperación entre los Estados miembros. Al mismo tiempo, la UE debe tener en cuenta que la libertad de los medios de comunicación, indisoluble de la libertad de expresión, está actualmente en peligro en varios Estados miembros, algo que también sucede con sus sistemas judiciales. Todo esto sin duda repercute negativamente en la capacidad de estos países para cooperar de manera fructífera, por ejemplo en el ámbito de la verificación de datos y en consonancia con los valores de la UE y, más concretamente, con los principios del Estado de Derecho. Cualquier esfuerzo por luchar contra la desinformación puede tener consecuencias muy significativas para los derechos fundamentales, que deben garantizarse y defenderse en todos los Estados miembros.

⁽⁹⁾ COM(2020) 825 final, Comisión Europea — «Propuesta de Reglamento relativo a un mercado único de servicios digitales», 15 de diciembre de 2020.

⁽¹⁰⁾ Claudia Cohen, *Des marques financent, malgré elles, la désinformation*, Le Figaro, 5 de agosto de 2021.

⁽¹¹⁾ Instituto de Relaciones Públicas, *Combating foreign disinformation on social media*, Rand corporation, 28 de julio de 2021.

4.10. La Unión Europea necesita verse otorgadas más competencias para luchar eficazmente contra la desinformación, que propagan sistemáticamente potencias hostiles a menudo bajo la batuta de gobiernos de determinados terceros países, en particular Rusia, pero también China. Para responder a esta amenaza, no bastará con trabajar en códigos de conducta. Las autoridades nacionales necesitan recabar más apoyo de los servicios de inteligencia y sería lógico que los gobiernos compartieran sus conocimientos teniendo en cuenta las dificultades de algunos Estados miembros, antes mencionadas.

4.11. Estas medidas también deben garantizar la accesibilidad y la comprensión por parte de las personas con discapacidad, concretamente de carácter sensorial, psicosocial e intelectual, que son especialmente vulnerables a las noticias falsas.

4.12. La sociedad civil parece estar muy poco involucrada. La mayoría de los interlocutores mencionados por la Comisión como capaces de actuar son plataformas, medios de comunicación, investigadores académicos y verificadores de datos. Las empresas (sobre todo porque pueden perder mucho dinero o su reputación como consecuencia de prácticas de desinformación), los sindicatos y las asociaciones deben desempeñar un papel fundamental en la lucha contra la desinformación. Las organizaciones de la sociedad civil disponen de un importante capital de legitimidad que puede movilizarse para contrarrestar la desinformación.

4.13. El CESE señala que la mayor parte de la lucha contra la desinformación se lleva a cabo sobre contenidos anglófonos. Esto se debe, en particular, a que la mayoría de las plataformas son de origen anglosajón. Puesto que algunos Estados miembros parecen estar muy afectados (Chequia, Polonia, países bálticos), es deseable reforzar las medidas sobre los contenidos no anglófonos.

4.14. En general, el CESE aboga por una acción más preventiva y proactiva. Debido a que nuevas redes aparecen constantemente (Clubhouse), a que la desinformación utiliza medios cada vez más sofisticados (ultrafalsos) y a que algunas aplicaciones se sitúan en el límite entre plataforma y mensajería privada (Telegram), deben tomarse medidas tan pronto como se detecte un nuevo tipo de riesgo.

4.15. Como criticó el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe de 3 de junio de 2021, sigue faltando un plan de alfabetización mediática a escala de la UE que permita a la sociedad civil descifrar mejor la información, tanto en los medios de comunicación tradicionales como en los medios de comunicación en línea. Este plan, que es competencia de los Estados, debe ponerse en práctica desde la más temprana edad para que incluso los más pequeños puedan distinguir muy rápidamente la verdad de la falsedad entre las informaciones que reciben.

4.16. El CESE señala que, con demasiada frecuencia, muchos medios de comunicación, especialmente los audiovisuales, aceptan en sus programas a personalidades que dicen ser expertos científicos para dar mayor credibilidad a sus declaraciones. Se recomienda, en particular, verificar de forma más estricta las credenciales académicas de las personas invitadas a intervenir como expertos en los medios de comunicación.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2020»

[COM(2021) 373 final]

(2022/C 152/12)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	Comisión Europea, 28.10.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	18.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	225/0/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE subraya la importancia de adaptar y reformular la política de competencia de la UE en consonancia con los rápidos cambios sociales y económicos que estamos experimentando. Es imperativo ajustar continuamente el marco reglamentario y las prioridades de aplicación para mantenerlos actualizados.

1.2. El CESE valora positivamente que, gracias a la flexibilidad que la Comisión concedió en cuanto a las ayudas estatales, la economía europea haya podido hacer frente a la crisis de la COVID-19 recurriendo a un apoyo público significativo a nivel estatal.

1.3. El CESE considera que la Comisión ha logrado alcanzar un compromiso virtuoso entre la urgencia nunca antes registrada de flexibilizar las normas sobre ayudas estatales y la necesidad de garantizar al mismo tiempo un nivel regulatorio mínimo y un control general por parte de la Comisión, a fin de limitar las desigualdades excesivas en el mercado interior debido a las diferentes capacidades de los Estados miembros para intervenir financieramente en apoyo de sus economías nacionales.

1.4. En lo que respecta a la relación entre las normas de defensa de la competencia (artículo 101 del TFUE) y la crisis pandémica, el CESE acoge con satisfacción que la Comisión adoptara rápidamente una Comunicación destinada a fomentar proyectos de cooperación entre empresas destinados a reducir la escasez del suministro de productos y servicios esenciales durante la pandemia. Fue un ejemplo de adaptación rápida y útil de las directrices de la Comisión sobre los acuerdos de cooperación horizontal al contexto social, económico y sanitario específico que surgió en 2020.

1.5. El CESE también acoge favorablemente que la Red Europea de Competencia (REC), a través de la cual se coordinan las acciones de las autoridades nacionales de competencia y de la DG COMP, pudiera expresar una posición común sobre la aplicación de las normas de competencia durante la crisis sanitaria de la COVID-19, a fin de evitar posibles comportamientos oportunistas y abusivos, especialmente nocivos en tiempos de crisis.

1.6. El CESE considera que las propuestas legislativas de la Comisión en materia de competencia en los mercados digitales son muy útiles para lograr unas normas armonizadas capaces de generar confianza entre la ciudadanía, los consumidores y las pymes (especialmente las microempresas) respecto, por una parte, de una protección adecuada de la estructura competitiva de los mercados y, por otra, de la protección de los datos personales. De hecho, estos datos y su utilización deben entenderse tanto en términos de la protección de las personas y de sus libertades, como de factores de competencia de importancia estratégica esencial.

1.7. El CESE acoge de forma positiva la intención de la Comisión de aclarar si las normas de competencia se aplican a la negociación colectiva que realizan los proveedores de servicios que participan en la economía digital y las plataformas, que no siempre entran dentro de las categorías de empleo establecidas tradicionalmente por el Derecho laboral. Esta aclaración es necesaria a fin de evitar posibles resultados adversos para los proveedores de servicios derivados de la aplicación del Derecho de la competencia.

1.8. En referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto Tercas, el CESE señala que los sistemas de garantía para bancos de financiación privada no sujetos a la influencia dominante del Estado deben considerarse exentos de las normas de la UE sobre ayudas estatales, ya que no constituyen una intervención del Estado en la economía, sino más bien la manifestación de un sistema privado de solidaridad mutua entre entidades de crédito que implica fondos privados y no recursos estatales.

1.9. El CESE espera que la Comisión pueda coordinar su política de competencia con otras políticas de importancia estratégica para las empresas europeas, como las políticas de comercio internacional. Esto constituiría un avance positivo, ya que las empresas de terceros países disfrutaban a menudo de una ventaja competitiva frente a las empresas europeas, derivadas de subvenciones estatales desleales y de la adopción de modelos de producción incompatibles con los valores y principios consagrados en los Tratados y la legislación de la UE.

2. Introducción

2.1. El quincuagésimo informe anual de la Comisión Europea sobre la política de competencia, que abarca el año 2020, se centra en gran medida en las iniciativas adoptadas para frenar el impacto social y económico de la pandemia mundial causada por el virus de la COVID-19.

2.2. Es el primer informe sobre la política de competencia tras la renovación del Parlamento Europeo y la realización del *Brexit*, así como el primer informe publicado por la Comisión dirigida por la presidenta von der Leyen.

2.3. La aplicación de las normas de competencia de la UE ha contribuido de manera decisiva, a lo largo de los años, a la consecución de una economía social de mercado, tal como se prevé en los Tratados constitutivos de la UE y, por tanto, capaz de combinar los valores europeos de crecimiento y competitividad con los de equidad y solidaridad, igual de importantes, dentro de un mercado único competitivo y, a la vez, integrador.

2.4. Los rápidos e inesperados cambios de los últimos años en los aspectos sanitario, social, tecnológico y económico subrayan la importancia de contar con una política de competencia que pueda actualizarse y evolucionar constantemente en consonancia con los cambios en curso, adaptando el marco regulador y las prioridades de aplicación para mantenerlos siempre al día.

2.5. El año 2020 registró una de las peores crisis mundiales de la historia y hoy podemos observar que, gracias también a la actuación de la UE y a su capacidad de reacción, las empresas y los ciudadanos europeos han podido hacer frente a una crisis sin precedentes mediante un importante apoyo público a nivel estatal debido a la flexibilidad que la Comisión concedió en cuanto a las ayudas estatales. Así pues, la política de competencia ha demostrado una capacidad considerable para adaptarse a circunstancias imprevistas y extremas.

2.6. La UE también ha conseguido poner en marcha un plan de recursos adecuado para impulsar a las economías nacionales hacia una recuperación sólida y eficiente que permita restablecer la confianza en los mercados, combinando la inyección de recursos a los Estados con un estrecho seguimiento que permita evitar distorsiones del mercado excesivas y efectos perjudiciales para la coyuntura económica.

2.7. Con el fin de garantizar una política de competencia eficaz y atenta a la evolución del marco socioeconómico, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el refuerzo de la aplicación privada de las normas de defensa de la competencia, destacado en el informe de la Comisión, como consecuencia de la aprobación de la Directiva de 2014 en la materia.

2.8. El CESE también apoya la evaluación en curso de la Comisión respecto de la posible adaptación de las normas sobre ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general (SIEG), con especial atención a los servicios sanitarios y sociales, de vital importancia para la cohesión social a nivel territorial.

2.9. El CESE espera que la Comisión pueda coordinar su política de competencia y la aplicación de las normas sobre ayudas estatales con otras políticas que afecten a las empresas europeas, como las políticas de comercio internacional. Esto podría resultar especialmente útil, habida cuenta que las empresas de terceros países obtienen a menudo ventajas competitivas frente a las empresas europeas derivadas de subvenciones estatales desleales y modelos de producción incompatibles con los valores europeos y los principios de sostenibilidad expresados en los Tratados.

3. Política de competencia y crisis pandémica

3.1. El CESE acoge con satisfacción la flexibilidad ofrecida por la Comisión Europea en relación con las normas sobre ayudas estatales tras el brote de COVID-19 con la aprobación de un Marco Temporal específico (marzo de 2020), que se actualizó periódicamente cinco veces hasta enero de 2021 en consonancia con la evolución de la crisis pandémica.

3.2. El CESE valora positivamente que la Comisión aclarara en primer lugar las medidas que podían adoptarse sin notificación previa con arreglo a las normas actuales, aplicando al mismo tiempo un marco regulador temporal y flexible, que ha permitido la concesión de un volumen de ayudas estatales sin precedentes en un marco de procedimiento simplificado.

3.3. Con arreglo a dicho marco jurídico, la Dirección General de Competencia (DG COMP) de la Comisión autorizó un número considerable de regímenes nacionales de ayuda en un plazo muy corto, tal como exigía la crisis pandémica, lo que demuestra una capacidad operativa extraordinaria.

3.4. El CESE considera que la Comisión ha logrado alcanzar un compromiso virtuoso entre la urgencia nunca antes registrada de flexibilizar las normas sobre ayudas estatales y la necesidad de garantizar un nivel regulatorio mínimo y un control general por parte de la Comisión, destinados a limitar las desigualdades excesivas en el mercado interior debido a las diferentes capacidades de los Estados miembros para intervenir financieramente en apoyo de sus economías nacionales.

3.5. La pluralidad de las medidas de ayuda a las empresas reguladas por el Marco Temporal —incluidas, entre otras, las ayudas directas, las garantías públicas para créditos bancarios, préstamos bonificados y participaciones en el capital de empresas— y la capacidad considerable de los límites máximos de ayuda permitidos, en particular a raíz de la última medida correctora que introdujo la Comisión en enero de 2021, han demostrado ser adecuadas para afrontar la crisis y suponen una evolución cualitativa significativa en comparación con el anterior marco temporal adoptado a raíz de la crisis financiera de 2008.

3.6. Por lo que se refiere a la relación entre la intervención pública en la economía y las normas sobre ayudas estatales, el CESE subraya la importancia de que las normas de competencia también puedan dar cabida a la aplicación correcta y no distorsionadora de los planes nacionales de recuperación y resiliencia que los Estados miembros deberán aplicar utilizando los recursos europeos puestos a su disposición.

3.7. En lo que respecta a la relación entre las normas de defensa de la competencia establecidas en el artículo 101 del TFUE y la crisis pandémica, el CESE acoge con satisfacción que la Comisión adoptara rápidamente una Comunicación destinada a fomentar proyectos de cooperación entre empresas destinados a reducir la escasez del suministro de productos y servicios esenciales durante la pandemia, adaptando sus directrices tradicionales sobre acuerdos de cooperación horizontal al contexto social, económico y sanitario específico que surgió en 2020.

3.8. Al mismo tiempo, se consideran especialmente útiles los Reglamentos de Ejecución que la Comisión aprobó en abril de 2020 con el objetivo de flexibilizar temporalmente la aplicación de las normas de competencia en los sectores agrícolas más afectados por la pandemia de COVID-19. Estos Reglamentos permitieron a los agricultores y a las organizaciones interprofesionales adoptar medidas colectivas temporales para estabilizar determinados sectores agrarios.

3.9. El Informe sobre la política de competencia 2020 describe también la actividad de control de las operaciones de concentración, con 361 operaciones notificadas y 352 decisiones adoptadas, que dieron lugar a un trabajo en profundidad en dieciocho asuntos. Ello implica que el 76 % de todas las operaciones notificadas en 2020 fueron autorizadas mediante un procedimiento simplificado de «fase 1», lo que apunta a un funcionamiento eficaz de las normas de procedimiento, especialmente útil con vistas a la reanudación de las actividades de fusión y adquisición a escala mundial, facilitada por la considerable liquidez que existe en la actualidad.

3.10. Por último, el CESE considera muy significativo que la Red Europea de Competencia (REC), a través de la cual se coordinan las acciones de las autoridades nacionales de competencia y de la DG COMP, pudiera expresar una posición común firme sobre la aplicación de las normas de competencia durante la crisis sanitaria de la COVID-19, con el fin de evitar posibles comportamientos oportunistas y abusivos especialmente reprobables y nocivos en tiempos de crisis.

4. Transición digital y competencia

4.1. La transición digital y el desarrollo de la economía de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación plantean cuestiones novedosas e importantes desde el punto de vista de la competencia. Por este motivo, el CESE considera importante que las instituciones europeas intervengan con una reglamentación adecuada en este contexto.

4.2. El CESE ya se ha pronunciado sobre las tres principales propuestas legislativas adoptadas por la Comisión que proponen medidas reguladoras en el marco de la economía digital: sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a unos mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales) ⁽¹⁾, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de Servicios Digitales) ⁽²⁾, y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la gobernanza europea de los datos (Ley de Gobernanza de Datos) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 64.

⁽²⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 70.

⁽³⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 38.

4.3. El tema común de los tres dictámenes del CESE sobre estas cuestiones es la necesidad de que la Unión Europea adopte normas armonizadas capaces de generar confianza entre la ciudadanía, los consumidores y las pymes (especialmente las microempresas) respecto, por una parte, de una protección adecuada de la estructura competitiva de los mercados y, por otra, de la protección de los datos personales. De hecho, estos datos y su utilización deben entenderse con una doble acepción, relacionada tanto con la protección de las personas y de sus libertades, como con factores de competencia de importancia estratégica esencial.

4.4. A este respecto, es fundamental contar con unos mercados debidamente competitivos y efectivamente accesibles para evitar abusos de poder de mercado por parte de las plataformas digitales que actúan como guardianes de acceso, con el fin de garantizar el desarrollo de empresas digitales nuevas y futuras, en aras de la innovación, el crecimiento y, en última instancia, el bienestar de los consumidores.

4.5. El CESE considera que las propuestas legislativas presentadas por la Comisión en 2020 constituyen un punto de partida adecuado para construir un marco legislativo que deberá mejorarse a lo largo de los años mediante la actualización constante de la regulación del sector y las normas sobre competencia respecto de la estructura de los mercados que se está configurando paulatinamente con el desarrollo de la economía digital.

4.6. A este respecto, es esencial garantizar unas condiciones de competencia equitativas en cuanto a acceso y capacidad para competir a los diferentes agentes que operan en los mercados digitales con el fin tanto de permitir un mejor funcionamiento del mercado único como de evitar el falseamiento de la competencia en defensa de los consumidores y las empresas europeas, teniendo más en cuenta y de forma adecuada las implicaciones sociales del marco regulador aplicable a la economía digital.

4.7. En este sentido, el CESE acoge con especial satisfacción este pasaje del informe de la Comisión: «La economía social de mercado es uno de los fundamentos en los que se basa la Unión y la política de competencia de la UE la sustenta. La ciudadanía y las empresas prosperan cuando la economía se encuentra a su servicio» (p. 31); y pide que este principio se concrete también desde el punto de vista analítico y de evaluación en la aplicación de la política de competencia.

5. Competencia y negociación colectiva

5.1. El desarrollo de la economía y las plataformas digitales tiene implicaciones significativas no solo en la estructura de los mercados, sino también en los contextos y formas de trabajar, y crea nuevas oportunidades de empleo y desarrollo. Al mismo tiempo, como sabemos, también existen posibles problemas relacionados con las condiciones de trabajo de los proveedores de servicios que podrían beneficiarse de la capacidad de organizarse y actuar de forma colectiva.

5.2. Por consiguiente, el CESE acoge de forma positiva la intención de la Comisión Europea de aclarar eficazmente si las normas de competencia se aplican a la negociación colectiva que realizan los proveedores de servicios que participan en la economía digital y las plataformas, que no siempre entran dentro de las categorías de empleo establecidas tradicionalmente por el Derecho laboral.

5.3. Si bien la jurisprudencia del Tribunal de Justicia aclaró hace tiempo la inaplicabilidad de las normas de competencia a la negociación colectiva entre trabajadores por cuenta ajena y empresas, sigue habiendo una serie de dudas sobre «si» y «con qué límites» las normas de competencia se aplican a la negociación colectiva en la que participan prestadores de servicios autónomos.

5.4. Por lo tanto, es útil lograr una mayor seguridad jurídica y previsibilidad en este ámbito, con el fin de eliminar incertidumbres normativas que puedan generar ineficiencias y costes de cumplimiento, teniendo en cuenta al mismo tiempo el interés de los proveedores de servicios en organizarse de manera eficaz con el fin de obtener mejores condiciones y un marco más protector para llevar a cabo sus actividades.

6. Competencia y objetivos climáticos y medioambientales

6.1. Es poco probable que la ambiciosa agenda de la UE para luchar contra el cambio climático y el programa estratégico promovido con el Pacto Verde Europeo se lleven a cabo sin una adaptación adecuada de las políticas de competencia, en particular las normas sobre ayudas estatales, programas de incentivos y financiación destinada a la innovación ecológica.

6.2. En consecuencia, la política de competencia puede desempeñar un papel activo en la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales de la UE. El informe de la Comisión describe una serie de medidas, en particular sobre el control de las ayudas estatales, por medio de las cuales la Comisión ha evaluado y autorizado medidas estatales para promover la economía circular, las energías renovables y la eficiencia energética, que el CESE acoge con satisfacción y apoya.

6.3. Por lo tanto, el CESE respalda este enfoque, pero al mismo tiempo recomienda que se tenga en cuenta su impacto social a la hora de evaluar las distintas medidas. En muchos casos, las inversiones en la economía circular y las energías renovables son, de hecho, oportunidades para crear nuevos puestos de trabajo, a través de instrumentos inclusivos para los grupos más frágiles y vulnerables.

6.4. En cuanto a la cuestión de las energías renovables, el CESE llama la atención sobre el papel que desempeñan las comunidades de energía y las comunidades de energías renovables promovidas por las Directivas sectoriales europeas que, mediante la creación de redes horizontales, a menudo de forma cooperativa, fomentan la participación directa de la ciudadanía en la producción y el uso compartido de energía procedente de fuentes renovables.

6.5. El CESE considera que es útil la participación de estas partes interesadas para ampliar el abanico de los agentes con acceso a los mercados de la energía, con una doble función de garantizar tanto el pluralismo empresarial como una mayor competencia en los mercados energético y de energías renovables.

7. Competencia y sector bancario

7.1. El Informe de Competencia de 2020 señala que no han surgido nuevos asuntos concretos de ayudas estatales destinadas a bancos y entidades financieras. La Comisión también señala que ha prorrogado algunos sistemas nacionales de apoyo existentes, sobre cuya base los Estados miembros pueden intervenir, en caso necesario, para facilitar la gestión ordenada de las situaciones de dificultades o crisis de las pequeñas entidades de crédito.

7.2. El CESE recuerda la importancia de los bancos locales y regionales como agentes de una diversidad empresarial adecuada en el sector bancario y como agentes del mercado próximos a los hogares y las empresas en los territorios periféricos, y acoge con satisfacción la prórroga de los sistemas establecidos por la Comisión en caso de que sea necesario gestionar la salida ordenada del mercado de entidades financieras de todos los tamaños para proteger a los ahorradores y generar confianza en el marco económico y financiero.

7.3. Respecto de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto Tercas, que confirmó la sentencia en primera instancia con conclusiones similares, el CESE señala que los sistemas de garantía de depósitos de bancos financiados con recursos privados no sujetos a la influencia dominante del Estado deben considerarse exentos de las normas sobre ayudas estatales de la UE.

7.4. De hecho, tales sistemas de garantía no constituyen una intervención del Estado en la economía, sino la manifestación de un sistema privado de solidaridad mutua entre entidades de crédito y autoorganización por medio de sus recursos propios, con el fin de proteger la confianza de los depositantes y ahorradores en el sistema bancario, incluso en caso de crisis específicas.

8. Competencia y regímenes fiscales

8.1. El resultado de los diversos asuntos jurídicos que la Comisión ha llevado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con las ventajas fiscales selectivas y las resoluciones fiscales (*tax ruling*) nacionales consideradas inicialmente no conformes con el artículo 107 del TFUE subraya la voluntad, digna de apoyo, de la Comisión de garantizar una armonización efectiva de las normas fiscales en Europa con todos los instrumentos a su disposición, incluidas las decisiones de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

8.2. Sin embargo, los diferentes resultados de estas decisiones ante los tribunales europeos subrayan la necesidad de lograr una mayor eficacia y armonización de las normas fiscales en Europa mediante la aplicación del correspondiente plan de acción aprobado a este respecto por la Comisión a principios de 2021 y, por tanto, la adopción de iniciativas legislativas adecuadas en el ámbito de la fiscalidad para proteger el mercado interior y su consolidación.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/53/UE, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos

[COM(2021) 547 final — 2021/0291 (COD)]

(2022/C 152/13)

Ponente: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 30.9.2021 Parlamento Europeo, 4.10.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	18.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	231/0/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha tomado nota de la propuesta de la Comisión de adoptar con celeridad la norma USB tipo C, un estándar coherente y uniforme de tomas de cargador para teléfonos móviles y dispositivos similares.

1.2. Desde 2009, y más recientemente desde 2014, las recientes iniciativas voluntarias no cumplen plenamente los objetivos de la Unión Europea de reducir los residuos electrónicos, facilitar el uso para los consumidores y evitar la fragmentación del mercado de los dispositivos de carga. Se estimaban entonces que el número de cargadores abandonados en 2018 generaba 11 000 toneladas de residuos electrónicos.

1.3. En particular, el Parlamento Europeo votó una Resolución en enero de 2020 ⁽¹⁾, con el objetivo de adoptar iniciativas legislativas más vinculantes, posición con la que el CESE concuerda totalmente.

1.4. El CESE apoya plenamente el proyecto de Directiva de la Comisión Europea, solicitada en este sentido por el Parlamento Europeo.

1.5. El CESE desea ir más allá del proyecto de la Comisión Europea con la recomendación de ampliar esta obligación, relativa a los cargadores para teléfonos móviles y dispositivos similares, a todos los dispositivos radioeléctricos, electrónicos, conectados, recargables así como a los cargadores de ordenadores portátiles: se trata también de poder recargar un dispositivo móvil con un cargador de ordenador de tipo USB tipo C de 65 W en lugar de 2,1 W, y evitar que las personas que se desplazan tengan que transportar varios cargadores diferentes.

1.6. El CESE ha constatado que cada vez más se ponen a disposición de los usuarios, con o sin cables, tomas USB de baja potencia (2,1 W) para la carga de dispositivos móviles en autobuses, aviones, centros comerciales, salas de conferencias y otros lugares de paso. A veces tienen una potencia insuficiente para cargar algunos dispositivos que, sin embargo, contempla la Directiva.

1.7. Para favorecer una carga rápida y el préstamo de cables USB tipo C entre usuarios en un trayecto corto o un tiempo reducido, el CESE propone recomendar que en el futuro estos emplazamientos estén equipados con cargadores ultrarrápidos. Esto corresponde a una de las necesidades expresadas en una de las encuestas de la Comisión Europea.

⁽¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de enero de 2020, sobre un cargador común para los equipos radioeléctricos móviles [2019/2983 (RSP)] (DO C 331 de 17.8.2021, p. 2).

1.8. El CESE observa que las baterías pueden tener una vida útil limitada en comparación con el resto del dispositivo. Recomienda que se haga converger las normas sobre las baterías que se utilizan en ordenadores, tabletas o teléfonos móviles para permitir su sustitución en lugar de tener que comprar todo el dispositivo en caso de fallo prematuro de la batería.

1.9. El CESE hace hincapié en la responsabilidad de los fabricantes de dispositivos electrónicos en materia de desarrollo sostenible, solicitando que estos garanticen que el coste de la sustitución de la batería sea bajo, y que la viabilidad técnica disuada de tener que sustituir todo el dispositivo electrónico cuando solo debería reemplazarse la batería.

1.10. El CESE pide a la Comisión que recomiende a los fabricantes que no intenten eludir la legislación mediante cambios de voltaje o de amperaje que requerirían utilizar el cargador de la marca, haciendo inoperantes los objetivos de la Directiva.

1.11. El CESE recomienda a la Comisión y al Parlamento Europeo que garanticen una amplia difusión de información al público general al final del proceso legislativo, a fin de informar a los consumidores y animarles a adquirir en el futuro únicamente dispositivos equipados con una interfaz USB tipo C.

2. Contexto del Dictamen

2.1. Desde 2009, la Comisión ha intentado limitar la fragmentación del mercado de las interfaces de carga para teléfonos móviles y dispositivos similares. Sin embargo, estas iniciativas solo dieron lugar a regímenes voluntarios ⁽²⁾ que no son jurídicamente vinculantes y, por tanto, no garantizan una aplicación coherente y uniforme.

2.2. Las recientes iniciativas voluntarias no cumplen plenamente los objetivos de actuación de la Unión para reducir los residuos electrónicos, garantizar la comodidad de los consumidores y evitar la fragmentación del mercado de los dispositivos de carga.

2.3. La falta de armonización en este ámbito puede dar lugar a diferencias sustanciales entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas o las prácticas de los Estados miembros sobre la interoperabilidad de los teléfonos móviles y categorías o clases similares de equipos radioeléctricos con sus dispositivos de carga, y sobre el suministro de equipos radioeléctricos sin dispositivos de carga.

2.4. En consecuencia, es necesario que la Unión actúe para promover un grado común de interoperabilidad y el suministro de información sobre las características de carga de los equipos radioeléctricos a los usuarios finales.

2.5. En enero de 2020, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución ⁽³⁾ en la que pedía la adopción urgente de una normativa sobre un cargador común para teléfonos móviles a fin de evitar una mayor fragmentación del mercado interior.

2.6. Se calcula que los cargadores de teléfonos móviles fueron responsables de alrededor de 11 000 toneladas de residuos electrónicos en 2018 y que las emisiones del ciclo de vida asociadas fueron de alrededor de 600 ktCO₂e.

2.7. La Unión se ha comprometido a impulsar el uso eficiente de los recursos mediante la transición a una economía limpia y circular a través de la introducción de iniciativas como la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ y, más recientemente, la introducción del Pacto Verde Europeo. Esta Directiva tiene por objeto reducir los residuos electrónicos generados por la venta de equipos radioeléctricos y reducir la extracción de materias primas y las emisiones de CO₂ generadas por la producción, el transporte y la eliminación de cargadores, promoviendo así una economía circular.

2.8. El objetivo de la propuesta es introducir requisitos en la Directiva 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾ en relación con los protocolos de comunicación de carga y la interfaz de carga (es decir, el conector hembra) de determinadas categorías o clases de equipos radioeléctricos, así como la información que debe facilitarse a los usuarios finales sobre las características de carga de dichas categorías o clases de equipos radioeléctricos.

⁽²⁾ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/2417/attachments/1/translations>.

⁽³⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de enero de 2020, sobre un cargador común para los equipos radioeléctricos móviles [2019/2983 (RSP)] (DO C 331 de 17.8.2021, p. 2).

⁽⁴⁾ Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (DO L 197 de 24.7.2012, p. 38).

⁽⁵⁾ Directiva 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos, y por la que se deroga la Directiva 1999/5/CE (DO L 153 de 22.5.2014, p. 62).

2.9. La propuesta exige que los teléfonos móviles y los dispositivos radioeléctricos similares (tabletas, cámaras de foto digitales, cascos de auriculares y cascos telefónicos, consolas de videojuegos portátiles y altavoces portátiles), si pueden cargarse por cable, estén equipados con un receptáculo USB tipo C y, si también requieren cargarse con tensiones superiores a 5 voltios, corrientes superiores a 3 amperios o potencias superiores a 15 vatios, incorporen el protocolo de comunicación para la entrega de potencia por USB (USB Power Delivery).

2.10. La Comisión está facultada para adoptar actos delegados, lo cual puede permitir en el futuro abordar cualquier tipo adicional de tecnologías de carga distintas de la carga por cable.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE observa que, desde hace doce años, la Comisión ha ejercido su influencia para hacer converger las normas en materia de cargadores de teléfono, cumpliendo así los requisitos de sostenibilidad y reducción de los residuos difícilmente reciclables.

3.2. El CESE constata que la ausencia de un cargador común genera la venta sistemática de un cargador de teléfono y de un cable de alimentación o de transferencia de datos con cada dispositivo, mientras que el consumidor podría tener la opción de comprar solo un dispositivo.

3.3. El CESE apoya plenamente el proyecto de Directiva de la Comisión Europea, solicitada en este sentido por el Parlamento Europeo.

3.4. Es evidente que la venta de cargadores específicos representa una parte significativa de los ingresos de los fabricantes, en particular de los de telefonía móvil: habrá que asegurarse de que estos mismos fabricantes no modifiquen periódicamente las normas electrónicas (nivel de tensión, potencia necesaria, etc.) para poder contribuir a vender sistemáticamente el modelo de cargador de su propia marca, incluso el cable de transferencia de datos que puede ser universal, en lugar de permitir la reutilización de un cargador comprado con anterioridad. Esto obstaculizaría la aplicación efectiva de la normativa destinada a reducir el tonelaje de residuos electrónicos.

3.5. El CESE recomienda a la Comisión y al Parlamento Europeo que garanticen una amplia difusión de información al público general al final del proceso legislativo, a fin de informar a los consumidores y animarles a adquirir en el futuro únicamente dispositivos equipados con una interfaz USB tipo C.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE recomienda que las empresas de este sector faciliten la carga ultrarrápida de los teléfonos móviles mediante cargadores potentes, como un simple cargador de ordenador portátil con una salida tipo USB tipo C a 65 W, en lugar de 2,1 W.

4.2. El CESE constata que cada vez más se ponen a disposición de los usuarios, con o sin cables, tomas USB para la carga de dispositivos móviles en autobuses, aviones, centros comerciales, salas de conferencias y otros lugares de paso. Por defecto, se trata de tomas de baja intensidad (2,1 W), y esta potencia ya es insuficiente para cargar algunos de los dispositivos contemplados por la Directiva. Para favorecer una carga rápida y el préstamo de cables USB tipo C entre usuarios en un trayecto corto o un tiempo reducido, el CESE propone recomendar que en el futuro estos emplazamientos estén equipados con cargadores ultrarrápidos. Esto corresponde a una de las necesidades expresadas en una de las encuestas de la Comisión Europea.

4.3. Así, el CESE recomienda que esta disposición por la que se impone un cargador común de tipo USB tipo C para teléfonos móviles abarque también a los ordenadores portátiles, aunque el nivel de carga y potencia deba adaptarse electrónicamente. La obligación prevista en la Directiva también debe extenderse a los ordenadores portátiles, salvo que exista una restricción tecnológica, tanto por razones ecológicas como para evitar el transporte de muchos cargadores a las personas que se desplazan.

4.4. El CESE observa que las baterías pueden tener una vida útil limitada en comparación con el resto del dispositivo. recomienda que se haga converger las normas sobre las baterías que se utilizan en ordenadores, tabletas o teléfonos móviles para permitir una sustitución fácil y económica en lugar de tener que comprar todo el dispositivo en caso de fallo prematuro de la batería. El CESE quiere insistir en la responsabilidad de los fabricantes de dispositivos electrónicos en materia de ecología y desarrollo sostenible.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/746 en lo que respecta a las disposiciones transitorias para determinados productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* y a la aplicación diferida de los requisitos aplicables a los productos internos

[COM(2021) 627 final — 2021/0323 (COD)]

(2022/C 152/14)

Ponente: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Parlamento Europeo, 18.10.2021 Consejo, 22.10.2021
Base jurídica	Artículo 114 y artículo 168, apartado 4, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	206/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE, teniendo en cuenta las circunstancias extraordinarias surgidas de la crisis del SARS-CoV-2 (COVID-19) y su impacto en varios ámbitos contemplados por el Reglamento (UE) 2017/746 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, apoya la propuesta de la Comisión que, en opinión del Comité, constituye una medida adecuada y necesaria para garantizar un elevado nivel de protección de la salud y de los intereses económicos de este sector.

1.2. El CESE subraya que la salud es una prioridad fundamental para la ciudadanía europea y reitera que los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* desempeñan un papel crucial en la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de las enfermedades ⁽²⁾. Resultan esenciales para nuestra salud y para la calidad de vida de las personas que presentan enfermedades y discapacidades, sobre todo en una situación de pandemia mundial.

1.3. El CESE celebra que el Parlamento y el Consejo de Ministros de Sanidad (EPSCO) celebrado el 15 de junio de 2021 expresaran su preocupación por la situación sumamente crítica y pidieran a la Comisión que presentase una propuesta legislativa urgente para facilitar la transición al nuevo marco regulador y garantizar la disponibilidad de productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* en el mercado de la UE.

1.4. El CESE considera esencial que se garantice a la ciudadanía la fiabilidad de estas pruebas diagnósticas. Se trata de reducir considerablemente la proporción de falsos positivos, pero también la de falsos negativos. Solo el 8 % de todos los productos para diagnóstico *in vitro* disponibles en el mercado están sometidos al control por organismos notificados con arreglo a la Directiva 98/79/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾, frente al objetivo del 80 % de los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* contemplado en la propuesta de Reglamento objeto de examen.

1.5. Por tanto, el CESE está totalmente a favor de que se aumente rápidamente la capacidad de certificación de los productos para diagnóstico *in vitro*.

1.6. El CESE recomienda asimismo que los resultados positivos de estas pruebas diagnósticas sean objeto de un seguimiento médico específico, sobre todo en el posible caso de que los productos estén disponibles para el autodiagnóstico.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2017/746 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2017, sobre los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* y por el que se derogan la Directiva 98/79/CE y la Decisión 2010/227/UE de la Comisión (DO L 117 de 5.5.2017, p. 176).

⁽²⁾ Dictamen del CESE (DO C 133 de 9.5.2013, p. 52).

⁽³⁾ Directiva 98/79/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 1998, sobre productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* (DO L 331 de 7.12.1998, p. 1).

1.7. El CESE señala que retrasar un año la fecha de aplicación no resolvería los problemas relacionados con la aplicación del Reglamento (UE) 2017/746 y que es necesario permitir una introducción gradual de los requisitos del nuevo Reglamento durante un período de tiempo más prolongado, dando prioridad a los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* de alto riesgo. Esto puede lograrse mediante una modificación del artículo 110 del Reglamento, relativo a las disposiciones transitorias, en la que se establezca un período más corto para los productos existentes de las clases de riesgo más altas que para aquellos cuya clase de riesgo sea inferior. Al mismo tiempo, el período transitorio existente para los productos cubiertos por certificados de organismos notificados expedidos con arreglo a la Directiva 98/79/CE debe prorrogarse un año, hasta el 26 de mayo de 2025.

1.8. Por consiguiente, el CESE apoya las propuestas de la Comisión consistentes en:

- prorrogar el período transitorio para los productos cubiertos por un certificado expedido con arreglo a la Directiva 98/79/CE;
- introducir períodos transitorios adaptados para los productos que deban someterse por primera vez a una evaluación de la conformidad en la que participen organismos notificados;
- introducir asimismo un período transitorio para los requisitos aplicables a los productos fabricados y utilizados en el mismo centro sanitario.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. La Directiva 98/79/CE ⁽⁴⁾ sobre productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* será sustituida a partir del 26 de mayo de 2022 por el Reglamento (UE) 2017/746 ⁽⁵⁾, que establece un nuevo marco regulador para dichos productos (pruebas de detección del VIH, pruebas de embarazo o pruebas de detección del SARS-CoV-2 ⁽⁶⁾).

2.2. El nuevo Reglamento tiene por objeto garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y un elevado nivel de protección de la salud pública, los pacientes y los usuarios, teniendo en cuenta la gran cantidad de pymes activas en este sector.

2.3. Uno de los principales cambios se refiere a la participación de organismos de evaluación de la conformidad independientes. Con el nuevo Reglamento, alrededor del 80 % de los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* estarán bajo el control de los organismos notificados (frente al 8 % actual). Esto significa que, antes de introducir sus productos en el mercado, los fabricantes tendrán que presentar una solicitud ante un organismo notificado y obtener uno o varios certificados tras un procedimiento que dura aproximadamente un año.

2.4. El artículo 110 del Reglamento (UE) 2017/746 contiene disposiciones transitorias para los productos con un certificado expedido por un organismo notificado con arreglo a la Directiva 98/79/CE antes del 26 de mayo de 2022.

2.5. La pandemia de COVID-19 ha demostrado la necesidad de un marco regulador para los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* en la Unión, pero también ha creado nuevas dificultades adicionales en relación con la aplicación del Reglamento (UE) 2017/746.

2.6. Ello ha exigido importantes recursos adicionales a las autoridades competentes de los Estados miembros, los centros sanitarios, los organismos notificados, los fabricantes y otros agentes económicos para aumentar la disponibilidad de productos sanitarios de diagnóstico de vital importancia.

2.7. Asimismo, el hecho de que los seis organismos notificados actualmente designados estén situados en solo tres países (Alemania, Francia y los Países Bajos) hace que la situación resulte especialmente difícil para las pymes establecidas en otros Estados miembros. Además, las restricciones a los desplazamientos han obstaculizado y siguen obstaculizando la adecuada realización de las evaluaciones de la conformidad por parte de los organismos notificados.

2.8. La presente propuesta tiene, por tanto, como objetivos:

- prorrogar el actual período transitorio para los productos cubiertos por un certificado expedido con arreglo a la Directiva 98/79/CE;
- introducir períodos transitorios adaptados para los productos que deban someterse por primera vez a una evaluación de la conformidad en la que participen organismos notificados con arreglo al Reglamento (UE) 2017/746;

⁽⁴⁾ DO L 331 de 7.12.1998, p. 1. Dictamen del CESE (DO C 18 de 22.1.1996, p. 12).

⁽⁵⁾ DO L 117 de 5.5.2017, p. 176. Dictamen del CESE (DO C 133 de 9.5.2013, p. 52).

⁽⁶⁾ Según la Comisión, alrededor del 70 % de las decisiones clínicas se toman utilizando productos sanitarios para diagnóstico *in vitro*.

- introducir asimismo un período transitorio para los requisitos aplicables a los productos fabricados y utilizados en el mismo centro sanitario. Esto dará más tiempo a los centros sanitarios para cumplir los nuevos requisitos y garantizará que las pruebas elaboradas en el propio centro sanitario, que a menudo son esenciales, especialmente en el caso de las enfermedades raras, puedan seguir desarrollándose en los laboratorios clínicos.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE reitera su convicción, ya expresada en su Dictamen sobre el actual Reglamento (UE) 2017/746 ⁽⁷⁾, de que «la salud es una prioridad fundamental para los ciudadanos europeos» y de que «los productos sanitarios de diagnóstico *in vitro* desempeñan un papel crucial en la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de las enfermedades». Resultan esenciales para nuestra salud y para la calidad de vida de las personas que presentan enfermedades y discapacidades y deben mantenerlas controladas, especialmente en una situación de pandemia.

3.2. En aquel contexto, el CESE acogió favorablemente la refundición del sistema regulador existente —la cual reforzaba los procedimientos de autorización antes de la comercialización y, en particular, la vigilancia posterior a la comercialización — Esto responde a las necesidades de los ciudadanos en lo relativo a la seguridad de los pacientes y la eficacia.

3.3. El CESE también subraya que, por su gran capacidad de innovación y sus puestos de trabajo altamente cualificados, este sector reviste gran importancia para la economía europea. Por lo tanto, es fundamental no solo garantizar el nivel más alto posible de protección de la salud, sino también tener en cuenta los intereses de la industria cuyos fabricantes en su 80 % son pymes o microempresas.

3.4. El CESE es consciente de que la crisis de la COVID-19 ha generado circunstancias extraordinarias que afectan a varios ámbitos contemplados por el Reglamento (UE) 2017/746.

3.5. Dicha crisis suscita un reto de una magnitud sin precedentes para los sistemas sanitarios de los Estados miembros e impone una pesada carga a todas las partes interesadas (instituciones sanitarias, profesionales de la salud, pacientes y operadores económicos).

3.6. El CESE reconoce por tanto que todas esas partes interesadas, esenciales para el funcionamiento de los sistemas sanitarios, no estarán en condiciones de garantizar una aplicación y ejecución correctas del Reglamento en las fechas previstas inicialmente.

3.7. El CESE celebra que el Parlamento y el Consejo de Ministros de Sanidad (EPSCO) celebrado el 15 de junio de 2021 expresaran su preocupación por la situación sumamente crítica y pidieran a la Comisión que presentase una propuesta legislativa urgente para facilitar la transición al nuevo marco regulador y garantizar la disponibilidad de productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* en el mercado de la UE.

3.8. El CESE considera esencial que se garantice a la ciudadanía la fiabilidad de estas pruebas diagnósticas. Se trata de reducir considerablemente la proporción de falsos positivos, pero también la de falsos negativos. Solo el 8 % de todos los productos para diagnóstico *in vitro* disponibles en el mercado están sometidos al control por organismos notificados con arreglo a la Directiva 98/79/CE, frente al objetivo del 80 % de los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* contemplado en la propuesta de Reglamento objeto de examen.

3.9. Por tanto, el CESE está totalmente a favor de que se aumente rápidamente la capacidad de certificación de los productos para diagnóstico *in vitro*.

3.10. El CESE reitera asimismo que los resultados positivos de estas pruebas diagnósticas deben ser objeto de un seguimiento médico específico, sobre todo en el posible caso de que los productos estén disponibles para el autodiagnóstico.

3.11. El CESE señala que retrasar un año la fecha de aplicación no resolvería los problemas relacionados con la aplicación del Reglamento (UE) 2017/746 y que es necesario permitir una introducción gradual de los requisitos del nuevo Reglamento durante un período de tiempo más prolongado, dando prioridad a los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* de alto riesgo. Esto puede lograrse mediante una modificación del artículo 110 del Reglamento, relativo a las disposiciones transitorias, en la que se establezca un período más corto para los productos existentes de las clases de riesgo más altas que para aquellos cuya clase de riesgo sea inferior. Al mismo tiempo, el período transitorio existente para los productos cubiertos por certificados de organismos notificados expedidos con arreglo a la Directiva 98/79/CE debe prorrogarse un año, hasta el 26 de mayo de 2025.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE (DO C 133 de 9.5.2013, p. 52).

3.12. Por consiguiente, el CESE apoya las propuestas de la Comisión consistentes en:

- prorrogar el período transitorio para los productos cubiertos por un certificado expedido con arreglo a la Directiva 98/79/CE;
- introducir períodos transitorios adaptados para los productos que deban someterse por primera vez a una evaluación de la conformidad en la que participen organismos notificados;
- introducir asimismo un período transitorio para los requisitos aplicables a los productos fabricados y utilizados en el mismo centro sanitario.

3.13. El CESE considera que estas disposiciones resultan razonables para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, un elevado nivel de protección de la salud pública y la seguridad de los pacientes, proporcionar seguridad jurídica y evitar posibles perturbaciones del mercado.

3.14. Por último, el CESE subraya, como ya hizo en su Dictamen sobre el actual Reglamento (UE) 2017/746, que la sociedad civil debe participar más estrechamente en la definición del marco regulador en esta materia y propone de nuevo la creación de un «comité asesor» compuesto por representantes legítimos de las partes interesadas organizadas a escala europea. Este comité debería actuar en paralelo y trabajar conjuntamente con el Grupo de Coordinación de Productos Sanitarios (MDCG) asesorando a la Comisión y a los Estados miembros respecto a diversos aspectos de la tecnología médica y la aplicación de la legislación.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo

[COM(2021) 420 final — 2021/0239 (COD)]

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y de determinados criptoactivos (refundición)

[COM(2021) 422 final — 2021/0241 (COD)]

y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo y por la que se deroga la Directiva (UE) 2015/849

[COM(2021) 423 final — 2021/0250 (COD)]

(2022/C 152/15)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Coponente: **Benjamin RIZZO**

Consulta	Parlamento Europeo, 4.10.2021 Consejo, 8.10.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114 y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	23.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	230/7/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Los informes de la Comisión Europea (2019) y del Tribunal de Cuentas Europeo (2021), estudios académicos y ahora los «papeles de Pandora» y otras publicaciones similares ponen de relieve la gravedad del fenómeno del blanqueo de capitales en la UE. La legislación europea actual es en gran medida inadecuada ante los fallos de coordinación y las divergencias nacionales.

1.2. El CESE apoya firmemente el paquete legislativo para la lucha contra el blanqueo de capitales, en particular la creación y el diseño de la nueva Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo (ALBC) con competencias directas de supervisión, a la que debería dotarse de recursos suficientes para convertirse en el núcleo de un sistema europeo integrado de supervisión e inteligencia.

1.3. El CESE está de acuerdo con el reparto del contenido entre el primer Reglamento para la lucha contra el blanqueo de capitales (LBC) —supervisión de entidades privadas— y la sexta Directiva antiblanqueo —coordinación de los supervisores nacionales y las unidades de inteligencia financiera (UIF)— y con las disposiciones presentes en ambos para armonizar las legislaciones nacionales y automatizar el registro y la transmisión de información.

1.4. La eficacia en la lucha contra el blanqueo de capitales y los delitos subyacentes conexos requiere un cambio cultural y la participación efectiva de la sociedad civil organizada. El CESE reitera su propuesta de un pacto europeo para combatir los comportamientos que atentan contra los principios éticos y políticos de nuestras democracias y socavan los bienes públicos. También propone la creación de un órgano consultivo de la sociedad civil, dentro de la ALBC o dependiente de la Comisión Europea y con participación de la ALBC.

1.5. El CESE propone que el Reglamento sobre los criptoactivos del paquete legislativo de lucha contra el blanqueo de capitales se aplique con carácter de urgencia. La propuesta de Reglamento de la Comisión relativo a los mercados de criptoactivos ⁽¹⁾ es un paso hacia una regulación general y debería entrar en vigor con carácter de urgencia, pero no sustituye a todos los instrumentos necesarios para defenderse ante los riesgos financieros y delictivos que presentan estos productos financieros.

1.6. El CESE pide a la Comisión que estudie la forma de aplicar el paquete legislativo a los canales de blanqueo de capitales ajenos al sistema financiero: el mercado de obras de arte y activos de alto valor; los puertos francos, los depósitos de aduana y las zonas económicas especiales; determinadas operaciones económicas o transacciones comerciales, inversiones inmobiliarias, juegos de azar, etc. Considera que será necesaria una nueva legislación europea en esos ámbitos.

1.7. El CESE propone dotar a Europol de mayores competencias y recursos suficientes para luchar contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la delincuencia transnacional organizada y para coordinar las fuerzas policiales nacionales en estos ámbitos. La coordinación eficaz de la Fiscalía Europea, que debe ponerse en marcha sin demora, Europol y la nueva ALBC puede ser la clave para el éxito del paquete legislativo en la práctica.

1.8. El CESE pide a la Comisión que impulse la transposición urgente en todos los Estados miembros de la Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, que establece una definición común del delito de blanqueo de capitales, y que se promulgue una nueva Directiva que introduzca una definición común de los delitos conexos y que sitúe las sanciones correspondientes a esos delitos dentro de determinados intervalos.

1.9. El CESE está muy preocupado por la existencia en la UE de un gran número de «sociedades fantasma», que desempeñan un papel clave en el blanqueo de capitales y la elusión fiscal. Propone que las autoridades actualmente responsables y el futuro sistema integrado de supervisión establezcan programas específicos de seguimiento de estas empresas gestionadas por determinados bufetes de abogados, consultores o asesores fiscales, con el fin de identificar a sus titulares reales y a los responsables de sus operaciones, así como para investigar los delitos que puedan cometer.

1.10. El CESE pide a la Comisión Europea que examine la posibilidad de que la ALBC esté completamente operativa, incluida la supervisión directa, antes de 2026. En cualquier caso, el CESE pide a todas las instituciones involucradas que, hasta entonces, cooperen más estrechamente para aplicar mejor la legislación vigente.

1.11. El CESE considera necesario elaborar una lista nueva, realista y veraz de terceros países de alto riesgo, que incluya todos aquellos que facilitan el blanqueo de capitales. También propone que la Comisión Europea establezca una norma según la cual las empresas y personas implicadas en delitos financieros o blanqueo de capitales queden excluidas de los procedimientos de contratación pública.

1.12. El CESE pide a la UE y a los Gobiernos nacionales que protejan la vida y la integridad de los periodistas, empleados y funcionarios públicos que denuncien la corrupción económica y política, y considera inaceptable el retraso en la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾.

2. Propuesta de la Comisión Europea y antecedentes

2.1. En julio de 2019, la Comisión Europea presentó su evaluación de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (LBC/LFT). La Comunicación y las cuatro evaluaciones ⁽⁴⁾ destacaron la existencia de graves deficiencias en la aplicación de la legislación vigente y de divergencias entre los Estados miembros en el ámbito de la LBC/LFT.

2.2. A fin de abordar estos problemas, el 7 de mayo de 2020, la Comisión publicó un Plan de acción en materia de LBC/LFT ⁽⁵⁾ y abrió una consulta pública al respecto. El Plan se basaba en seis pilares: aplicación efectiva de las normas existentes; un código normativo único de la UE; supervisión a escala de la UE; cooperación y apoyo a las UIF; mejor

⁽¹⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁾ Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal (DO L 284 de 12.11.2018, p. 22).

⁽³⁾ Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

⁽⁴⁾ COM(2019) 360 final, COM(2019) 370 final, COM(2019) 371 final y COM(2019) 372 final, de 24.7.2019.

⁽⁵⁾ C(2020) 2800.

aplicación del Derecho penal; y refuerzo del papel de la UE en el mundo. En su Dictamen titulado «Medidas efectivas y coordinadas de la UE para luchar contra el fraude fiscal, la elusión fiscal, el blanqueo de capitales y los paraísos fiscales» ⁽⁶⁾, el CESE expresó su apoyo al Plan y a su desarrollo y aplicación urgentes.

2.3. Tras obtener el respaldo del Consejo y del Parlamento Europeo y mantener las correspondientes consultas, la Comisión concretó las propuestas legislativas del Plan en el paquete legislativo de 20 de julio de 2021, que incluye las propuestas siguientes:

- un Reglamento por el que se crea una Autoridad europea de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo ⁽⁷⁾;
- un código normativo único para la LBC/LFT que incorpora parte de la legislación ⁽⁸⁾;
- una nueva Directiva, la sexta, para revisar parte de la legislación restante ⁽⁹⁾, y
- la refundición del Reglamento sobre transferencia de fondos para cubrir los criptoactivos ⁽¹⁰⁾.

2.4. El paquete legislativo gira en torno a la creación de una nueva Autoridad de la UE (ALBC), que asume competencias de supervisión directas y refuerza las competencias de coordinación y cooperación con las autoridades nacionales, junto con las cuales garantizará que el sector privado aplique de forma correcta y coherente las normas de la UE. En particular:

- establecerá con las autoridades nacionales un sistema de supervisión único e integrado en materia de LBC/LFT;
- supervisará directamente algunas de las entidades financieras de mayor riesgo que operan en un gran número de Estados miembros de la UE; la ALBC tendrá competencia para imponer sanciones a esas «entidades obligadas seleccionadas»;
- supervisará y coordinará a los supervisores nacionales responsables de otras entidades financieras y no financieras, así como la aplicación de las normas de la UE, y llevará a cabo evaluaciones periódicas de algunas o todas las actividades de uno, varios o todos los supervisores financieros, incluida la valoración de sus instrumentos y recursos para garantizar unas normas y prácticas de supervisión de alto nivel;
- promoverá y apoyará la cooperación entre las UIF y facilitará la comunicación transfronteriza y el análisis conjunto.

2.5. La ALBC estará dirigida por un presidente, un Comité Ejecutivo de cinco miembros y una Junta General con dos estructuras de composición y tipos de competencias —supervisión y UIF—, de las que formarán parte los responsables de los organismos nacionales de supervisión e inteligencia financiera para regir el sistema europeo integrado de supervisión e inteligencia financiera. Un representante de la Comisión Europea será miembro de los órganos rectores de la ALBC. La Junta General incluirá como observadores a representantes de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y del Banco Central Europeo (BCE), cuyas competencias y herramientas —Banco Central de Datos y FIU.net— en materia de LBC/LFT se transferirán a la nueva Autoridad. La ALBC comenzará sus actividades en 2024 y cubrirá todos sus puestos e iniciará la supervisión directa en 2026.

2.6. El primer Reglamento de la UE en materia de LBC/LFT amplía la lista de entidades obligadas para incluir a los proveedores de servicios de criptoactivos, las plataformas de financiación participativa y los operadores de migración (que facilitan a los inversores la obtención de la residencia y, en algunos casos, la nacionalidad). Las medidas de diligencia debida y los controles se refuerzan y clarifican. Se revisan igualmente los requisitos relativos a terceros países y personas del medio político. Asimismo, se aclaran los requisitos de titularidad real y se introducen otros nuevos para mitigar el riesgo de que los delinquentes se oculten en niveles intermedios. Se toman medidas contra el uso indebido de instrumentos al portador y se fija un tope máximo de 10 000 EUR para el uso de efectivo.

⁽⁶⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 6.

⁽⁷⁾ COM(2021) 421 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 420 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 423 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 422 final.

2.7. A diferencia de la regulación del sector privado, la sexta Directiva de LBC/LFT se centra en su sistema institucional y su adaptación en cada Estado miembro. La propuesta aclara las competencias y tareas de las UIF y su acceso a la información, establece un marco para los análisis conjuntos y proporciona un fundamento jurídico para el sistema FIU.net. La capacidad de actuación de los supervisores se ve fortalecida y se mejoran los mecanismos de cooperación entre los supervisores y con otras autoridades. Está prevista la interconexión de los registros de cuentas bancarias.

2.8. La propuesta de Reglamento relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y de determinados criptoactivos es una refundición del Reglamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹¹⁾ relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos, refundición que tiene como finalidad que los requisitos de trazabilidad e identificación aplicables a las transferencias de criptoactivos sean similares a los establecidos para los fondos. Al mismo tiempo, los proveedores de servicios de criptoactivos estarán sujetos a los requisitos del Reglamento que se exigen a otros operadores financieros.

3. Observaciones generales

3.1. La primera Directiva ant blanqueo se promulgó en 1991. Desde entonces, se han adoptado otras cuatro Directivas de LBC/LFT y docenas de otras Directivas complementarias relacionadas con el sistema financiero o los correspondientes delitos e infracciones. Hasta la fecha, no cabe duda de que los resultados de estos esfuerzos, considerados una prioridad por las autoridades de la UE, han sido claramente poco satisfactorios.

3.2. Esta es una opinión generalizada, como ya ha quedado reflejado en las evaluaciones de la Comisión de 2019 y en las de instituciones como el Parlamento Europeo, en sus Resoluciones de marzo de 2019 y julio de 2020 ⁽¹²⁾, y el Tribunal de Cuentas, en su informe de junio de 2021, titulado «Los esfuerzos de la UE en la lucha contra el blanqueo de capitales en el sector bancario son fragmentarios y su aplicación, insuficiente» ⁽¹³⁾, así como en la inmensa mayoría de análisis de especialistas, académicos y grupos de reflexión, en particular el Informe del Grupo de Trabajo CEPS-ECRI ⁽¹⁴⁾.

3.3. Las estimaciones del volumen del blanqueo de capitales lo colocan entre el 1 % (Europol y Comisión Europea) y el 1,3 % (Tribunal de Cuentas) del PIB de la Europa de los Veintisiete, es decir, entre 140 000 y 208 000 millones EUR al año, y, lo que resulta más significativo, según Europol solo se recupera alrededor del 1 % de esta cuantía. En los últimos años, se han producido numerosos escándalos de blanqueo de capitales que han implicado a destacadas entidades financieras, y es revelador que muchos de ellos no se habrían desvelado sin la aplicación de la legislación europea o la intervención de los supervisores. En otras palabras, a pesar de los esfuerzos y la voluntad de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, no se han logrado avances en términos de resultados en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

3.4. La publicación de los papeles de Pandora por parte del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación ha puesto una vez más de manifiesto la magnitud del problema del blanqueo de capitales y los delitos conexos, así como el papel esencial de los paraísos fiscales a la hora de facilitar estos delitos. Es por eso difícil comprender que la jurisdicción que se menciona con más frecuencia en los papeles no figure en la lista de la UE de «países y territorios no cooperadores», y que Ecofin acabe de retirar de la lista otro territorio cuya legislación hace imposible identificar a los verdaderos titulares de empresas y cuentas.

3.5. El CESE llama la atención de las instituciones de la UE y de los Gobiernos nacionales sobre la necesidad de una protección sólida de la vida y la integridad de los periodistas, empleados y funcionarios públicos que denuncien corrupción económica y política. El Comité expresa su preocupación por que varios Estados miembros no hayan iniciado los procedimientos de transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, y pide a la Comisión que actúe para garantizar su transposición urgente antes de finales de 2021.

3.6. Los defectos e insuficiencias de la política de LBC/LFT de la UE obedecen a causas diversas, con efectos acumulativos: i) la fragmentación de competencias entre diferentes instituciones de la UE y de los Estados miembros; ii) la ausencia de un supervisor único en materia de LBC/LFT a escala de la Unión; iii) las limitadas herramientas a disposición de los órganos competentes de la UE; iv) la escasa coordinación, tanto en iniciativas de prevención como en la adopción de medidas contra los riesgos detectados, así como la demora en su aplicación; v) las deficiencias en la labor de los supervisores y las UIF en numerosos países; vi) la muy tardía transposición de las Directivas, con notables diferencias entre los Estados miembros, lo que ha llevado a la Comisión Europea a incoar procedimientos administrativos y judiciales; vii) la

⁽¹¹⁾ Reglamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1781/2006 (DO L 141 de 5.6.2015, p. 1).

⁽¹²⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales (DO C 108 de 26.3.2021, p. 8) y Resolución del PE de 10.7.2020.

⁽¹³⁾ TCE: Informe Especial 13/2021.

⁽¹⁴⁾ CEPS-ECRI: «TF Report: AML in the EU»; 01/2021.

escasa concienciación en bastantes países sobre la importancia de luchar con firmeza contra el blanqueo de capitales y los delitos conexos; viii) las diferencias dimanantes de las distintas definiciones de los delitos en los códigos penales, empezando por el propio blanqueo de capitales, y las correspondientes sanciones; ix) la investigación inapropiada de los delitos subyacentes conexos, en particular en terceros países, y x) la falta de voluntad política por parte de algunos Gobiernos de la UE para adoptar y aplicar las normas europeas. Las diferencias geográficas y sectoriales debidas a todos estos factores ayudan a los delincuentes financieros a diseñar las redes más convenientes para su tráfico ilícito.

3.7. En algunas situaciones, no se ha llegado a considerar necesaria la cooperación entre las instituciones de la UE. Tal es el caso de la cooperación entre la Comisión Europea y la ABE en el proceso de investigación de infracciones del Derecho de la Unión, que ha llevado al Tribunal de Cuentas a afirmar que el mismo «carece de eficacia»⁽¹⁵⁾. Tampoco ha sido siempre eficaz la cooperación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) con la Comisión Europea para elaborar la lista de «terceros países de alto riesgo» en relación con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo⁽¹⁶⁾. La lista de 2019 de la Comisión Europea, respaldada por el Parlamento Europeo, fue en última instancia rechazada por el Consejo, y la lista adoptada en mayo de 2020 es una adaptación de la lista del GAFI y presenta destacadas ausencias.

4. El Dictamen del CESE

4.1. El CESE expresa su pleno apoyo al paquete legislativo de la Comisión, puesto que alberga la convicción de que su aplicación correcta e inmediata podría ser muy útil para revertir una situación insostenible, como la brevemente bosquejada en la sección anterior. En particular, apoya la creación y el diseño de la ALBC, que, al ejercer sus competencias de supervisión directas, se convierte en el núcleo de un sistema de supervisión (e inteligencia) en materia de LBC/LFT a escala europea, integrando en su Junta General a los supervisores y las UIF nacionales y, en condición de observadores, al resto de instituciones de la UE involucradas.

4.2. El CESE está de acuerdo con la distribución del contenido entre el primer Reglamento y la sexta Directiva y con las disposiciones de ambos para armonizar la legislación nacional y facilitar el funcionamiento de las UIF y los supervisores nacionales en ámbitos clave: los registros, la comunicación de información y la investigación de transacciones sospechosas a través de informes de actividades sospechosas, utilizando técnicas normalizadas. El énfasis en que las diversas obligaciones de las autoridades se cumplan con la mayor celeridad posible es muy deseable a fin de superar uno de los principales problemas actuales. El CESE cree que la legislación propuesta se atiene al marco europeo de protección de datos y respeta los derechos de las personas físicas y jurídicas, que, en última instancia, quedarán al amparo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

4.3. El CESE pide a los Gobiernos nacionales y a las organizaciones europeas de la sociedad civil que apoyen la adopción y la aplicación adecuada de este paquete legislativo. Ni la UE ni los Estados miembros pueden permitirse mantener la situación actual, aún menos cuando la lucha contra las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la pandemia de COVID-19 y por la recuperación de la economía está exigiendo a los Estados miembros y a la UE un incremento sustancial de los recursos públicos. Como se indica en el informe del CEPS-ECRI, tratar de poner fin al blanqueo de capitales, o al menos reducirlo significativamente, es un imperativo moral en cualquier sociedad democrática, donde todos los ciudadanos son libres e iguales ante la ley, dentro de un sistema de cooperación justo, y la falta de claridad, los retrasos y las ineficiencias no harán sino fomentar el blanqueo de capitales⁽¹⁷⁾.

4.4. El CESE es consciente de la importancia de la colaboración público-privada en este ámbito. En algunos países, la capacidad de investigación radica en gran medida en el sector privado⁽¹⁸⁾. Al tiempo que insta a las instituciones de la UE a que, al aplicar el paquete legislativo, hagan todo lo que esté en su mano por promover la mejora de las instituciones de supervisión y las UIF nacionales, el Comité también desea que faciliten al máximo la colaboración público-privada en este ámbito.

⁽¹⁵⁾ TCE, *ibidem*, punto 86. En diez años, la Junta de Supervisores de la ABE no ha acometido ninguna investigación de LBC/LFT por iniciativa propia. Desvinculada de toda obligación legal de responder puntualmente a las solicitudes, solo ha investigado dos de las cuatro reclamaciones presentadas por la Comisión Europea.

⁽¹⁶⁾ TCE, *ibidem*, puntos 26 y 28.

⁽¹⁷⁾ CEPS-ECRI, *ibidem*, p. 2.

⁽¹⁸⁾ CEPS-ECRI, *ibidem*, p. iv.

4.5. Mejorar la eficacia de la lucha contra los delitos económicos y fiscales requiere probablemente, en muchos países, un cambio cultural y una mayor participación de la sociedad civil. Esta era una de las motivaciones subyacentes a la propuesta del CESE de poner en marcha un pacto europeo contra los delitos fiscales, la elusión fiscal y el blanqueo de capitales⁽¹⁹⁾. Va en el mismo sentido que el Parlamento Europeo cuando declara que está a favor de «[...] restablecer la confianza de la población, garantizar unos sistemas fiscales justos y transparentes y velar por la justicia fiscal»⁽²⁰⁾. Para ayudar a lograrlo, el CESE propone que se constituya un órgano consultivo de la sociedad civil, ya sea en el seno de la ALBC⁽²¹⁾ o como organismo dependiente de la Comisión Europea en el que también participe la ALBC, de manera que las organizaciones de la sociedad civil y el propio Comité puedan involucrarse de una manera más activa en la LBC/LFT y aportar sus propias experiencias y propuestas. Las instituciones de la UE y la sociedad civil organizada deben actuar juntas para informar a la ciudadanía europea sobre las consecuencias muy negativas que el blanqueo de capitales y los delitos conexos tienen sobre los bienes públicos y sobre los principios de justicia y equidad en los que se basa la democracia.

4.6. Europol y otros expertos creen que, desde el estallido de la pandemia de COVID-19, el blanqueo de capitales y los delitos conexos han ido en aumento, en especial los cometidos a través de medios electrónicos y mediante el empleo de criptomonedas y otros cryptoactivos⁽²²⁾. Por ende, el CESE opina que existen motivos de sobra para adoptar una normativa que los trate de la misma manera que otras transacciones, haciendo así obligatorio identificar a los titulares reales. La propuesta de Reglamento⁽²³⁾ relativo a los mercados de cryptoactivos es un paso hacia una regulación general y debería entrar en vigor con carácter de urgencia, pero no sustituye a todos los instrumentos necesarios para la defensa ante los riesgos financieros y los delitos asociados a estos productos financieros.

4.7. El CESE, el Parlamento Europeo y otras instituciones han subrayado el riesgo que plantea la existencia en la UE de cientos de miles de «sociedades fantasma»⁽²⁴⁾, legalizadas y gestionadas por determinados bufetes de abogados, consultores o asesores fiscales, la mayoría de las cuales están destinadas al blanqueo de capitales y otros delitos subyacentes conexos y a la elusión fiscal. Enormes cantidades de capital fluyen a través de ellas. Las autoridades competentes, hoy en día, y el nuevo sistema europeo de supervisión en su momento, tendrán que establecer programas específicos que apliquen las normas para identificar a los titulares reales de estas empresas y a los emisores y destinatarios de sus transacciones, con el fin de poder perseguir los delitos económicos y financieros cometidos por muchas de estas empresas. Ninguna empresa, ni ningún otro tipo de entidad susceptible de ser utilizada en operaciones de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, debe estar autorizada a registrarse en ningún Estado miembro si los propietarios finales no son conocidos, o si están relacionados con tales actividades.

4.8. El CESE considera muy necesario que los Estados miembros completen urgentemente la transposición de la Directiva (UE) 2018/1673, que establece una definición común del delito de blanqueo de capitales. El CESE propone que se cree una nueva Directiva que establezca definiciones comunes de los delitos conexos en las legislaciones de los Estados miembros y que sitúe las sanciones correspondientes a esos delitos dentro de determinados intervalos. El artículo 83 del TFUE menciona expresamente el blanqueo de capitales y los delitos transfronterizos asociados entre aquellos cuyas definiciones y penas se pueden armonizar mediante unas normas europeas mínimas.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Medidas efectivas y coordinadas de la UE para luchar contra el fraude fiscal, la elusión fiscal, el blanqueo de capitales y los paraísos fiscales», puntos 3.4, 3.5 y 3.6 (DO C 429 de 11.12.2020, p. 6).

⁽²⁰⁾ Resolución del PE de 10.7.2020 sobre el Plan de acción en materia de LBC/LFT.

⁽²¹⁾ Desde su creación y a fin de contribuir a facilitar la consulta a las partes interesadas, la ABE, la ESMA (Autoridad Europea de Valores y Mercados) y la AESPJ (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) tienen grupos de interés, formados por miembros que representan en proporciones equilibradas a las empresas privadas, los consumidores, los usuarios, los representantes de los empleados de compañías del sector y los miembros del mundo académico de mayor relevancia.

⁽²²⁾ Europol-EFECC: «Enterprising criminals. Europe's fight against the global networks of financial and economic crime» (06/2020); y WCA: El COVID 19 abrió las puertas para una nueva ola de lavado de activos.

⁽²³⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁴⁾ «Sociedad fantasma» o «ficticia»: una sociedad sin actividad económica real en su país de registro y con un número de empleados muy escaso o nulo. Algunas de ellas se utilizan para el blanqueo de capitales, para la elusión fiscal o para burlar la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores. Véase: EPRS, 10/2018: «An overview of shell companies in the European Union»; FMI, F&D, 09/2019: Damgaard, Elkjaer y Johannesen, «The Rise of Phantom Investments»; y el Dictamen del CESE «Medidas efectivas y coordinadas de la UE para luchar contra el fraude fiscal, la elusión fiscal, el blanqueo de capitales y los paraísos fiscales» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 6).

4.9. El CESE pide a la Comisión Europea que examine la posibilidad de que la ALBC esté completamente operativa, incluida la supervisión directa, antes de 2026. En todo caso, pide a la Comisión Europea y al resto de las instituciones involucradas que, hasta entonces, refuercen su cooperación para aplicar la legislación vigente de una manera más eficaz, con arreglo a las observaciones formuladas por el Parlamento Europeo y el TCE. Esto se refiere, en particular, a la ABE —y su nuevo Comité de LBC—, al BCE y a Europol. El CESE pide asimismo a la Comisión Europea, al SEAE y a Europol que lleven a cabo lo antes posible un nuevo análisis de terceros países para su posible inclusión en una nueva lista de la UE de no cooperadores en materia de LBC/LFT.

4.10. El CESE aprecia la gran importancia que la Fiscalía Europea podría tener en la LBC/LFT y pide a las instituciones europeas y los Estados miembros que faciliten su instauración plena sin más demora. Lamenta los obstáculos puestos por determinados Gobiernos para la conclusión del proceso, en especial algunos que han ejercido recientemente la presidencia temporal de la UE. El Comité coincide con el Parlamento Europeo en pedir a la Comisión Europea que considere la propuesta de establecer un marco europeo para las investigaciones transfronterizas de los delitos financieros y fiscales.

4.11. El carácter transnacional del blanqueo de capitales hace necesario reforzar la coordinación entre las fuerzas policiales nacionales y los servicios de inteligencia. Al mismo tiempo, el CESE considera que sería muy útil dotar a Europol de mayores competencias y de recursos humanos y materiales suficientes para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y contra la delincuencia organizada transnacional, así como para coordinar las fuerzas policiales nacionales. Una coordinación eficaz de la Fiscalía Europea, la nueva ALBC y Europol podría ser la clave para el éxito del nuevo paquete legislativo en la práctica.

4.12. El CESE considera que debería elaborarse una lista nueva, realista y veraz de países y territorios no cooperadores. Propone asimismo que la Comisión elabore una Directiva en la que se establezca que las empresas y las personas implicadas en delitos financieros o blanqueo de capitales deben quedar excluidas de cualquier procedimiento de contratación pública.

4.13. El CESE está asimismo convencido de que la actual relación entre las UIF de los Estados miembros se debería mantener e incluir en la nueva estructura de la ALBC. No se puede perder la información ni las alianzas estratégicas forjadas a lo largo de los años entre las UIF de los diferentes Estados miembros.

4.14. Una parte significativa del blanqueo de capitales tiene lugar fuera del sistema financiero, mediante la utilización de efectivo para la compra de bienes que posteriormente se legalizan o almacenan, o mediante determinadas transacciones comerciales. El CESE pide a la Comisión que estudie la manera más eficaz de aplicar el paquete legislativo propuesto al mercado de obras de arte y bienes de valor elevado y a su almacenamiento en puertos francos, depósitos de aduana y zonas económicas especiales, así como a determinadas transacciones comerciales, transacciones comerciales con préstamos sin intereses reembolsados en un país de destino, inversiones inmobiliarias y transacciones con empresas de juegos de azar. Los resultados de dicho estudio deben servir de base, en su caso, para nuevas propuestas legislativas destinadas a luchar contra el blanqueo de capitales y los delitos conexos.

4.15. La actividad de la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro refuerza la democracia al hacerla más participativa, además de ser un sector económico de valor creciente. De hecho, muchas de ellas han estado luchando contra el blanqueo de capitales y contribuyendo a poner en evidencia prácticas de blanqueo de capitales. Sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro podrían utilizarse en operaciones de blanqueo de capitales. Por este motivo, al diseñar políticas respecto a las organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro, la evaluación de riesgos en este sector debe ser muy cuidadosa, con el fin de detectar casos de uso de estas organizaciones con fines ilegales sin poner obstáculos a su desarrollo ni permitir que Gobiernos autoritarios ataquen a las organizaciones que los critican.

5. Observaciones específicas

5.1. Durante la pandemia, además de un incremento de las transacciones virtuales y un mayor uso de los criptoactivos, ha despegado el mercado de tokens no fungibles (NFT, por sus siglas en inglés)⁽²⁵⁾, que mueven capitales a escala internacional (2 500 millones de dólares en la primera mitad de 2021) utilizando la tecnología de cadena de bloques. El CESE propone que los operadores del mercado de NFT sean incluidos en la lista de entidades obligadas. Se han de vigilar igualmente las «transacciones virtuales», que se utilizan para el blanqueo de capitales.

⁽²⁵⁾ Reuters, 6/06/2021: volumen de ventas de NFT.

5.2. La pandemia ha reducido el uso del efectivo. Esto, junto con la decisión de dejar de imprimir billetes de 500 euros, ha generado para los delincuentes la necesidad de «blanquear» este dinero e introducirlo en la economía real. Por consiguiente, el CESE recomienda que la Comisión Europea estudie la posibilidad de reducir el límite de las transacciones en efectivo por debajo de 10 000 euros, teniendo en cuenta las diversas situaciones de los distintos Estados miembros.

5.3. El CESE considera esencial que las UIF funcionen correctamente. Tal extremo requiere unos recursos humanos y técnicos suficientes y de alto nivel. Se debe reforzar su capacidad de trabajar junto con otras UIF y autoridades de la UE mediante estándares, procedimientos y herramientas informáticas compatibles y la impartición de una formación suficiente y comparable a todo su personal. La ALBC deberá cooperar con las autoridades nacionales competentes para maximizar la eficiencia de su labor. El Comité pide a los Gobiernos nacionales, especialmente los mencionados en las recomendaciones específicas por país (REP) del Semestre Europeo, que den prioridad al objetivo del funcionamiento ágil de las UIF y a fomentar una cooperación eficaz con las autoridades europeas.

5.4. El CESE considera que las elevadas cualidades profesionales, experiencia, independencia —en el sentido de defender únicamente los intereses y los valores de la UE— y honradez de los directivos y el resto del personal de la ALBC son esenciales para su funcionamiento correcto. Así pues, el rigor y la transparencia deberán presidir el proceso de selección. El Comité propone que la Comisión elabore una lista de principios y valores que sirvan de base a los procesos iniciales de selección y que puedan tenerse en cuenta en el código ético que deberán elaborar y aprobar los órganos de la Autoridad.

5.5. El CESE reitera la propuesta ⁽²⁶⁾ —en consonancia con la del Parlamento Europeo— de suprimir progresivamente los programas de concesión de residencia mediante inversión y prohibir los de concesión de nacionalidad y, mientras tanto, comprobar rigurosamente que las personas que se acogen a ellos hayan cumplido sus obligaciones legales en sus países de origen y no estén involucradas en operaciones de blanqueo de capitales.

5.6. El CESE propone que la Comisión Europea cree una base de datos que proporcione a las pymes información sobre las sanciones impuestas a particulares y empresas, así como sobre su duración, en relación con la financiación del terrorismo.

5.7. La ALBC deberá contar con un presupuesto suficiente para afrontar los grandes desafíos que le plantean sus objetivos y cometidos. Una LBC/LFT eficaz mejorará notablemente los ingresos fiscales de los Estados miembros, que han de enfrentarse a los retos de las transformaciones ecológica y digital y las correspondientes transiciones justas, y que también será un factor de mejora de su cohesión social y política. Se deberá tener en cuenta el coste que acarrearán para las empresas atenerse a las nuevas obligaciones legales, cuya eficacia se habrá de evaluar periódicamente. El CESE propone que la ALBC se financie con cargo al presupuesto de la UE.

5.8. Un aspecto crucial para el éxito de la LBC/LFT es la disponibilidad de unos registros y bases de datos adecuados e interconectados en los que conste la información de la titularidad real de las cuentas, los bienes, los fideicomisos o los fiduciarios y las transacciones y que estén inmediatamente a disposición de las personas autorizadas. Habida cuenta del creciente volumen y velocidad de acceso a tales registros y bases de datos, se está agudizando asimismo la necesidad de protección de los datos personales. El CESE cree que esta es una cuestión que se ha de tratar con suma atención.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁶⁾ DO C 47 de 11.2.2020, p. 81, y DO C 429 de 11.12.2020, p. 6.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible

[COM(2021) 390 final]

(2022/C 152/16)

Ponente: **Judith VORBACH**

Coponente: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Consulta	Comisión Europea, 10.8.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	23.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	123/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La política económica de la UE debe ser coherente tanto con los objetivos establecidos en el artículo 3 del TUE como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Por consiguiente, también en el caso de las finanzas *sostenibles* debe seguirse un enfoque pluridimensional que englobe objetivos medioambientales y sociales. Desgraciadamente, muchas de las medidas enumeradas en la Comunicación no tienen en cuenta la sostenibilidad social. La integración de las políticas de sostenibilidad con las políticas digitales y las relacionadas con la COVID-19 puede otorgar una mayor fuerza a la política de la UE. La política medioambiental debe ir acompañada de una economía de la UE más sólida y de la creación de empleo de calidad. Deben aprovecharse las sinergias entre la unión de los mercados de capitales y la estrategia de finanzas sostenibles. Por ejemplo, la transparencia incrementa la eficiencia del mercado y, al mismo tiempo, proporciona la base para acceder a una financiación sostenible.

1.2. El objetivo de reorientar las inversiones para contribuir a la transición hacia una economía sostenible de la UE recibe apoyo expreso. Aunque la mayoría de las medidas que se proponen en la Comunicación son coherentes, a menudo dan la impresión de ser demasiado cautelosas, sobre todo teniendo en cuenta la urgencia y la necesidad de actuar. Precisamente, en la acción por el clima el tiempo constituye un factor fundamental. Se necesita un marco legal coherente y bien secuenciado que evite la excesiva complejidad para que la estrategia funcione en la práctica. En vez de aspirar a la perfección, ahora lo que prima es adoptar medidas. Es preciso prestar una atención especial al «blanqueo de sostenibilidad» engañoso. En líneas generales, la estrategia de finanzas sostenibles solo producirá los efectos de orientación de las políticas deseados si forma parte de una política económica general centrada en la sostenibilidad. La regulación y la inversión pública tienen un papel determinante que desempeñar.

1.3. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente el compromiso de la Comisión de emprender la transición hacia una economía sostenible de la UE y pide al Consejo y al Parlamento Europeo que apoyen estos esfuerzos. El CESE pide la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil en la elaboración y aplicación de las finanzas sostenibles. Estos deben estar suficientemente representados tanto en la Plataforma sobre Finanzas Sostenibles como en el Grupo Consultivo Europeo en materia de Información Financiera (EFRAG). En caso de que, por ejemplo, se trate de criterios ASG⁽¹⁾ y, por tanto, también de cuestiones que afectan al mundo del trabajo, deberá consultarse directamente a las organizaciones de interlocutores sociales pertinentes. Por lo general, el CESE mantiene una actitud crítica con la práctica de recurrir excesivamente a actos delegados para regular cuestiones importantes en el marco de la estrategia.

1.4. La taxonomía de la UE debe reflejar un nivel de ambición superior al previsto en los actos legislativos de la Unión. Su éxito está ligado a su amplia aceptación social. Las actividades incluidas no deben poner en peligro objetivos medioambientales ni normas sociales y deben respetar el principio de precaución. Una parte importante de la sociedad civil de la UE alberga serias dudas sobre si cabe aplicar estas consideraciones a la energía nuclear o al gas natural, por ejemplo.

⁽¹⁾ ESG: Environmental, Social and Governance — ASG: Criterios ambientales, sociales y de gobernanza.

Por consiguiente, el CESE cree que este tipo de actividades económicas controvertidas, que pueden seguir desempeñando un papel útil durante el período de transición, podría tratarse mejor fuera de la taxonomía de la UE propiamente dicha. Además, el CESE debería considerar la posibilidad de emprender una iniciativa independiente a este respecto. El CESE respalda la integración de los otros objetivos medioambientales, así como la ampliación a las actividades económicas con un comportamiento ambiental de nivel intermedio y a las actividades económicas sin un impacto significativo en la sostenibilidad medioambiental y a las actividades que perjudican significativamente la sostenibilidad medioambiental. Deberían presentarse propuestas a este respecto con rapidez, que deberían servir de base en diversos ámbitos al objeto de aumentar la eficacia de la taxonomía y las normas. No obstante, es importante que no surjan vacíos que favorezcan el blanqueo ecológico.

1.5. El CESE acoge con satisfacción que se facilite el acceso de los pequeños inversores y las pymes a la financiación sostenible, para lo cual deberán garantizarse unas condiciones de financiación equitativas. También apoya las medidas para ampliar la información corporativa en materia de sostenibilidad, puesto que una política empresarial sostenible también redundará en interés de los clientes de las pymes y de la sociedad civil en su conjunto. Los requisitos de información no deberían suponer recursos y costes excesivos, sino que deberían contribuir eficazmente a la transparencia al objeto de mejorar la eficiencia del mercado y facilitar de este modo un mejor acceso a la financiación. En el marco de una programación presupuestaria verde, el CESE recomienda que esta se vincule a una (futura) «regla de oro» para las inversiones.

1.6. Las medidas de apoyo a inversiones sociales creíbles que se mencionan están lejos de ser suficientes y también deberían reforzarse. Es necesario hacer mayor hincapié en la sostenibilidad social, de modo que las personas y el mundo laboral ocupen un lugar central. Los interlocutores sociales y la sociedad civil deben participar plenamente en este proceso, y el pilar europeo de derechos sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas deben servir de fundamento. Una taxonomía integrada que abarque objetivos medioambientales y sociales puede convertirse en una base valiosa para lograr una UE sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental. En el contexto de los requisitos de divulgación de información relativa a la sostenibilidad, deben examinarse en detalle y mejorarse, en particular, los indicadores sobre los derechos laborales y humanos.

1.7. En la gestión del riesgo y las normas de provisión de capital del sector financiero hay que tener en cuenta factores de sostenibilidad, que deben tomarse en consideración en la reglamentación y, a corto plazo, también a nivel técnico. El CESE aboga por una política de capital propio sólida y con un enfoque preventivo y una evaluación rigurosa de los riesgos económicos, de modo que la ponderación del riesgo se base en los riesgos reales en materia de estabilidad. Deberán tomarse en consideración los efectos de los riesgos de sostenibilidad en los bancos y los seguros, e incluso en la estabilidad del sector financiero en su conjunto. Como parte del registro sistemático de los riesgos ASG relevantes en las calificaciones crediticias, debe abrirse de nuevo el debate sobre la agencia de calificación de la UE, que permitiría reforzar el liderazgo de la UE en el ámbito de la sostenibilidad.

1.8. El CESE acoge favorablemente las medidas encaminadas a reforzar la vigilancia de los riesgos sistémicos derivados de la crisis climática e insta a que, en la medida de lo posible, se incluyan todas las áreas del sector financiero. Ya es hora de que por fin se tomen en consideración los riesgos de sostenibilidad social que amenazan la cohesión social porque la brecha de distribución se amplía. Además, se aboga por reforzar la obligatoriedad de la presentación de informes sobre la sostenibilidad por parte de las entidades financieras. En el contexto de las obligaciones fiduciarias y las reglas de administración, no debe producirse una transferencia desproporcionada de riesgos bajo «pretextos verdes» y la clasificación de las inversiones no sostenibles debe adaptarse con diligencia.

1.9. Debe dotarse rápidamente a las autoridades supervisoras de competencias para luchar contra el blanqueo ecológico. Una definición de este concepto podría facilitar aún más la tarea. También es útil disponer de un marco sólido de supervisión para medir los progresos del sistema financiero de la UE. El CESE pide que en la revisión de la orientación de los mercados financieros hacia los objetivos sostenibles participe la sociedad civil. Por último, también debe apoyarse la mejora de la colaboración entre las autoridades supervisoras y el BCE. La sociedad civil tiene que participar en la investigación sobre la sostenibilidad en las finanzas, que deberá tener en cuenta la sostenibilidad social.

1.10. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de alcanzar un consenso ambicioso en los foros internacionales, ya que los mercados mundiales necesitan condiciones marco reconocidas a nivel mundial. Las empresas europeas no deberían tener que lidiar con tantas normativas diferentes hasta el punto de que ello se convierta en una desventaja competitiva grave. Esto incluye también obtener un acceso mundial a datos que permitan evaluar la sostenibilidad de una inversión, así como una regulación y supervisión adecuadas de los proveedores de datos ASG. El hecho de que la coordinación internacional sea en ocasiones lenta no debe conducir a un retraso de la toma de medidas a escala de la UE. Como parte de la profundización en el trabajo de la Plataforma internacional de finanzas sostenibles, se pide a la Comisión que trabaje en pro de una cooperación más estrecha no solo con el sector privado sino también con la sociedad civil. El CESE pide encarecidamente que se preste mayor atención a la sostenibilidad social a nivel internacional, también en el sentido de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

2. Antecedentes del Dictamen

2.1. El marco para unas finanzas sostenibles debe desempeñar un papel clave en la aplicación del Acuerdo de París y en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo. Dado que, según la Comisión, el volumen de las inversiones necesarias va mucho más allá de la capacidad del sector público, el marco para unas finanzas sostenibles deberá contribuir a orientar los flujos financieros privados hacia las correspondientes actividades económicas. El mutuo refuerzo del marco para unas finanzas sostenibles y la unión de los mercados de capitales debe crear asimismo nuevas oportunidades ⁽²⁾.

2.2. La estrategia de la UE en materia de finanzas sostenibles de 2018 consiste en una taxonomía, un sistema de divulgación de información para empresas e instrumentos de inversión, incluidos índices de referencia, normas y etiquetas. La Comisión afirma que se ha dado un gran paso en la creación de las bases para un sistema financiero sostenible, pero que aún queda mucho por hacer. Con la presente iniciativa abre una nueva fase de la estrategia de la UE en materia de finanzas sostenibles, que ahora hace referencia a la financiación de la transición de la economía real a la sostenibilidad, la inclusión, la resiliencia y la contribución del sector financiero y las ambiciones globales.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE aboga por una política económica orientada al bienestar que incluya varios objetivos: sostenibilidad medioambiental, crecimiento sostenible e integrador, pleno empleo y trabajo de calidad, distribución equitativa, salud y calidad de vida, estabilidad de los mercados financieros, estabilidad de precios, un comercio equilibrado basado en una estructura industrial y económica justa y competitiva y unas finanzas públicas estables. Estos objetivos son coherentes tanto con los objetivos establecidos en el artículo 3 del TUE como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Cabe, por lo tanto, lamentar que la «estrategia en materia de finanzas sostenibles» se refiera unilateralmente a los objetivos climáticos la mayor parte del tiempo. El CESE recomienda un enfoque integral que tenga en cuenta en la misma medida los objetivos tanto medioambientales como sociales y vele por equilibrarlos. Para evitar retrocesos y generar el consenso necesario, la acción por el clima debe entenderse en el contexto de una política económica centrada en la prosperidad.

3.2. La integración de las políticas de sostenibilidad con las políticas digitales y la política pos-COVID-19 puede imprimir una mayor fuerza a la acción de la UE. La política medioambiental debe ir acompañada de la creación de empleo de calidad, una distribución equitativa de los costes y los riesgos y un refuerzo de la economía de la UE, también a escala mundial. Asimismo es necesario aprovechar las sinergias entre la unión de los mercados de capitales y la estrategia en materia de finanzas sostenibles. La transparencia y la información son elementos esenciales de unos mercados más eficientes y, al mismo tiempo, un requisito previo para unas finanzas sostenibles. En general, también mejorarán el acceso de las pequeñas y medianas empresas a una financiación sostenible desde el punto de vista social y medioambiental. Además, el Grupo de Expertos Técnicos Interesados sobre Pymes de la UE destaca la necesidad de trabajar con las pequeñas empresas y apoyarlas en relación con el cumplimiento de los requisitos de divulgación de información sobre la sostenibilidad.

3.3. Se apoya expresamente el objetivo de reorientar y fomentar las inversiones para contribuir a la transición a una economía sostenible de la UE. Aunque la mayoría de las medidas enumeradas en el marco de la estrategia son coherentes, a menudo se trata únicamente de auditorías o de la posible introducción de actos legislativos, o carecen de un horizonte temporal. El tiempo y la eficacia son cruciales, sobre todo en el ámbito de la acción por el clima. En lugar de aspirar a alcanzar la perfección, debe ser posible manejar cierto grado de incertidumbre, opiniones divergentes y cuestiones abiertas. Además de analizar hasta qué punto las normas actuales son coherentes entre sí, se trata ahora de dar los siguientes pasos sin más demora. Para que la estrategia funcione en la práctica, se necesita un marco legal ordenado, bien secuenciado y coherente sin excesiva complejidad ni duplicidades.

3.4. El CESE valora positivamente el compromiso de la Comisión de emprender la transición hacia una economía sostenible de la UE. No obstante, para lograrlo, el trabajo básico sobre el desarrollo de una taxonomía o la elaboración de normas de información sobre sostenibilidad se delegará, en primer lugar, en la Plataforma sobre Finanzas Sostenibles y, en segundo lugar, en el Grupo Consultivo Europeo en materia de Información Financiera (EFRAG). Para lograr la transición hacia la sostenibilidad, son igualmente necesarios todos los órganos decisorios de la UE y los Estados miembros. En particular, el CESE pide al Consejo y al Parlamento Europeo que apoyen e impulsen las medidas hacia la sostenibilidad.

3.5. El CESE critica la práctica de recurrir excesivamente a actos delegados para regular importantes asuntos de política económica en lugar de recurrir al procedimiento legislativo ordinario. Los interlocutores sociales y la sociedad civil también deben participar plenamente en la elaboración y aplicación de las finanzas sostenibles y, en particular, en el desarrollo de criterios medioambientales, sociales y de gobernanza (criterios ASG). Debe garantizarse que estos estén representados de manera equilibrada en la Plataforma sobre Finanzas Sostenibles y el EFRAG. Habida cuenta de que la taxonomía y la información sobre sostenibilidad también afectan al mundo laboral, no es aceptable la participación extraordinariamente escasa de los sindicatos ⁽³⁾. En general, en las cuestiones que afectan al mundo del trabajo también debería consultarse directamente a las organizaciones de interlocutores sociales.

⁽²⁾ DO C 155 de 30.4.2021, p. 20.

⁽³⁾ Véanse los miembros y observadores de la Plataforma sobre Finanzas Sostenibles https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/eu-platform-on-sustainable-finance-members_en.pdf.

3.6. La consecución de los objetivos climáticos representa un bien público —incluso intergeneracional e internacional—, lo que plantea el riesgo de conductas parasitarias de aprovechamiento y disfunciones en el mercado. No se puede dar por hecho que las empresas, que compiten entre sí, pongan voluntariamente precio a los efectos externos, asumiendo así el papel de «policías de la transición». Tampoco cabe esperar una reorientación masiva de las inversiones basada en la autorregulación como resultado de una mayor transparencia. Por lo tanto, la estrategia en materia de finanzas sostenibles solo será eficaz y tendrá los efectos de orientación de las políticas deseados si forma parte de una política (económica) orientada globalmente a la sostenibilidad y con las correspondientes regulaciones. En este ámbito, la claridad de las políticas también facilita la gestión de riesgos en el sector financiero.

3.7. La inversión pública sigue desempeñando igualmente un papel fundamental, sobre todo porque a menudo desencadena nuevas inversiones privadas. Por desgracia, el marco fiscal de la UE ha creado a menudo incentivos para recortar la inversión pública ⁽⁴⁾, lo que se traduce en una falta de inversión en sostenibilidad e inclusión. Para cumplir los objetivos del Pacto Verde se necesita tanto una reorientación de la inversión privada como un estímulo de la inversión pública. En particular, el debate sobre la sostenibilidad subraya la necesidad de una «regla de oro».

4. Observaciones específicas

4.1. Financiación de la transición de la economía real a la sostenibilidad

4.1.1. La taxonomía de la UE debe reflejar un nivel de ambición superior al previsto en los actos legislativos, puesto que, de todos modos, puede darse por sentado el cumplimiento de las normas. Esta es la única manera de consolidar el liderazgo de las actividades económicas sostenibles gracias a las finanzas y las posibilidades de financiación. El éxito de la taxonomía está ligado a su amplia aceptación social. Debe ser transparente y tener base científica y actualizarse constantemente. Y solo cuando se garantice que las actividades económicas incluidas no pongan en peligro ninguno de los objetivos medioambientales ⁽⁵⁾ ni provoquen injusticias sociales, responderán a un concepto de sostenibilidad ampliamente aceptado. El CESE recuerda el principio de precaución consagrado en la política medioambiental de la UE ⁽⁶⁾.

4.1.2. Para aumentar la eficacia de la taxonomía, el CESE recomienda su utilización en la gestión de riesgos de empresas financieras (véase el punto 4.4). El CESE considera que la medición de la proporción que representan los activos de las entidades financieras relacionados con la taxonomía a través de la ratio de activos verdes (GAR), la integración de los riesgos medioambientales en las pruebas de resistencia y el uso de la taxonomía para los bonos verdes constituyen, entre otros, enfoques prometedores. No obstante, también recomienda hacer referencia a la taxonomía, las normas y las etiquetas, por ejemplo, en el ámbito de las ayudas y la contratación públicas o en el marco fiscal de la UE.

4.1.3. La adición de criterios técnicos de evaluación (acción 1c) debe llevarse a cabo con gran cautela y siguiendo estrictamente el principio de precaución. Entre otras cosas, tal como se establece en el Reglamento sobre la taxonomía ⁽⁷⁾, también debe respetarse estrictamente el criterio de evitar un perjuicio significativo a otros objetivos medioambientales o sociales ⁽⁸⁾. En este sentido, las propuestas para incluir la agricultura, el gas natural y la energía nuclear en la taxonomía deben examinarse con sumo cuidado. Salvaguardar su credibilidad es fundamental para no poner en peligro el proyecto de la taxonomía en su conjunto. El CESE destaca que una parte importante de la sociedad civil europea albergan serias dudas sobre si los sectores económicos propuestos por la Comisión son sostenibles. El CESE también se remite a estas observaciones en lo que atañe a la legislación sobre la financiación de determinadas actividades económicas (acción 1a).

4.1.4. El CESE admite que incluso las actividades económicas cuyas credenciales en materia de sostenibilidad resultan muy controvertidas pueden desempeñar un papel útil durante el período de transición, en especial si cumplen las normas técnicas más recientes. Por consiguiente, el CESE cree que este tipo de actividades podrían tratarse mejor por separado en un expediente distinto al de la taxonomía de la UE. Además, el CESE debería considerar la posibilidad de emprender una iniciativa independiente a este respecto. El objetivo de dicha iniciativa sería abogar por una política energética orientada hacia el bienestar, que, además de centrarse en los objetivos medioambientales, se centre también en la asequibilidad, el refuerzo de la economía de la UE a nivel interno y a escala mundial y el mantenimiento de empleos de calidad.

⁽⁴⁾ DO C 268 de 14.8.2015, p. 27.

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DO L 198 de 22.6.2020, p. 13).

⁽⁶⁾ Artículo 191 del TFUE.

⁽⁷⁾ Reglamento (UE) 2020/852, artículo 18.

⁽⁸⁾ Principio DNSH (principio de «no causar un perjuicio significativo»), tal como se define en el artículo 2, apartado 17, del Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros (DO L 317 de 9.12.2019, p. 1).

4.1.5. El acto delegado ya previsto en el Reglamento sobre la taxonomía para cubrir los cuatro objetivos medioambientales restantes en los ámbitos del agua, la biodiversidad, la prevención de la contaminación y la economía circular (acción 1d) constituye un paso positivo hacia un enfoque global en términos de sostenibilidad. El CESE también acoge con satisfacción el anuncio de la Comisión de que propondrá criterios de evaluación en el contexto de la biodiversidad a fin de vincular a esta con la acción por el clima. La ampliación a las actividades económicas con un comportamiento ambiental de nivel intermedio, así como la diferenciación entre las actividades económicas sin un impacto significativo en la sostenibilidad medioambiental y las actividades económicas que la perjudiquen significativamente (acción 1b) son pasos en la dirección correcta. Para ello, el informe de las actividades económicas con o sin impacto significativo está previsto en el Reglamento sobre la taxonomía hasta finales de 2021. El CESE insta a que dicho informe se presente hasta esa fecha. La ampliación de la taxonomía debe garantizar asimismo que no surjan vacíos que favorezcan el blanqueo ecológico, sobre todo, debido a su mayor complejidad.

4.1.6. El CESE acoge favorablemente la ampliación de las normas y etiquetas (acción 1e) y aboga, entre otras cosas, por una mayor determinación en la introducción de normas mínimas. Sería importante contar con un marco general para las etiquetas de los instrumentos financieros que financien la transición a fin de tener puntos de referencia claramente definidos y fiables. Es preciso prestar una atención especial al «blanqueo de sostenibilidad» engañoso, que se produce cuando una institución pretende ser más sostenible desde el punto de vista medioambiental o social de lo que realmente es. En cambio, hasta 2023 solo se realizará una evaluación que determine si esto es necesario. Incluso tratándose de crear un valor de referencia ASG, el texto se limita a efectuar el anuncio de una auditoría, aunque también en este caso las definiciones y normas vinculantes constituirían elementos fundamentales para procurar la claridad que los inversores y la sociedad acertadamente reclaman.

4.2. *Un marco inclusivo para unas finanzas sostenibles*

4.2.1. El CESE acoge con satisfacción que se facilite el acceso de los consumidores, los pequeños inversores y las pymes a la financiación sostenible para permitir proyectos más pequeños a nivel local (acción 2a). También es necesario garantizar unos costes de financiación justos. El fomento del conocimiento sobre la sostenibilidad es un buen enfoque que responde al creciente interés. Sin embargo, la educación financiera nunca puede sustituir a una protección sólida de los inversores, y el énfasis en los aspectos de sostenibilidad no debe dar lugar a que se oculten riesgos desproporcionados. La elaboración de un marco de competencias financieras debe hacerse contando con la representación de los inversores.

4.2.2. A fin de mejorar el sistema de información sobre la sostenibilidad también para las pymes no cubiertas por la propuesta de Directiva sobre la información sobre la sostenibilidad de las empresas (CSRD)⁽⁹⁾, el CESE acoge favorablemente los proyectos en el ámbito del asesoramiento y la brújula de la taxonomía (acción 2a). Es importante mejorar y aumentar la obligatoriedad de la información, ya que las actividades económicas de las pequeñas empresas también pueden tener un profundo impacto medioambiental. El CESE señala que la sociedad civil en su conjunto está muy interesada en una política empresarial sostenible. En particular, los clientes e inversores de las pymes también exigirán declaraciones sobre la sostenibilidad. Sin embargo, en el marco de un sistema simplificado de notificación ASG, debe prestarse una atención especial a la eliminación del blanqueo ecológico. Además, se recomiendan los siguientes pasos: normalización y comparabilidad de la información no financiera de las empresas de la UE, aplicación de un marco normativo y de supervisión para los proveedores de datos sobre sostenibilidad y garantía de acceso a datos no financieros brutos de las empresas. Los requisitos de información no son un fin en sí mismos y, por tanto, no deben suponer recursos y costes excesivos, sino que deben contribuir eficazmente a la transparencia al objeto de mejorar la eficiencia del mercado y facilitar de este modo un mejor acceso a la financiación.

4.2.3. El uso de las tecnologías digitales para una financiación sostenible es coherente y, a la inversa, también es necesario integrar los aspectos de sostenibilidad en las tecnologías (acción 2b). La coordinación de las medidas para promover la sostenibilidad global, la digitalización y la gestión de la crisis causada por la COVID-19 crea sinergias que deben reforzarse para dar mayor fuerza a la acción de la UE. En el marco de una programación presupuestaria verde (acción 2e), el CESE recomienda que esta se vincule a una (futura) «regla de oro» para las inversiones. En general, cabe lamentar que tampoco se prevea al respecto un enfoque global de la sostenibilidad. En el caso de la distribución de riesgos, debe velarse por que no se produzca una carga y una transferencia de riesgos unilaterales en detrimento del sector público.

4.2.4. El aumento de la cobertura de los riesgos medioambientales es una adaptación a la realidad (acción 2c). Según la Comisión, un ligero aumento puede reducir considerablemente los costes de las catástrofes relacionadas con el clima para los contribuyentes y los gobiernos, algo que el CESE acoge con gran satisfacción. Por el contrario, las medidas propuestas, como la identificación de ejemplos de buenas prácticas, parecen en gran medida defensivas. En cualquier caso, los interlocutores sociales y la sociedad civil deben participar en un diálogo sobre la resiliencia (climática).

⁽⁹⁾ Propuesta de Directiva por la que respecta a la información corporativa en materia de sostenibilidad [COM(2021) 189 final].

4.2.5. Las medidas de apoyo a inversiones sociales creíbles (acción 2d) están lejos de ser suficientes para colmar el vacío de la estrategia en lo social. Aunque es cierto que el Reglamento sobre la taxonomía⁽¹⁰⁾ ofrece un nivel mínimo de protección al referirse, entre otras cosas, a las normas fundamentales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, esto no es suficiente para impulsar el progreso social a través de la taxonomía. Para ello se necesita un enfoque coherente que profundice en la sostenibilidad social, centrándose en las personas y el mundo laboral. Esta base ya se contempla en el pilar europeo de derechos sociales y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Por ejemplo, una taxonomía que abarque igualmente objetivos medioambientales y sociales y que, por tanto, contemple el principio general DNSH⁽¹¹⁾ puede constituir una base valiosa para una UE sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental. Con la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil podría desarrollarse rápidamente una taxonomía integral. El informe sobre la taxonomía social aparecerá a finales de 2021; en todo caso, demasiado tarde.

4.2.6. También llegará tarde la revisión de las normas técnicas en el marco del Reglamento sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros (SFDR)⁽¹²⁾ prevista para finales de 2022, para aclarar los indicadores de impactos ambientales y sociales adversos. El CESE pide que se examinen con mayor rapidez los indicadores sobre los derechos humanos y los derechos de los trabajadores y que se apliquen normas más estrictas. Huelga decir que también en este ámbito debe contarse con la plena participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil.

4.3. Mejora de la resiliencia frente los riesgos de sostenibilidad

4.3.1. El CESE aboga por la integración de los factores de sostenibilidad en la gestión de riesgos en el sector financiero. Solo así se puede romper el círculo vicioso de las empresas financieras que financian actividades perjudiciales para el clima. Aunque el cambio climático plantea graves riesgos para los bancos y las empresas de seguros, también afecta al sector financiero en su conjunto e incluso pone en peligro la estabilidad financiera general. En este contexto, el CESE advierte contra la tentación de interpretar erróneamente el papel del sector financiero como el de un organismo de ejecución que impone objetivos de sostenibilidad en aras del interés general. Sin embargo, los riesgos climáticos son difícilmente cuantificables debido a su intensidad, unicidad e incertidumbre. No obstante, esto no debe conducir a un retraso en la adopción de medidas concretas, ya que ello agravaría el problema. En general, es necesario actuar con rapidez y prudencia para evitar reacciones repentinas. La taxonomía de la UE debe servir como base.

4.3.2. Se acoge con satisfacción la inclusión de los riesgos de sostenibilidad en las normas contables y en el desarrollo de normas para el capital natural, siendo esenciales unas normas y métodos científicamente sólidos, rigurosos y fiables (acción 3a). El registro sistemático de los riesgos ASG relevantes en las calificaciones y perspectivas es igualmente útil (acción 3b). El CESE propone reabrir el debate sobre la agencia de calificación crediticia de la UE en el contexto actual a fin de consolidar el liderazgo de la UE en el ámbito de la sostenibilidad.

4.3.3. El planteamiento de tener en cuenta los factores ASG en el sistema de gestión de riesgos de los bancos y en el marco de la supervisión de seguros es coherente (acciones 3c y 3d). Esto también debe tenerse en cuenta en las revisiones del Reglamento de requisitos de capital (RRC), la Directiva de requisitos de capital (DRC) y la Directiva Solvencia II⁽¹³⁾, que se espera que vayan acompañadas de largos debates. Por lo tanto, el CESE recomienda que se adopten también medidas oportunas en relación con las normas de medición de riesgos en la gestión de riesgos, a fin de garantizar una rápida identificación de los riesgos de sostenibilidad y una provisión de capital adecuada. Para ello, a nivel técnico, son adecuadas, entre otras cosas, las directrices de las Autoridades Europeas de Supervisión. En general, se recomiendan políticas de riesgo y de capital propio sólidas, con visión de futuro y cuidadosamente calibradas, que tengan en cuenta cuáles son los efectos de los riesgos para la sostenibilidad en la estabilidad de los mercados financieros.

4.3.4. Medidas como las pruebas de resistencia internas como complemento van en la dirección correcta. Sin embargo, el CESE se opone a la idea de que las exposiciones consideradas sostenibles reciban un tratamiento de supervisión especial, de modo que se produzca una reducción de los requisitos de capital, por ejemplo. La creciente complejidad del marco legal puede dar lugar a confusión y a lagunas en la regulación. Por consiguiente, el CESE aboga por una evaluación rigurosa de los riesgos económicos. La ponderación de riesgos debe fundamentarse principalmente en los riesgos de estabilidad económica. A este respecto, existe el peligro, en cualquier caso, de que las inversiones perjudiciales para el clima pierdan calidad crediticia y queden «bloqueadas». El CESE advierte de que, en caso de que el RRC, la DRC y la Directiva Solvencia II se difuminen, se correrá el riesgo de sufrir grandes altibajos prudenciales y de poner en peligro las normas a las que se haya llegado.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (UE) 2020/852, artículo 18.

⁽¹¹⁾ Principio DNSH (principio de «no causar un perjuicio significativo»).

⁽¹²⁾ Reglamento (UE) 2019/2088 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros.

⁽¹³⁾ Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (DO L 335 de 17.12.2009, p. 1).

4.3.5. El BCE, entre otros, llama la atención sobre la relación entre la crisis climática y la estabilidad financiera. El CESE acoge con satisfacción la publicación por parte del BCE de fichas informativas sobre integración de los riesgos medioambientales, sociales y de gobernanza (riesgos ASG) y respalda las medidas adoptadas para reforzar la vigilancia y la gestión de los riesgos sistémicos potenciales (acción 3e). El objetivo es abarcar, en la medida de lo posible, a todas las entidades, agentes, productos y plataformas comerciales, incluidos los sectores menos regulados. Asimismo, el CESE subraya que el enfoque debe centrarse en primer lugar en la contención y no en la toma de riesgos. Y, lamentablemente, ni siquiera se abordan los riesgos de sostenibilidad social que amenazan la cohesión social porque la brecha de distribución se amplía.

4.4. *Mejorar la contribución del sector financiero a los objetivos de sostenibilidad*

4.4.1. El sector financiero desempeña una función fundamental en el ciclo económico, por lo que adquiere un importante papel en el marco de la sostenibilidad, pues en las inversiones del presente se perfilan ya las emisiones de CO₂ del futuro. Por consiguiente, es lógico que la Directiva DRC obligue a diversas entidades del mercado financiero a revelar sus planes para la transición y su contribución a la reducción de la huella ecológica, así como a procurar reforzar las actividades de divulgación de información y de descarbonización de los participantes en los mercados financieros en relación con los productos financieros en el contexto del Reglamento sobre divulgación de información en materia de finanzas sostenibles (acción 4a). El CESE recomienda vincular la mejora de la información a las vías transitorias establecidas y ampliar los requisitos de información a otros participantes en los mercados financieros. Las promesas voluntarias de sostenibilidad podrán ser, al igual que la propia Comisión señala, tan solo un primer paso, por lo que deben apoyarse todas las medidas encaminadas a aumentar la obligatoriedad para evitar la confusión y la arbitrariedad.

4.4.2. A su vez, con respecto a las obligaciones fiduciarias y reglas de administración se actúa sobre todo a nivel de auditorías (acción 4b). Es conveniente ampliar el concepto de «mejor interés a largo plazo de los miembros y los beneficiarios» y exigir que se tengan en cuenta los efectos de la sostenibilidad. Una vez más, no debe producirse una transferencia desproporcionada de riesgos bajo «pretextos verdes». La clasificación de las inversiones no sostenibles debe adaptarse con diligencia, centrándose, en particular, en la ponderación del riesgo de nuevas inversiones en combustibles fósiles. Para lograr una transición justa, la sostenibilidad social no debe volver a quedar en un ángulo muerto. La mejora de la disponibilidad, la integridad y la transparencia de la investigación de mercado y las calificaciones ASG es también un complemento importante, ya que se necesita urgentemente una mayor fiabilidad y comparabilidad ante la confusa variedad de conceptos (acción 4c).

4.5. *Supervisar una transición ordenada y garantizar la integridad del sistema financiero*

4.5.1. El CESE apoya todas las medidas destinadas a permitir a las autoridades supervisoras actuar contra el blanqueo ecológico (acción 5a). Al fin y al cabo, resulta algo obvio poner a disposición de estas los medios necesarios para desempeñar su papel. Lamentablemente, también en este caso se prevé una única revisión sin indicarse un calendario. El CESE llama una vez más la atención sobre el factor tiempo y lamenta que solo se haga referencia a la sostenibilidad medioambiental. Por último, es recomendable definir el «blanqueo ecológico» o «blanqueo de sostenibilidad» para facilitar la aplicación de las contramedidas.

4.5.2. Un marco sólido de supervisión para medir los progresos del sistema financiero de la UE es una importante medida de acompañamiento (acción 5b). La inclusión de los flujos de capital en las inversiones sostenibles, la evaluación de las necesidades de inversión y la revisión de los mercados financieros para centrarse en los objetivos climáticos y medioambientales constituyen aspectos positivos. Por desgracia, una vez más, se excluye la sostenibilidad social. El CESE pide que en la revisión de la orientación de los mercados financieros hacia los objetivos climáticos y medioambientales se incluya, además de a las entidades financieras, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil.

4.5.3. Urge mejorar la colaboración entre las autoridades supervisoras y el BCE (acción 5c). En el contexto del objetivo de lograr una mayor coherencia en la acción política, es deseable una acción rápida. También deberían incluirse a este respecto a las autoridades supervisoras nacionales. En el contexto del refuerzo de la investigación sobre la sostenibilidad en las finanzas y en la transferencia de conocimientos entre el sector financiero y la comunidad investigadora (acción 5d), el CESE pide la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil, así como que se tenga en cuenta la sostenibilidad social.

4.6. *Fomento de la ambición mundial*

4.6.1. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de alcanzar un consenso ambicioso en los foros internacionales (acción 6a). Dada la estrecha interdependencia internacional de los mercados financieros y el mantenimiento de la estabilidad financiera global, es esencial una buena gobernanza internacional en general y, en particular, en materia de sostenibilidad. Los mercados mundiales necesitan marcos y normas reconocidos a nivel mundial. Esto incluye aspectos muy prácticos pero decisivos, como la necesidad de disponer de un acceso global a los datos, a fin de que sea posible evaluar la sostenibilidad de una inversión.

4.6.2. El hecho de que la coordinación internacional sea en ocasiones lenta no debe tomarse nunca como pretexto ni conducir a un retraso de la evolución a escala de la UE. Por el contrario, cuanto más éxito tenga una financiación sostenible en Europa, más probable será que el camino de la UE sirva como modelo global. Por consiguiente, la fiabilidad de la taxonomía de la UE y la plena aplicación de la doble materialidad son también importantes en este contexto. El CESE pide

encarecidamente que se preste mayor atención a la sostenibilidad social a nivel internacional, también en el sentido de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Las empresas europeas no deberían tener que lidiar con tantas normativas diferentes hasta el punto de que ello se convierta en una desventaja competitiva grave.

4.6.3. Profundizar en el trabajo de la Plataforma internacional de finanzas sostenibles (IPSF) resulta coherente (acción 6b). En este sentido, se pide a la Comisión que promueva una mayor cooperación e interacción no solo entre la IPSF y el sector privado, sino también con los interlocutores sociales y la sociedad civil, a fin de garantizar, por ejemplo, el respeto de los derechos humanos en el marco de las finanzas sostenibles. Por supuesto, el CESE también recomienda a este respecto un enfoque global de la sostenibilidad. Esto también es válido en el marco del apoyo a los países de ingresos medios y bajos (acción 6c).

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los bonos verdes europeos»

[COM(2021) 391 final — 2021/0191 (COD)]

(2022/C 152/17)

Ponente: **Philip VON BROCKDORFF**

Consultas	Consejo, 12.8.2021 Parlamento Europeo, 13.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114 y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	23.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	123/1/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El estándar «voluntario» de bonos verdes europeos crea un régimen respaldado por la transparencia y la supervisión. Con este régimen podrían financiarse los proyectos que se ajusten a la taxonomía de actividades sostenibles de la UE, y los emisores tendrían que proporcionar información adicional en el momento de la emisión y, posteriormente, mediante informes periódicos sobre el uso de los ingresos y el impacto del proyecto.

1.2. El CESE cree que el estándar de bonos verdes europeos también tiene el potencial de producir importantes beneficios económicos tanto para los emisores como para los inversores. Esto es posible porque la propuesta pretende crear un mecanismo universal, creíble y racionalizado para la emisión de bonos verdes, minimizando las asimetrías informativas, a la vez que aporta importantes beneficios para la reputación de los emisores que recurren a este estándar.

1.3. El CESE considera que el hecho de que estos bonos se ajusten al Reglamento sobre la taxonomía de la UE también los hace adecuados para financiar actividades económicas que apoyen la transición hacia economías más sostenibles y descarbonizadas.

1.4. El estándar propuesto también ayudaría a reducir significativamente los niveles actuales de incertidumbre sobre los tipos de activos o gastos que pueden clasificarse razonablemente como aplicación ecológica del capital. Sin embargo, debido a la conformidad con la taxonomía de la UE a la que se hace referencia más arriba, el CESE considera que es necesaria una orientación clara por parte de la Comisión para encaminar a los inversores hacia los bonos verdes europeos y los proyectos que tengan un impacto positivo en el medio ambiente.

1.5. El CESE considera que, para seguir desarrollando los bonos verdes como una clase de activos, es necesario utilizar un estándar uniforme en todos los Estados miembros que sea aplicable a los emisores. Sin embargo, no hay que subestimar el reto que supone para los emisores el cumplimiento de los estándares de la taxonomía de la UE. Con toda probabilidad, sopesarán los costes de una verificación externa con los beneficios de acceder a una base de inversores más amplia. Es necesario evitar una situación en la que los emisores privados prefieran bonos verdes alternativos y procesos de certificación menos onerosos.

1.6. Los procedimientos de información y cumplimiento propuestos también podrían tener un impacto financiero desproporcionado en las pymes, para las que el estándar verde de la UE puede ser demasiado punitivo, y desalentar así un mayor crecimiento. También debe evitarse esto y, por lo tanto, el CESE recomienda un enfoque pragmático en cuanto a las exigencias de supervisión e información. Evitar el exceso de normas y de regulación, incluso en el caso de las empresas emisoras, facilitaría la adopción del estándar de bonos verdes europeos en todos los mercados de capitales. En las economías en proceso de descarbonización, se considera que las empresas emisoras son tan importantes como la emisión de bonos verdes de la Comisión, y el CESE opina que los estándares aplicados a los bonos verdes emitidos por el sector público y las empresas de emisión deben converger.

1.7. En lo que respecta a los emisores de bonos verdes no pertenecientes a la UE, el CESE estima que el acceso a los mercados de capitales de la UE y viceversa debería basarse en la armonización de las taxonomías entre jurisdicciones a nivel mundial. A juicio del CESE, esto es especialmente importante ya que los desafíos medioambientales como el cambio climático no pueden ser abordados por la UE en solitario. A menos que haya algún punto en común sobre la armonización de la taxonomía con terceros países, es poco probable que el Reglamento propuesto por la Comisión sobre un estándar voluntario de bonos verdes se convierta en un estándar para el mercado mundial de bonos verdes. La Plataforma internacional de finanzas sostenibles debería desempeñar un papel clave a la hora de proporcionar este terreno común actuando como foro de diálogo entre los responsables políticos.

1.8. Por último, el CESE acoge con satisfacción el requisito de la taxonomía de la UE de que las inversiones cumplan el principio de «no causar un perjuicio significativo» (principio DNSH) y las garantías mínimas, dada la necesidad permanente de dar prioridad a la transformación ecológica junto con la protección social y la salvaguardia de los derechos humanos y de los trabajadores. No obstante, esto puede limitar el alcance de la armonización de la taxonomía con terceros países, en particular si dichas jurisdicciones no cumplen los criterios DNSH, como el reconocimiento de los derechos de negociación colectiva. A tal fin, el CESE propone que se cree un comité de seguimiento específico para supervisar la dinámica del mercado de bonos verdes, que cuente con la participación de los interlocutores sociales.

2. Observaciones generales

2.1. El 6 de julio de 2021 la Comisión Europea propuso un nuevo Reglamento sobre un estándar de bonos verdes europeos voluntario. El Reglamento propuesto pretende hacer más sostenible el sistema financiero de la UE mediante la creación de un «patrón-oro» para los bonos verdes que pueda compararse con otras normas del mercado y, potencialmente, ajustarse a ellas.

2.2. El estándar de bonos verdes estaría abierto a todos los emisores de bonos verdes, incluidos los emisores privados, públicos, soberanos y los situados fuera de la UE.

2.3. El marco propuesto establecería un estándar voluntario sobre cómo las empresas y las autoridades públicas podrían utilizar los bonos verdes para obtener fondos en los mercados de capitales para financiar proyectos.

2.4. El estándar exige que los emisores asignen todos los ingresos de la emisión a actividades que cumplan los requisitos del Reglamento sobre la taxonomía (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ hasta la fecha de vencimiento del bono. Establece objetivos medioambientales, criterios de selección y umbrales de rendimiento para las actividades económicas. Una actividad económica se considerará conforme si: a) contribuye sustancialmente a uno o varios de los objetivos medioambientales; b) no causa ningún perjuicio significativo a otros objetivos medioambientales; y c) cumple con las garantías sociales y de gobernanza.

2.5. Los bonos verdes europeos ayudarían a financiar proyectos a largo plazo (de hasta diez años) siempre que dichos proyectos estén en consonancia con los objetivos medioambientales del Reglamento sobre la taxonomía.

2.6. Los bonos verdes europeos estarían sujetos a una revisión externa para garantizar que cumplen con los requisitos mencionados anteriormente, en particular que los proyectos se ajustan a la taxonomía. Según la propuesta, los verificadores externos se registrarán en la Autoridad Europea de Valores y Mercados y tendrán que cumplir las condiciones de registro de forma periódica.

2.7. En caso de que se produzca un cambio en los criterios técnicos de selección de la taxonomía de la UE con arreglo al Reglamento sobre la taxonomía después de una emisión de bonos, la propuesta permite a los emisores seguir cumpliendo los requisitos de conformidad con los criterios preexistentes durante otros cinco años. Sin embargo, el CESE considera que, una vez que un bono es calificado como «verde» en el momento de la emisión, no deben modificarse las normas de asignación de los ingresos. En la práctica, aunque los criterios técnicos de selección de la taxonomía cambien y el bono ya no cumpla los nuevos criterios, debe seguir siendo «verde» hasta el momento de su vencimiento. Esto debería contribuir a la estabilidad de los mercados de bonos verdes.

2.8. El objetivo de la propuesta es asimismo aumentar la confianza y las garantías de los inversores, y reducir los riesgos de que los proyectos financiados con bonos verdes no alcancen los objetivos medioambientales previstos. Los emisores de dichos bonos tendrán que presentar informes periódicos.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DO L 198 de 22.6.2020, p. 13).

2.9. Será obligatoria una «ficha informativa sobre el bono verde» en la que se establezcan los objetivos de financiación definitivos de la emisión, y esta ficha informativa estará sujeta a una «verificación previa a la emisión» por parte de un verificador externo registrado para garantizar que el bono cumple los requisitos del estándar de bonos verdes.

2.10. Los emisores de bonos verdes también tendrán que publicar informes anuales que demuestren cómo los ingresos de la emisión del bono se ajustan a la taxonomía de la UE.

2.11. Una vez asignados todos los ingresos por la venta de bonos verdes (lo que debe ocurrir antes del vencimiento de los bonos), el emisor deberá obtener una «verificación posterior a la emisión». Para algunos emisores (como algunas entidades financieras), se tratará de un requisito anual.

2.12. También se exigirá la publicación de al menos un informe del impacto medioambiental global del bono.

3. Observaciones específicas

3.1. La propuesta de la Comisión Europea de un estándar de bonos verdes europeos llega en un momento en el que la demanda de bonos verdes está aumentando en la UE. Sin embargo, la emisión actual de bonos verdes dentro de la Unión aún representa solamente el 2,6 % de toda la emisión de bonos de la UE, por lo que sigue habiendo una importante oportunidad de crecimiento. Por ejemplo, en el segundo trimestre de 2021 la emisión de bonos verdes en la UE creció alrededor de un 30 % en relación con el mismo período de 2020, reflejando la trayectoria de crecimiento dentro de este ámbito⁽²⁾.

3.2. A pesar de ello, cada vez es mayor la preocupación sobre el verdadero alcance de los beneficios medioambientales derivados de los proyectos financiados por la emisión de dichos bonos. El término para describir estas preocupaciones es «blanqueo ecológico», que refleja las, a veces inciertas, credenciales ambientales de los proyectos financiados mediante bonos verdes. Esto crea un problema de credibilidad para los emisores que tratan de establecer su reputación medioambiental, y una asimetría de información para los inversores que pueden tener, de antemano, dificultades para identificar proyectos verdaderamente sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

3.3. El problema radica en el hecho de que los bonos verdes son iguales a todos los demás bonos: la diferencia es que los ingresos procedentes de la emisión de bonos verdes se utilizan para un proyecto que cumple ciertos criterios medioambientales preestablecidos. En caso de incumplimiento, al igual que en cualquier emisión de bonos, el inversor suele actuar contra el balance completo del emisor. El valor adicional para el inversor se deriva de la posesión de un bono que cumple objetivos sostenibles o medioambientales. Sin embargo, la cuestión es que las definiciones de actividades sostenibles varían entre las distintas jurisdicciones dentro de la UE. Por lo tanto, comparar los impactos de los proyectos entre jurisdicciones y a menudo entre regiones dentro de un Estado miembro es casi imposible.

3.4. También está el problema que plantea la información sobre el uso de los ingresos. Los problemas de divulgación por parte de los emisores y de comunicación de la información sobre el uso de los ingresos a los inversores tienden a ser más pronunciados en los Estados miembros en los que se necesitará una gran cantidad de inversiones hipocarbónicas en el futuro.

3.5. El estándar de bonos verdes europeos pretende resolver estos problemas creando un régimen que se caracterice por la transparencia y la supervisión. Con este régimen solo podrían financiarse los proyectos que se ajusten a la taxonomía de actividades sostenibles de la UE, y los emisores tendrían que proporcionar información adicional en el momento de la emisión y, posteriormente, mediante informes periódicos sobre el uso de los ingresos y su impacto. Además, solo los verificadores externos supervisados por la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) podrán aprobar un bono verde de la UE. No obstante, el CESE advierte contra las concentraciones del mercado para mantener bajo control los costes de los verificadores externos. Por ejemplo, un proceso de registro sencillo y fluido puede fomentar la competencia en este ámbito, y no pondría en peligro el conocimiento ni la calidad de los verificadores.

3.6. El estándar de bonos verdes europeos también tiene el potencial de producir importantes beneficios económicos tanto para los emisores como para los inversores. En la actualidad, las cuestiones relacionadas con la credibilidad y las asimetrías informativas generan costes adicionales para todas las partes implicadas; los emisores se esfuerzan por demostrar sus credenciales a través de diversos procedimientos onerosos, incluidos procedimientos costosos de verificación externa y una mayor información, mientras que los inversores pueden tener que esforzarse más en la búsqueda con el fin de identificar adecuadamente las oportunidades de inversión sostenible adecuadas. El bono verde europeo propuesto crearía un mecanismo universal, creíble y racionalizado para la emisión de bonos verdes, minimizando las asimetrías informativas, a la vez que aporta importantes beneficios para la reputación de los emisores que recurren a este estándar.

⁽²⁾ Iniciativa de Bonos Climáticos (2021). Desglose regional de la emisión de bonos verdes, por volumen de emisión.

3.7. Los bonos verdes europeos que se ajustan al Reglamento sobre la taxonomía de la UE son muy adecuados para financiar actividades económicas que apoyen la transición hacia economías más sostenibles y descarbonizadas. Los bonos verdes deben considerarse como una opción preferencial y deberán crearse incentivos adecuados para hacer realmente «ecológico» el sistema financiero de la UE.

3.8. La propuesta también permitiría a las empresas con sede en la UE emitir un bono verde europeo para adquirir o construir un activo que se ajuste a la taxonomía de la UE, como por ejemplo un nuevo edificio energéticamente eficiente. De este modo, las empresas podrían aumentar su cuota de activos adaptados a la taxonomía. No obstante, también deberían tenerse en cuenta los costes sociales conexos, incluidos los despidos colectivos.

3.9. El estándar propuesto también ayudaría a reducir significativamente los niveles de incertidumbre existentes en relación con los tipos de activos o gastos que pueden clasificarse razonablemente como una aplicación ecológica del capital, debido a la conformidad con la taxonomía de la UE a la que se ha hecho referencia; ello generaría una mayor confianza en el mercado de bonos verdes y ayudaría a impulsar aún más el crecimiento y la inversión dentro de este campo emergente, así como la integración de las finanzas verdes. Con el tiempo, el estándar de bonos verdes europeos podrá entrar en vigor, pero se necesita una orientación por parte de la Comisión para dirigir a los inversores hacia bonos de mayor calidad y proyectos que realmente tengan un impacto positivo en el medio ambiente, así como para crear una nueva clase de activos en el mercado de capitales dentro de la UE. La perspectiva de contar con esta orientación es otra de las razones por las que se acoge favorablemente esta propuesta.

3.10. En este contexto, los bonos verdes se convertirían en un componente fundamental para la financiación de la transición hipocarbónica en toda la UE. Los bonos verdes suelen tener duraciones largas y el capital se reembolsa cuando el bono llega a su vencimiento, como se requiere en el caso de los grandes proyectos de infraestructura. Aunque el uso de la etiqueta de bonos verdes europeos sería voluntario, los inversores tienen todos los incentivos para utilizarla en sus esfuerzos por movilizar capital para proyectos con beneficios medioambientales visibles. Esto ya representa en sí mismo una ventaja importante, pero la principal ventaja es el propio estándar, que proporciona un índice de referencia para los activos verdes en el mercado de capitales. Se espera que esto desarrolle aún más los bonos verdes como una clase de activos, permitiendo a los inversores identificar una curva de rendimientos específica para los instrumentos de deuda verdes. Si adoptan un estándar uniforme en todos los Estados miembros que sea aplicable a todos los emisores, los fondos de bonos verdes y la concesión de préstamos bancarios verdes podrían ayudar a movilizar fondos adicionales para facilitar la transición a una economía hipocarbónica. Esto se facilitaría aún en mayor grado si se partiera del supuesto de que la fijación de precios de los préstamos verdes es suficientemente razonable.

3.11. El bono verde europeo también podría dar lugar a un índice de referencia para los bonos verdes en los mercados de fuera de la UE, como ha sido el caso de los fondos de inversión minorista. De hecho, la UE se ha consolidado como líder mundial en este ámbito (con el 51 % de las emisiones mundiales en 2020 procedentes de empresas y organismos públicos de la UE) y el estándar de bonos verdes europeos generaría más oportunidades de financiación sostenible para los inversores en la UE de todos los mercados internacionales.

3.12. Es importante establecer un estándar para los bonos verdes. Sin embargo, no se debe subestimar el reto que supone para los emisores cumplir los estándares de la taxonomía de la UE. Con toda probabilidad, sopesarán los costes y las complicaciones de un largo proceso de verificación externa aprobado y supervisado por la AEVM con los beneficios de acceder a una base de inversores más amplia. Así, los emisores privados podrían preferir bonos verdes alternativos y procesos de certificación menos onerosos. Estos procesos de información y cumplimiento propuestos también podrían tener un impacto financiero desproporcionado en las pymes, para las que el estándar verde de la UE puede ser demasiado punitivo, y desalentar así un mayor crecimiento. La experiencia con los productos del mercado de capitales a escala de la UE, cuya aceptación no ha sido tan alentadora, puede arrojar luz sobre el interés potencial de los bonos verdes de la Unión.

3.13. Por lo tanto, es necesario que el supervisor de la UE aplique el estándar de bonos verdes de la forma más pragmática posible. Aunque la Comisión será el principal emisor de bonos verdes (250 000 millones EUR en los próximos tres años en el marco de NextGenerationEU), y los Estados miembros emitirán un total de unos 80 000 millones EUR en bonos verdes, no se puede restar importancia al papel del sector privado en la emisión de este tipo de bonos. Evitar el exceso de normas y regulación en el caso de las empresas emisoras facilitaría la adopción del estándar de bonos verdes en los mercados de capitales de la UE. Sin embargo, es necesario hacer una advertencia. Según la propuesta, los bonos verdes emitidos por el sector público en los Estados miembros no estarían sujetos a la verificación externa tal y como se prevé en el texto presentado. Aunque los emisores del sector público seguirían teniendo que rendir cuentas a los inversores en bonos, dados los compromisos de los Estados miembros con una transición hacia una economía hipocarbónica, la aplicación generalizada del estándar de bonos verdes de la UE garantizaría ese compromiso. Por otra parte, permitir dos tipos de bonos verdes (uno para el sector público y otro para las empresas emisoras) podría dar lugar a al menos dos estándares diferentes.

3.14. Otra cuestión que debe abordarse es cómo permitir que los emisores de bonos verdes de fuera de la Unión accedan a los mercados de capitales de la UE y viceversa; de ahí la necesidad de armonizar las taxonomías entre jurisdicciones a nivel mundial. En este contexto, resulta pertinente hacer referencia a la Plataforma internacional de finanzas sostenibles, que es un foro para el diálogo entre responsables políticos, con el objetivo general de aumentar la cantidad de capital privado que se invierte en inversiones ambientalmente sostenibles. El objetivo final de la Plataforma internacional de finanzas sostenibles es facilitar la movilización de capital privado hacia inversiones sostenibles desde el punto de vista medioambiental. Por ello, la Plataforma internacional de finanzas sostenibles ofrece un foro multilateral de diálogo entre los responsables políticos para ayudar a los inversores a identificar y aprovechar las oportunidades de inversión sostenible que verdaderamente contribuyen a los objetivos climáticos y medioambientales. La armonización de las taxonomías debería debatirse y acordarse en este foro.

3.15. Como ya se ha dicho, la AEVM, como supervisor de los mercados de capitales de la UE, desempeñaría un papel fundamental a la hora de garantizar la aplicación de los estándares propuestos de la manera más pragmática posible. Esto requeriría que desarrollara sus competencias y su capacidad como supervisor de los verificadores de bonos verdes europeos. La Comisión establece los criterios de clasificación y transparencia y estos representan una base sólida para la AEVM. A juicio del CESE, a medida que la AEVM desarrolle su capacidad, con el tiempo, podría ayudar a sus homólogos de fuera de la UE a aplicar estándares similares y, por tanto, facilitar el acceso de los inversores de la UE a los mercados emergentes.

3.16. Otro punto que debe tenerse en cuenta es que la transición hacia una economía europea hipocarbónica requerirá una financiación muy superior a la disponible en NextGenerationEU. El sector privado ya está desempeñando un papel en esta transición, pero se necesita mucho más. Por tanto, el estándar de bonos verdes europeos propuesto desarrollaría aún más un incipiente mercado de bonos verdes y movilizaría a más emisores, además de facilitar la financiación transfronteriza en los mercados de capitales. En el análisis final, el estándar de bonos verdes propuesto mejoraría la reputación de los potenciales emisores e inversores y su compromiso con el desarrollo sostenible y los objetivos medioambientales, a saber, la mitigación del cambio climático, la adaptación al cambio climático, el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos, la transición hacia una economía circular, el reciclaje, la prevención de residuos, la prevención y el control de la contaminación y la protección de ecosistemas saludables. Así, los objetivos medioambientales y sociales pertinentes formarían parte de cualquier estrategia empresarial. Además, la promoción de una etiqueta ecológica de la UE para los productos financieros, a la vez que se reduce al mínimo la burocracia, contribuiría a que las empresas privadas adoptaran una estrategia de este tipo.

3.17. Con el tiempo, el CESE espera que los inversores opten por los estándares de bonos verdes europeos, ya que esto garantizaría que los fondos se utilizan de acuerdo con la taxonomía, lo que a su vez facilita los requisitos de información de los inversores. De ahí que el objetivo sea adoptar el estándar propuesto para los bonos verdes en toda la UE, ya sea en el sector privado o en el público.

3.18. A este respecto, el CESE acogería con satisfacción que los bonos verdes existentes quedaran «protegidos» por el estándar propuesto, así como la posible aplicación de dichos estándares a los bonos de NextGenerationEU. El CESE cree firmemente que unos bonos verdes adaptados a la taxonomía ayudarían a alcanzar los objetivos medioambientales. Además, confía en que el estándar de bonos verdes europeos aumente el interés de los inversores por este tipo de inversiones, lo que contribuirá a desarrollar aún más el mercado de bonos verdes. Aunque se trata de una buena noticia para los emisores y los inversores, el CESE advierte de los problemas mencionados anteriormente.

3.19. De cara al futuro, y suponiendo que la propuesta se adopte tal cual, sería interesante evaluar i) hasta qué punto los inversores, tanto de dentro como de fuera de la UE, exigirían que los emisores se ajustaran a los estándares propuestos, o si la propuesta daría lugar a divergencias en el mercado de bonos verdes entre la UE y el resto del mundo, y ii) cómo afectaría la aplicación propuesta del estándar de bonos verdes europeos a la evolución del mercado de bonos verdes dentro y fuera de la UE.

3.20. A juicio del CESE, esto es especialmente importante ya que los desafíos medioambientales como el cambio climático no pueden ser abordados por la UE en solitario. A menos que haya algún punto en común sobre la armonización de la taxonomía con terceros países, es poco probable que el Reglamento propuesto por la Comisión sobre un estándar voluntario de bonos verdes se convierta en un estándar para el mercado mundial de bonos verdes. Esto daría lugar a una fragmentación de los mercados de capitales, con la posibilidad de que los emisores de terceros países no adopten los estándares propuestos por la Comisión. Esto podría frenar el flujo de fondos necesarios para abordar los enormes retos medioambientales, en particular el cambio climático.

3.21. Por último, el CESE acoge con satisfacción el requisito de la taxonomía de la UE de que las inversiones cumplan el principio de «no causar un perjuicio significativo» (principio DNSH) y las garantías mínimas, dada la necesidad permanente de dar prioridad a la transformación ecológica junto con la protección social y la salvaguardia de los derechos humanos y de los trabajadores. No obstante, esto puede limitar el alcance de la armonización de la taxonomía con terceros países, en particular si dichas jurisdicciones no cumplen los criterios DNSH, como por ejemplo el reconocimiento de los derechos de negociación colectiva. A tal fin, el CESE propone que se cree un comité de seguimiento específico para supervisar la dinámica del mercado de bonos verdes, que cuente con la participación de los interlocutores sociales.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta al tratamiento prudencial de los grupos de entidades de importancia sistémica mundial con una estrategia de resolución basada en una activación múltiple y una metodología para la suscripción indirecta de instrumentos admisibles de cara a cumplir el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles»

[COM(2021) 665 final — 2021/0343 (COD)]

(2022/C 152/18)

Ponente general: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Consultas	Consejo de la Unión Europea, 26.11.2021 Parlamento Europeo, 22.11.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Decisión de la presidenta del CESE	9.11.2021
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	174/2/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera necesario incorporar directamente en el Reglamento sobre requisitos de capital (RRC) un tratamiento prudencial específico relacionado con la suscripción indirecta de instrumentos admisibles a efectos del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles interno (MREL). Las modificaciones propuestas del RRC subsanarían las incoherencias detectadas entre el RRC y la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB).

1.2. El CESE recomienda que se aclaren en mayor medida las disposiciones del RRC sobre la comparación entre la suma de los requisitos reales de capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) de todos los grupos de resolución dentro de un grupo de entidades de importancia sistémica mundial (EISM) con una estrategia de resolución basada en una activación múltiple y el requisito teórico de las entidades basado en una activación única de dicho grupo EISM. Los cambios propuestos son necesarios para aclarar en qué medida las autoridades de resolución pueden abordar las posibles incoherencias entre los requisitos de activación única y de activación múltiple.

1.3. El CESE subraya que es necesario modificar la fórmula para el cálculo del excedente de TLAC/MREL de una filial en el contexto del régimen general de deducción aplicable a las EISM con una estrategia de resolución de activación múltiple para garantizar que dicha fórmula tenga en cuenta tanto los requisitos TLAC/MREL de la filial basados en el riesgo como los no basados en el riesgo, en consonancia con la norma TLAC. De este modo se evitaría la sobreestimación del excedente de TLAC/MREL de una filial determinada.

1.4. El CESE llama la atención sobre la necesidad de aclarar algunas disposiciones del RRC aplicables a las EISM con una estrategia de resolución de activación múltiple a fin de permitir la consideración de las filiales establecidas fuera de la Unión. De esta forma se armonizaría el RRC con el correspondiente principio TLAC acordado internacionalmente, que es aplicable con respecto a las filiales establecidas en todas las jurisdicciones del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF).

1.5. El CESE recomienda algunas aclaraciones específicas en el contexto del requisito de fondos propios y pasivos admisibles para las entidades que son filiales significativas de las EISM de fuera de la UE («TLAC interna») con el fin de garantizar que los instrumentos de deuda emitidos por dichas entidades cumplan todos los criterios de admisibilidad para los instrumentos de pasivos admisibles. La razón de este cambio es que, en la actualidad, los criterios de admisibilidad de los instrumentos de pasivos admisibles se basan en el supuesto de que dichos instrumentos sean emitidos por una entidad de

resolución, y no por filiales sujetas a un requisito de TLAC interna. Esta deficiencia se subsanaría aclarando que las mismas condiciones de admisibilidad aplicables a las entidades de resolución se aplican también, *mutatis mutandis*, a las entidades no afectadas por la resolución. Esto, a su vez, permitiría a dichas entidades cumplir su requisito de TLAC interna, entre otras cosas con pasivos admisibles, tal como habían previsto inicialmente los legisladores.

1.5.1. El CESE subraya que los bancos de activación múltiple deberían poder hacer uso de los ajustes acordados en la hoja de condiciones de TLAC. Estos ajustes están diseñados para garantizar un tratamiento equivalente entre los modelos de resolución basados en la activación única y la activación múltiple. Estos ajustes se incluyen en los artículos 12 *bis* y 72 *sexies*, apartado 4, del RRC II, pero estos dos artículos no incluyen a los terceros países. En particular, el artículo 12 *bis*, tal como está redactado, indica que los ajustes derivados de las diferencias en los activos ponderados por riesgo (APR) se limitan a las entidades con sede en la UE, ya que el concepto de entidad de resolución solo se refiere a las filiales con sede en la UE. Es importante ampliar el ámbito de aplicación para incluir cualquier otra filial que el grupo pueda tener en cualquier otro país.

1.6. El CESE considera que este objetivo no se consigue con la reciente propuesta de la Comisión porque la comparación entre la activación única hipotética y la suma de los APR de cada entidad de resolución deja fuera a las filiales de terceros países debido a que la comparación se refiere a los artículos 45 *quinquies* y 45 *nonies* de la DRRB, y esta Directiva no incluye las filiales de terceros países ni las diferencias entre los APR que se derivan de los diferentes criterios de cálculo entre terceros países y Estados miembros. Solo incluye las diferencias entre los Estados miembros.

2. Observaciones generales

2.1. El Reglamento sobre requisitos de capital (RRC) establece, junto con la Directiva sobre requisitos de capital (DRC), el marco normativo prudencial para las entidades de crédito que operan en la Unión. El RRC y la DRC fueron adoptados a raíz de la crisis financiera de 2008-2009 con el fin de aumentar la resiliencia de las entidades que operan en el sector financiero de la UE, basándose en gran medida en normas mundiales acordadas con los socios internacionales de la UE, en particular con el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB).

2.2. El RRC fue modificado posteriormente a fin de resolver las carencias que perduraban en el marco normativo y de incorporar algunos elementos pendientes de la reforma de los servicios financieros mundiales que resultan esenciales para garantizar la resiliencia de las entidades. El «Paquete de medidas de reducción del riesgo», adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 20 de mayo de 2019 y publicado en el Diario Oficial el 7 de junio de 2019, fue el desencadenante de una revisión de calado.

2.3. Esta reforma aplicó en la Unión la norma internacional relativa a la capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) para las entidades de importancia sistémica mundial (EISM) adoptada por el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) en noviembre de 2015 y mejoró la aplicación del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) para todas las entidades establecidas en la Unión.

2.4. La norma TLAC exige a las EISM que posean un importe suficiente de pasivos de alta capacidad de absorción de pérdidas (utilizables en la recapitalización interna) para facilitar una absorción de pérdidas rápida y adecuada y la recapitalización en caso de resolución. La incorporación de la norma TLAC al Derecho de la Unión, en concreto a través de modificaciones introducidas en el RRC, tuvo en cuenta el requisito mínimo vigente de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) específico para cada entidad, establecido en la DRRB. La TLAC y el MREL son, por tanto, esenciales para gestionar eficazmente las crisis bancarias y reducir su impacto negativo en la estabilidad financiera y las finanzas públicas. La TLAC y las normas revisadas sobre el MREL pasaron a ser aplicables en la Unión el 27 de junio de 2019 y el 28 de diciembre de 2020, respectivamente.

2.5. En consonancia con las normas internacionales, el Derecho de la Unión reconoce tanto la estrategia de resolución basada en una activación única y la estrategia de resolución basada en una activación múltiple. Con arreglo a la estrategia de resolución de activación única, solo se resuelve una entidad del grupo, normalmente la empresa matriz («entidad de resolución»), mientras que otras entidades del grupo, por lo general las filiales operativas, no están sujetas a medidas de resolución. En su lugar, las pérdidas de esas filiales se transfieren a la entidad de resolución y el capital se transfiere a la filial, lo que garantiza que las filiales puedan seguir funcionando sin problemas incluso después de haber alcanzado el punto de inviabilidad.

2.6. Con arreglo a la estrategia de resolución de activación múltiple, puede resolverse más de una entidad del grupo bancario. Por consiguiente, dentro del grupo bancario podrá haber más de una entidad de resolución y, por tanto, más de un grupo de resolución. El principio subyacente de la estrategia de resolución de activación múltiple es permitir la resolución de un grupo de resolución determinado de manera viable y creíble, sin socavar la resolubilidad de otras entidades de resolución y otros grupos de resolución del mismo grupo bancario consolidado. El marco revisado de resolución bancaria establece que el MREL para las entidades de resolución debería fijarse a nivel consolidado de un grupo de resolución («MREL externo»).

2.7. Además, dicho marco prevé cómo debe asignarse la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización dentro de los grupos de resolución («MREL interno»). Con arreglo a la DRRB, como norma general, los instrumentos financieros que pueden optar al MREL interno deben estar en poder de la entidad de resolución, es decir, normalmente la empresa matriz.

2.8. Desde principios de 2020, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) ha estado trabajando en un proyecto de normas técnicas de regulación sobre la base de un régimen de deducción, en consonancia con el mandato establecido en la DRRB y las recomendaciones de las normas internacionales pertinentes⁽¹⁾. El régimen de deducción elaborado por la ABE prevé que los instrumentos admisibles a efectos del MREL interno emitidos por las filiales a la entidad de resolución a través de una matriz intermedia tendrían que deducirse totalmente del importe de la propia capacidad del MREL interno de la matriz intermedia.

2.9. La ABE llegó a la conclusión de que los requisitos de la DRRB no podían cumplirse sin disposiciones adicionales que debían basarse en el texto del nivel 1 para aclarar los distintos pormenores. Además de la necesidad de poner en práctica la suscripción indirecta de instrumentos admisibles a efectos del MREL interno, se han identificado otras cuestiones relacionadas con la resolución desde que el marco de TLAC/MREL revisado empezó a aplicarse en 2019. Estas cuestiones se refieren principalmente al tratamiento reglamentario de los grupos EISM con una estrategia de resolución de activación múltiple, incluidos los grupos de activación múltiple que tienen filiales en terceros países. Por ejemplo, el RRC no especifica actualmente si los diversos ajustes de TLAC para las EISM con una estrategia de resolución basada en una activación múltiple también incluyen a las filiales de una EISM situadas en un tercer país.

2.10. Es necesario introducir algunos cambios específicos en determinados aspectos del RRC relacionados con la resolución para abordar los problemas mencionados. En particular, el tratamiento reglamentario de los grupos EISM con una estrategia de resolución de activación múltiple, incluidos aquellos que tienen filiales en terceros países, debe ajustarse mejor al tratamiento descrito en la norma TLAC. Esto ayudaría a garantizar que, en caso de resolución, cada entidad de resolución y grupo perteneciente a dichas EISM pueda seguir desempeñando funciones esenciales sin riesgo de contagio.

2.11. Las modificaciones propuestas no alterarían la arquitectura general del marco, sino que garantizarían la correcta aplicación de la TLAC y del MREL.

2.12. Estas modificaciones propuestas del RRC pueden desempeñar un papel esencial en la mejora de la resolubilidad de una entidad. Dado que las disposiciones correspondientes ya son aplicables en la Unión, las modificaciones propuestas tendrían que hacerse a su debido tiempo. La necesidad de una adopción acelerada se ve potenciada por el hecho de que los grupos bancarios necesitan claridad sobre el mecanismo para decidir la mejor manera de posicionar con antelación su capacidad del MREL interno, habida cuenta del plazo general de cumplimiento del MREL fijado para el 1 de enero de 2024, debiendo cumplirse objetivos intermedios vinculantes antes del 1 de enero de 2022.

2.13. La propuesta no va acompañada de una evaluación de impacto separada, ya que no altera los aspectos fundamentales del RRC, sino que tiene por objeto principalmente aclarar la relación jurídica entre dos instrumentos legislativos de la UE en vigor, a saber, el RRC y la DRRB, mediante la incorporación directa en el RRC de un tratamiento específico para la suscripción indirecta de instrumentos admisibles a efectos del MREL interno. Estas aclaraciones garantizarían que los dos marcos estrechamente interrelacionados sigan estando en gran medida armonizados,

2.14. lo que, a su vez, permitiría a las entidades seguir calculando, notificando y divulgando un único importe total de la exposición al riesgo y de la medida de la exposición total a efectos tanto del RRC como de la DRRB, evitando así un aumento indebido de la complejidad. Lo anterior incluye la posible necesidad de emitir instrumentos admisibles adicionales del MREL para cumplir el MREL interno, tal como han introducido los colegisladores a través de la DRRB revisada.

3. Observaciones específicas

3.1. Las estrategias de resolución que están desarrollando los grupos de gestión de crisis (GGC) se basan en general en dos enfoques normalizados: la «resolución basada en una activación única», en la que las competencias de resolución se aplican a la empresa matriz de un grupo por una única autoridad nacional de resolución, y la «resolución basada en una

⁽¹⁾ Consejo de Estabilidad Financiera, *Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs («Internal TLAC»)* [Principios rectores sobre la capacidad total de absorción de pérdidas interna de los bancos de importancia sistémica («TLAC interna»)], 6.7.2017. Con arreglo a este régimen, los instrumentos admisibles a efectos del MREL interno emitidos por la filial y suscritos por la matriz intermedia se deducirían en su totalidad de los instrumentos admisibles emitidos por la matriz intermedia para cumplir su propio MREL interno.

activación múltiple», en la que las herramientas de resolución se aplican a diferentes partes del grupo por dos o más autoridades de resolución que actúan de forma coordinada.

3.1.1. La activación única implica la aplicación de las competencias de resolución, por ejemplo, la recapitalización interna o las herramientas de transferencia, en el nivel superior de la empresa matriz o sociedad de cartera por parte de una única autoridad de resolución, probablemente en la jurisdicción responsable de la supervisión global consolidada de un grupo. Una estrategia de activación única se lleva a cabo mediante la absorción de las pérdidas incurridas dentro del grupo por la empresa matriz o sociedad de cartera superior a través de, por ejemplo, la amortización o la conversión obligatoria de la deuda no garantizada emitida.

3.1.2. La activación múltiple implica la aplicación de las competencias de resolución por parte de dos o más autoridades de resolución a diferentes partes del grupo, y es probable que dé lugar a una división del grupo en dos o más partes separadas. El grupo podría dividirse a nivel nacional o regional, según las líneas de negocio, o una combinación de ambas. Las competencias de resolución aplicadas a las distintas partes no tienen por qué ser las mismas y podrían incluir opciones de resolución, como la recapitalización interna en el marco de la resolución, el uso de una entidad puente, la transferencia de actividades o la liquidación. No obstante, las estrategias de activación múltiple exigen que las acciones se coordinen en todas las jurisdicciones para evitar conflictos o incoherencias que socaven la eficacia de las acciones de resolución por separado, una retirada desordenada de activos y el contagio en toda la empresa.

3.1.3. Los dos enfoques no se excluyen. En la práctica, puede ser necesaria una combinación para adaptarse a la estructura de una empresa y a los regímenes locales de las principales jurisdicciones en las que opera. Por ejemplo, algunas estrategias de activación múltiple pueden implicar la aplicación de múltiples resoluciones de activación única a diferentes partes de la empresa, como bloques regionales separables entre sí.

3.2. La propuesta se basa en gran medida en los trabajos preparatorios llevados a cabo por la ABE, en particular en lo que se refiere a la elaboración de normas técnicas de regulación sobre la suscripción indirecta de instrumentos admisibles del MREL interno dentro de los grupos de resolución. El objetivo principal de la propuesta es abordar las consecuencias no deseadas relacionadas con el marco de TLAC/MREL existente como consecuencia de las normas actualmente contenidas en el RRC. Las modificaciones propuestas tendrían un impacto limitado en la carga administrativa de las entidades y en los costes que deben soportar a la hora de adaptar sus operaciones internas, ya que se espera que la mayor parte de los costes se compensen al lograr que funcione adecuadamente el enfoque de la suscripción indirecta de instrumentos admisibles a efectos del MREL interno dentro de los grupos de resolución y, en el caso de las entidades afectadas, con los beneficios derivados de un mejor reconocimiento de las filiales de terceros países y del hecho de especificar en mayor medida la admisibilidad de los instrumentos emitidos en el contexto del requisito de TLAC interna.

3.3. En concreto, la propuesta prevé:

3.3.1. Un tratamiento específico para la suscripción indirecta de instrumentos admisibles a efectos del MREL interno. Así pues, la propuesta de Reglamento introduce en el RRC la obligación de que las matrices intermedias a lo largo de la cadena de propiedad tengan que deducir de su propia capacidad del MREL interno el importe de sus tenencias de instrumentos admisibles a efectos del MREL interno, incluidos los fondos propios, emitidos por sus filiales pertenecientes al mismo grupo de resolución.

3.3.2. La comparación entre el requisito teórico de activación única y la suma de los requisitos reales de activación múltiple. El RRC establece que los grupos EISM con una estrategia de resolución de activación múltiple deben calcular su requisito de TLAC partiendo de la hipótesis teórica de que el grupo se resolvería con arreglo a una estrategia de activación única (requisito teórico de activación única). A continuación, las autoridades de resolución han de comparar ese requisito teórico de activación única con la suma de los requisitos reales de TLAC de cada entidad de resolución de ese grupo en el marco de una estrategia de resolución de activación múltiple (requisitos de activación múltiple). Sin embargo, las disposiciones del RRC en lo que respecta a las consecuencias de esta comparación son incoherentes.

3.3.3. Deducciones de los elementos de los pasivos admisibles. La lógica de esta disposición es minimizar el riesgo de contagio dentro de un grupo EISM y garantizar que las entidades de resolución tengan suficiente capacidad de absorción de pérdidas disponible en caso de quiebra, que no debería verse disminuida por las pérdidas derivadas de las tenencias intragrupo de instrumentos TLAC. Sin esas deducciones, la quiebra de una entidad de resolución del grupo EISM daría lugar

a pérdidas en otras entidades de resolución de ese grupo y, por consiguiente, a una reducción de la capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización de dichas entidades de resolución.

3.3.4. La consideración de las filiales establecidas fuera de la Unión. Los artículos 12 *bis* y 72 *sexies*, apartado 4, del RRC no se aplican explícitamente a las filiales situadas en un tercer país. Por lo tanto, es posible que los grupos bancarios de la UE con una estrategia global de resolución basada en una activación múltiple no puedan tener en cuenta las filiales establecidas fuera de la Unión.

3.3.5. Aclaraciones sobre la admisibilidad de los instrumentos de deuda emitidos en el contexto del requisito de TLAC interna. El artículo 92 *ter* del RRC establece el requisito de TLAC interna para las filiales significativas de las EISM de fuera de la UE que no sean entidades de resolución. Este requisito podrá cumplirse con instrumentos de fondos propios y de pasivos admisibles, tal como se especifica en el artículo 92 *ter*, apartado 2.

3.4. Enmiendas detalladas a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta al tratamiento prudencial de los grupos EISM con una estrategia de resolución de activación múltiple.

3.4.1. Cálculo consolidado para las EISM con múltiples entidades de resolución (artículo 12 *bis*)

3.4.1.1. El CESE subraya que los bancos de activación múltiple deberían poder hacer uso de los ajustes acordados en la hoja de condiciones de TLAC. Estos ajustes están diseñados para garantizar un tratamiento equivalente entre los modelos de resolución basados en la activación única y en la activación múltiple. Estos ajustes se incluyen en los artículos 12 *bis* y 72 *sexies*, apartado 4, del RRC II, pero estos dos artículos no incluyen los terceros países. En particular, el artículo 12 *bis*, tal como está redactado, indica que los ajustes derivados de las diferencias en los APR se limitan a las entidades con sede en la UE, ya que el concepto de entidad de resolución solo se refiere a las filiales con sede en la UE. Es importante ampliar el ámbito de aplicación para incluir cualquier otra filial que el grupo pueda tener en cualquier otro país.

3.4.1.2. El CESE considera que este objetivo no se consigue con la reciente propuesta de la Comisión porque la comparación entre la activación única hipotética y la suma de los APR de cada entidad de resolución deja fuera a las filiales de terceros países debido a que la comparación se refiere a los artículos 45 *quinquies* y 45 *nonies* de la DRRB, y esta Directiva no incluye las filiales de terceros países ni las diferencias entre los APR que se derivan de los diferentes criterios de cálculo entre terceros países y Estados miembros. Solo incluye las diferencias entre los Estados miembros.

3.4.1.3. En cuanto a la necesidad de un acuerdo para realizar este ajuste, el CESE opina que, aunque existe un procedimiento específico para un acuerdo sobre el requisito de fondos propios y pasivos admisibles en el artículo 45 *nonies*, apartados 4 a 6, de la DRRB II, se trata de un procedimiento que solo sería aplicable en el caso de diferentes autoridades de resolución dentro de la UE y en el marco de un reglamento común. Un ejemplo para explicar por qué el procedimiento no es válido para terceros países es que implica a la ABE en los casos en que no se alcanza un acuerdo entre las autoridades de resolución.

3.4.1.4. El CESE propone que, en los casos en que los ajustes se produzcan en una filial de un tercer país, la autoridad europea de resolución de la entidad matriz sea la que, teniendo en cuenta el dictamen no vinculante de la autoridad de resolución de dicho tercer país, tenga la capacidad de aplicar el ajuste sin necesidad de llegar a un acuerdo con la autoridad del tercer país.

3.4.2. Deducciones de los elementos de los pasivos admisibles (artículo 72 *sexies*)

3.4.2.1. El CESE subraya que el artículo 72 *sexies* incluirá un período de protección hasta el 31 de diciembre de 2024 (fecha límite para la aplicación de TLAC en terceros países). Durante este período de transición, los bancos de activación múltiple podrán ajustar la deducción sobre las participaciones en filiales de terceros países sin un requisito de resolución equivalente, calculando el excedente sobre la base del requisito de capital total aplicable en el tercer país. De lo contrario, se produciría una consecuencia no deseada, ya que la necesidad de emitir pasivos admisibles aumentará al no poder ajustar esta participación en una filial de un tercer país, y a partir de 2025, con un régimen de resolución en vigor, el requisito de la entidad matriz disminuirá debido a una menor deducción ajustada para estas participaciones en terceros países y ya no será necesario realizar estas emisiones de pasivos admisibles.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Las primeras experiencias de la pandemia de COVID-19

[COM(2021) 380-final]

(2022/C 152/19)

Ponente: **Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI**

Coponente: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Consulta	Comisión, 10.8.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	24.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	204/1/8

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Unión Europea y sus instituciones de evaluar de manera continua los procesos durante la pandemia, tanto por lo que se refiere a la carga sin precedentes para los sistemas sanitarios como al efecto en la Unión Europea en su conjunto.

1.2. La Comisión Europea enumera diez lecciones importantes de la pandemia, pero el CESE lamenta que solo mencione brevemente el impacto desigual de la crisis, en la que los grupos vulnerables y las pequeñas y medianas empresas se encuentran entre los más perjudicados. Las recomendaciones deben analizar de manera crítica lo que se ha hecho hasta ahora en todos los ámbitos, lo que ha funcionado bien y lo que debe mejorarse. También debemos fijarnos en cómo podemos abordar los problemas de la notable escasez de mano de obra, los cuellos de botella en la cadena de suministros y el rápido ascenso de los precios de la energía, que dificultan el retorno al funcionamiento normal de las sociedades y sus economías.

1.3. El CESE señala que es necesario disponer de herramientas y planes que puedan activarse y aplicarse rápidamente ante una situación de crisis a escala de la UE. El Comité aplaude los planes de la Unión Europea de establecer un marco relativo a un estado de emergencia pandémico de la UE, así como de normas de respuesta a las crisis. El CESE reclama un elevado grado de coordinación y transparencia en todos los procedimientos, sobre todo cuando es necesario que las administraciones públicas adopten rápidamente medidas y decisiones a nivel europeo y de los Estados miembros.

1.4. La COVID-19 ha exacerbado los patrones de inequidad existentes en materia de salud, y los grupos vulnerables se han visto afectados por una exposición desigual al virus. El CESE señala que se requieren programas para garantizar el acceso a los cuidados preventivos y de rehabilitación, incluso durante una crisis sanitaria. Por lo tanto, las disposiciones urgentes adoptadas en caso de pandemia en el futuro deben graduarse de manera que su efecto en el funcionamiento de la atención primaria no provoque en tales situaciones una mayor pérdida de salud en la sociedad.

1.5. El CESE considera que la UE debe seguir respondiendo a la crisis de manera coherente y global, en particular a través del Mecanismo COVAX y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), así como de nuevos fármacos y tratamientos potenciales, y ha de continuar reforzando y apoyando la arquitectura de seguridad sanitaria mundial. Esta labor comprende el refuerzo del papel de la UE en la Organización Mundial de la Salud.

1.6. El brote de COVID-19 ha puesto de relieve la naturaleza generalizada de las situaciones de crisis y su repercusión en todos los subsistemas de la sociedad. A este respecto, lograr que los sistemas de política social sean adecuados y más inclusivos reviste especial importancia para ayudar a quienes se encuentran marginados y viven en situaciones particularmente desfavorables.

1.7. Basándose en varios Dictámenes ⁽¹⁾ y en el pilar europeo de derechos sociales, el CESE apoya medidas a escala de la UE y de los Estados miembros que fomenten la cooperación entre sistemas nacionales con respecto a valores de la UE como la dignidad y la competencia leal y promuevan una convergencia al alza de los sistemas sanitarios y sociales.

1.8. Durante la pandemia, asistimos a una expansión necesaria, sin precedentes, de la actividad europea y estatal para asistir tanto a empresas como a personas. El CESE subraya que es importante pasar de las medidas de emergencia a las inversiones productivas para una recuperación inclusiva y sostenible a medio y largo plazo, entre otras cosas para evitar el riesgo de que las políticas presupuestarias y monetarias sufran importantes riesgos inflacionistas que puedan conducir a una estanflación.

1.9. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea por apoyar las campañas nacionales de alfabetización mediática en cooperación con el Observatorio Europeo de los Medios Digitales (EDMO) y con el Grupo de Expertos en Alfabetización Mediática, contribuyendo así aún más a la lucha contra la desinformación, en particular la desinformación contraria a las vacunas, que provoca temores infundados y graves perjuicios.

1.10. El Comité está a favor de los esfuerzos por reforzar la cooperación internacional y consolidar la posición de Europa en las instituciones internacionales. El CESE señala que cualquier debilitamiento de la posición de Europa o de su participación en las organizaciones internacionales da pie a que otros países no pertenecientes a la Unión puedan actuar de manera desfavorable a los valores que la Unión Europea representa.

2. Observaciones generales

2.1. A principios de 2020, la pandemia de COVID-19 puso al descubierto algunas de las disfunciones existentes en el sector sanitario y en muchos Estados e instituciones de la UE, así como en algunos sectores de la economía. Todas ellas acrecentaron la gravedad de la crisis y el desequilibrio social.

2.2. La Comisión acoge favorablemente la iniciativa de la Unión Europea y sus instituciones de evaluar de manera continua los procesos durante la pandemia, tanto por lo que se refiere a la carga sin precedentes para los sistemas sanitarios como al efecto en la Unión Europea en su conjunto. La Comisión subraya que este período pasado también debe evaluarse como una prueba de emergencia del funcionamiento democrático y unificado de la UE.

2.3. El CESE reconoce el esfuerzo enorme invertido por las instituciones de la UE para coordinar la ayuda en la vacunación, las instituciones nacionales que ofrecían protección social y programas de apoyo y las empresas que han hecho cuanto estaba en sus manos para proteger a sus empleados y preservar su actividad y han superado el reto de lograr una normalización rápida en cuanto al empleo y el suministro de productos esenciales. Al mismo tiempo, no obstante, el Comité hace hincapié en que queda todavía mucho por hacer para asegurar la estabilidad total y el equilibrio en el mercado laboral.

2.4. El CESE subraya que la primera y principal lección que hemos aprendido es que, especialmente en tiempos de pandemia —fenómeno que por definición tiene carácter regional o supranacional—, debemos trabajar juntos a escala europea para encontrar herramientas comunes que nos permitan no solo responder desde el punto de vista de la salud, sino también gestionar la emergencia y acompañar la transición hacia una recuperación rápida, pero también inclusiva y sostenible. El Comité subraya el enfoque positivo de las instituciones europeas a la hora de poner en marcha instrumentos financieros nuevos e innovadores, concertados con arreglo a un enfoque solidario basado en el interés común.

2.5. La peor situación posible consistiría en el estallido de otra crisis antes de que la situación se haya estabilizado por completo. Por lo tanto, es prioritario que la Comisión Europea actúe hoy para reforzar la resiliencia de los sistemas económicos, sociales y sanitarios del futuro. El CESE concuerda con esta estrategia y con la necesidad de adoptar una visión crítica de las lecciones extraídas y de reforzar la gestión de las crisis en la Unión Europea.

2.6. La Comisión Europea enumera diez lecciones importantes de la pandemia, pero solo menciona brevemente «el impacto desigual de la crisis, en la que los grupos vulnerables [y las pequeñas y medianas empresas] se encuentran entre los más perjudicados». Las recomendaciones deben analizar de manera crítica lo que se ha hecho hasta ahora, lo que ha funcionado bien y lo que debe mejorarse.

2.7. A medida que salimos de la crisis, la escasez de mano de obra en ocupaciones de «poco cualificadas» pero de importancia vital está demostrando ser un problema. La crisis también puso de relieve nuestra vulnerabilidad ante la fragmentación de las cadenas de suministro mundiales y la necesidad de replantear la estrategia industrial en lo que se refiere a la fabricación de productos esenciales.

⁽¹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 40, DO C 14 de 15.1.2020, p. 1.

3. Gestión de crisis

3.1. El Comité aplaude los planes de la Unión Europea de establecer un marco relativo a un estado de emergencia pandémico de la UE, así como de normas de respuesta a las crisis. El CESE apoya los esfuerzos en curso por supervisar y revisar la estrategia de gestión de crisis e invertir en esta. También apoya los planes de la Comisión de elaborar un informe anual sobre el grado de preparación.

3.2. El CESE señala que es necesario disponer de herramientas y planes que puedan activarse y aplicarse rápidamente ante una situación de crisis a escala de la UE. Los instrumentos a escala nacional deben ser de naturaleza complementaria, lo que permitirá a los países responder a una escala adecuada a la situación de crisis diagnosticada en la zona correspondiente.

3.3. El CESE subraya la importancia de tomarse en serio el principio de solidaridad efectiva y basada en las necesidades primarias en situaciones de crisis mundial.

3.4. El CESE señala que las respuestas iniciales de las instituciones no siempre fueron adecuadas, en parte debido a la falta de coordinación entre los Estados miembros. A pesar de las críticas iniciales a la estrategia de vacunación de la UE, los beneficios de la acción colectiva han adquirido mayor visibilidad en la actualidad. Esta experiencia debe utilizarse para mejorar la respuesta de la Unión a futuras crisis.

3.5. El Comité señala que es necesario establecer normas europeas comunes respecto a la recogida y la normalización de datos estadísticos, fundamentalmente en el ámbito de la salud. También es necesario examinar las metodologías estadísticas aplicadas hasta la fecha en cada ámbito. Esto es importante para contar en el futuro con procesos adecuados de toma de decisiones basados en las pruebas.

El CESE señala que en el período en que estalló la pandemia existían deficiencias persistentes en cuanto al asesoramiento profesional y digno de confianza, así como en el acceso a los estudios sobre epidemias. Por tanto, es necesario coordinar y optimizar los conocimientos técnicos profesionales sobre epidemias a escala de la UE. El Comité apoya la designación de un epidemiólogo jefe europeo que, actuando en calidad de asesor, facilite el proceso de toma de decisiones a escala nacional y de la UE.

4. Protección de la salud

4.1. La COVID-19 ha exacerbado los patrones de inequidad existentes en materia de salud, y los grupos vulnerables se han visto afectados por una exposición desigual al virus. Los sistemas existentes para respuesta de emergencia, como el sistema de alerta precoz y respuesta (SAPR), la plataforma de información epidemiológica (EPIS) y el Sistema Europeo de Vigilancia (TESSy) requieren revisión y un refuerzo de su eficacia. El sistema debería diseñarse para apoyar a personas que reciben ingresos bajos de sus empleos, que presentan enfermedades crónicas o discapacidades preexistentes, que se encuentran en situación de pobreza extrema o que viven en residencias para ancianos. El CESE señala la necesidad de invertir en servicios de sanidad pública de calidad, que según lo establecido en el principio 16 del pilar europeo de derechos deben ser asequibles y accesibles para todos los ciudadanos, y de apoyar la atención sanitaria privada, que también desempeñó un papel crucial durante la pandemia, en los casos en que contribuya a las funciones de salud pública.

4.2. Teniendo en cuenta las conclusiones del Dictamen del CESE sobre el Programa «La UE por la Salud»⁽²⁾, el Comité está elaborando dictámenes adicionales sobre las conclusiones iniciales que podemos extraer de la crisis de la COVID-19 en el ámbito de la salud.

4.3. Durante la pandemia, los Estados miembros se han centrado en medidas de emergencia, a menudo a expensas de la asistencia sanitaria preventiva y los servicios de rehabilitación. El CESE señala que se requieren programas para garantizar el acceso a los cuidados preventivos y de rehabilitación, incluso durante una crisis sanitaria. Por lo tanto, las disposiciones urgentes adoptadas en caso de pandemia en el futuro deben graduarse de manera que afecten al funcionamiento de la atención primaria únicamente en la menor medida posible, con el fin de evitar una mayor pérdida de salud en tales situaciones en la sociedad.

4.4. La Estrategia Farmacéutica para Europa, adoptada en noviembre de 2020, tiene por objeto modernizar el marco regulador y apoyar la investigación y la tecnología farmacéuticas. El Comité señala que la capacidad de los sistemas nacionales de salud puede reforzarse mediante la integración activa de las farmacias abiertas al público en el contexto de la asistencia farmacéutica.

⁽²⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 251.

4.5. La crisis de la pandemia ha puesto de relieve que escasean los trabajadores sanitarios. El CESE reitera que debe prestarse especial atención a la mejora de sus condiciones de trabajo, entre ellas de sus salarios, formación, reciclaje y formación actualizada, así como del acceso a guarderías infantiles, para asegurar los más elevados niveles de seguridad posibles y la posibilidad, para todas las profesiones, incluidas las del sector sanitario, de vivir, moverse y trabajar sin restricciones en toda la Unión Europea⁽³⁾. Dado que el 76 % de los profesionales sanitarios y el 84 % del personal de enfermería de la UE son mujeres, se necesitan políticas de género transformadoras para superar los obstáculos al acceso al empleo a tiempo completo, abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres, promover la permanencia laboral en el sector y apoyar el acceso al desarrollo profesional y a los puestos directivos. Deberán desarrollarse procedimientos especiales para permitir la contratación rápida y segura en situaciones de crisis de personal médico procedente de países externos a la Unión Europea.

4.6. En relación con el Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027, el CESE apoya la firme recomendación de la Comisión Europea a los Estados miembros para que reconozcan la COVID-19 como una enfermedad profesional, pero pone el énfasis en la necesidad de revisar la recomendación para que se incluyan en ella todos los trabajadores expuestos a la infección sin la protección adecuada, incluidos los trabajadores móviles y migrantes, y los trabajadores de temporada que se encuentran en lugares de trabajo poco seguros y en viviendas insalubres.

4.7. El CESE seguirá de cerca la puesta en práctica de la Unión Europea de Salud y recomienda que se tenga en cuenta el vínculo entre la salud animal y la salud humana. Esta cooperación también pone de relieve que, debido a la naturaleza transfronteriza de las pandemias, solo una acción uniforme y bien coordinada puede resultar eficaz y satisfactoria, sobre la base de un mecanismo de reconocimiento común.

4.8. Durante la pandemia de COVID-19, se adoptó un enfoque fragmentado y descoordinado respecto a los ensayos clínicos en Europa. El CESE señala que un enfoque paneuropeo puede posibilitar la racionalización de los procedimientos y los procesos de los ensayos clínicos, en particular pruebas de nuevos fármacos candidatos para lograr tratamientos eficaces y accesibles. Una plataforma europea a gran escala para ensayos clínicos puede ser una solución en este caso.

4.9. De acuerdo con los datos de diversos estudios científicos y las estadísticas de asistencia a centros sanitarios, la crisis de la COVID-19 puede dar lugar a un aumento significativo del riesgo psicológico, lo que a su vez puede agravar el desarrollo de enfermedades psicosomáticas. Este nuevo fenómeno de morbilidad, así como los efectos todavía poco estudiados, de la síndrome de COVID-19 persistente, debe tenerse presente en los sistemas sanitarios de todos los Estados miembros de la Unión Europea.

4.10. La prevención, la preparación y la respuesta frente a las pandemias son prioridades para Europa. El CESE considera que la UE debe seguir respondiendo a la crisis de manera coherente y global, en particular a través del Mecanismo COVAX, así como de nuevos fármacos y tratamientos potenciales, y ha de continuar reforzando y apoyando la arquitectura de seguridad sanitaria mundial. Esto también debe reforzar el papel de la UE en la Organización Mundial de la Salud. En este contexto, a fin de responder a las necesidades urgentes de los países en desarrollo en particular, el CESE pide a la Comisión Europea que entable un debate abierto a escala europea sobre una exención voluntaria temporal de los ADPIC para las vacunas, tratamientos y pruebas diagnósticas relacionadas con la COVID-19 que permita aumentar la producción mundial de vacunas y reducir sus costes a fin de garantizar el acceso para las personas de todo el mundo.

4.11. Con respecto a las primeras experiencias formuladas en la Comunicación de la Comisión sobre salud, el CESE lamenta el error en el que se ha incurrido al omitir que la disponibilidad de intervenciones y servicios para hacer frente al estrés sanitario es desigual, y al no hacer el hincapié necesario en los grupos vulnerables; en muchos sentidos, esta situación solo se ha visto exacerbada por la crisis de la COVID-19. La igualdad de acceso a los servicios y su disponibilidad no solo debería ser un criterio de evaluación, sino que podría salvar vidas.

5. Aspectos sociales

5.1. En 2021 hemos visto agrandarse las desigualdades entre mujeres y hombres en toda Europa, en particular como consecuencia del alarmante aumento de los casos de violencia contra las mujeres asociado a la pandemia de COVID-19. Las medidas de confinamiento y aislamiento han generado un entorno propicio para el control coercitivo de los abusadores sobre las víctimas y ha dado lugar a casos de violencia física, psicológica y sexual contra mujeres y niñas, mientras que las víctimas han visto limitado su acceso a los servicios de apoyo: se ha hablado en ese sentido de una «pandemia oculta». El CESE pide a la Comisión Europea que adopte un marco global para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas desde una perspectiva feminista, sensible a las cuestiones de género e intersectorial, a fin de garantizar que en caso de futuras crisis sanitarias no se produzca esta pandemia oculta.

⁽³⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 109.

5.2. En su Resolución publicada el 9 de junio de 2021 ^(*), el Comité respalda la afirmación de que la situación actual en Europa con la pandemia agrava la pobreza y la desigualdad, y que los recursos deben canalizarse hacia donde más se necesitan, con el fin de garantizar un empleo de calidad, reducir la pobreza y la exclusión y promover la iniciativa empresarial.

5.3. El brote de COVID-19 ha puesto de relieve la naturaleza global de las situaciones de crisis y su repercusión en todos los subsistemas de la sociedad. A este respecto, lograr que los sistemas de política social sean adecuados y más inclusivos reviste especial importancia para ayudar a quienes se encuentran marginados y viven en situaciones particularmente desfavorables.

5.4. El CESE lamenta asimismo que las administraciones nacionales no hayan involucrado de manera suficiente a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil y tomado en consideración sus aportaciones a la hora de elaborar sus planes nacionales de recuperación y resiliencia. El Comité aboga por que se establezcan condiciones vinculantes en materia de consulta respecto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

5.5. El Comité hace hincapié en que una Europa social, sostenible y competitiva debe ser una prioridad, teniendo en cuenta al mismo tiempo posibles nuevos indicadores de progreso económico que vayan más allá del PIB, como la calidad de vida, la sostenibilidad medioambiental, la cohesión social, la atención sanitaria y el bienestar general de las generaciones actuales y futuras.

5.6. El Comité insta a la Comisión a que se centre en los derechos fundamentales, especialmente los relativos al bienestar socioeconómico. Debe prestarse especial atención a los derechos, la dignidad y el bienestar de las personas que puedan verse expuestas a la exclusión social y sufrir cualquier tipo de discriminación durante la pandemia de COVID-19 y en el momento inmediatamente posterior a esta.

6. Economía y finanzas

6.1. Durante la pandemia, asistimos a una expansión necesaria, sin precedentes, de la actividad europea y estatal para asistir financieramente tanto a empresas como a personas. El CESE subraya que es importante pasar de las medidas de emergencia a las inversiones productivas para una recuperación inclusiva y sostenible a medio y largo plazo, entre otras cosas para evitar el riesgo de que las políticas presupuestarias y monetarias sufran importantes riesgos inflacionistas que puedan conducir a una estanflación.

6.2. El CESE advierte que cualesquiera nuevas reformas fiscales, ya sea a escala de la UE o a escala nacional, deben considerar la estructura de las economías nacionales, la salud de las empresas locales y, en particular, la situación de las personas que se han encontrado en una situación difícil como consecuencia de la crisis. En este contexto, señalamos la necesidad de analizar la situación fiscal y económica de las empresas y los ciudadanos afectados por el súbito ascenso de los precios de la energía.

6.3. El Comité coincide en que las nuevas normas fiscales y de gasto deberían ayudar a los Estados miembros a invertir en educación, investigación, desarrollo, innovación, sanidad e infraestructuras públicas, en inversiones reales y efectivas en capital humano, así como en la eficiencia de las administraciones públicas, entre otros.

6.4. El CESE pide a la Comisión que facilite, respecto de los principios de la política de competencia en materia de ayudas estatales, las medidas temporales que han adoptado los Estados miembros para generar empleo a tiempo completo y apoyar la actividad económica afectada por situaciones de crisis y que elabore planes generales sobre asociaciones público-privadas o soluciones similares con el fin de limitar los riesgos en toda la sociedad, incluidos los que afectan a los agentes privados en situaciones de crisis extraordinarias.

7. Sociedad y tecnología

7.1. El Comité llama la atención respecto a la creciente brecha en materia de educación entre los ciudadanos de la Unión Europea. Las generaciones más jóvenes se han visto profundamente afectadas por las medidas adoptadas para contener la pandemia. Ni los Estados miembros ni las instituciones de la UE abordan activamente esta cuestión, ni tampoco la necesidad de reformas en el sistema educativo. Hasta la fecha no se han presentado planes sistémicos de rescate o recuperación. Sin embargo, el Comité reconoce que la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional serán claves para la educación y el desarrollo de la población en el futuro, y que las herramientas digitales constituyen una parte esencial de todo modelo educativo futuro.

^(*) La contribución del Comité Económico y Social Europeo al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2022, basada en la labor del Grupo *ad hoc* «Contribución del CESE al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2022» (DO C 341 de 24.8.2021, p. 1).

7.2. Garantizar un acceso a los servicios digitales amplio y basado en la solidaridad también es importante para la cohesión social. Como señala acertadamente la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) ⁽⁵⁾, el camino hacia unas sociedades más cohesionadas en Europa puede garantizarse mediante políticas que se centren en la integración económica y social de los ciudadanos y hagan mayor hincapié en las competencias digitales.

7.3. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea por apoyar las campañas nacionales de alfabetización mediática en cooperación con el Observatorio Europeo de los Medios Digitales (EDMO) y con el Grupo de Expertos en Alfabetización Mediática, contribuyendo así aún más a la lucha contra la desinformación y reforzando la resiliencia social contra los contenidos falsos y la desinformación contraria a las vacunas, que provoca temores infundados y graves perjuicios. El CESE también insta a reforzar el proceso de información sobre la crisis, como mejor forma de contrarrestar la desinformación.

7.4. La pandemia de COVID-19 pone en primer plano la importancia de planificar la formación en áreas médicas clave como el tratamiento intensivo, para gestionar las emergencias. También hace aflorar la importancia de la portabilidad de capacidades entre los Estados miembros de la UE en situaciones de emergencia. Deberían facilitarse procedimientos para la transferencia temporal y la movilidad del personal médico entre los Estados miembros, igual que también deberían facilitarse procedimientos que permitiesen la contratación de personal médico de terceros países en tales situaciones.

8. Relaciones internacionales y normas democráticas

8.1. El CESE señala que la pandemia ha afectado a sociedades y empresas de todo el mundo y ha exacerbado rivalidades geopolíticas que ya venían en aumento.

8.2. El Comité está a favor de los esfuerzos por reforzar la cooperación internacional y consolidar la posición de Europa en las instituciones internacionales. El CESE señala que cualquier debilitamiento de la posición de Europa o de su participación en las organizaciones internacionales da pie a que otros países no pertenecientes a la Unión puedan actuar de manera desfavorable a los valores que la Unión Europea representa; en concreto, debemos analizar muy detenidamente todos los obstáculos al mantenimiento de los valores fundamentales de la UE y a la preservación de las libertades del mercado único.

8.3. El Comité destaca que la pandemia de COVID-19 se ha utilizado a menudo como excusa para recortar derechos y socavar normas democráticas. Los gobiernos también han utilizado la crisis para perseguir sus propios intereses políticos cortos de miras. El CESE insiste en que las decisiones normativas necesarias para gestionar y superar la pandemia no deben afectar en modo alguno al respeto de los derechos fundamentales y los valores democráticos.

8.4. El Comité hace especial hincapié en la necesidad de una formulación de políticas responsable y basada en pruebas y datos contrastados científicamente, así como en la priorización de las acciones encaminadas a proteger la salud y la vida. Al mismo tiempo, durante una pandemia o cualquier otra crisis, debemos respetar escrupulosamente los derechos fundamentales y los valores democráticos, en vez de restringirlos.

8.5. En lo que respecta a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capital, el Comité reitera la necesidad de apoyar la armonización de los protocolos de viaje para particulares y empresas, con el fin de mantener un alto nivel de confianza y normas unificadas en toda la Unión, en consonancia con los principios del mercado único. Las normas deben ser claras y viables y guardar la máxima similitud posible en todos los países.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ Eurofound (2018), *Social cohesion and well-being in Europe*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de la Juventud 2022

[COM(2021) 634 final — 2021/0328 (COD)]

(2022/C 152/20)

Ponente general: **Michael McLOUGHLIN**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 21.10.2021 Parlamento Europeo, 21.10.2021
Base jurídica	Artículo 165, apartado 4, y artículo 166, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	201/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social celebra la declaración de 2022 como Año Europeo de la Juventud. Acoge asimismo con gran satisfacción que se lo sitúe en el contexto del pilar europeo de derechos sociales y del discurso de la recuperación tras la pandemia.

1.2. El CESE está dispuesto a desempeñar un papel de liderazgo en el Año Europeo de la Juventud, basándose en iniciativas exitosas emprendidas por el CESE, como por ejemplo «¡Tu Europa, tu voz!» o las mesas redondas sobre el clima y la sostenibilidad dirigidas a la juventud. El CESE se encuentra en una posición única para facilitar la colaboración con redes juveniles.

1.3. Es necesario desarrollar indicadores claros y objetivos políticos para el Año, que deben centrarse en el impacto sobre las políticas y el trabajo intersectorial más allá de las actividades organizadas.

1.4. El CESE expresa su preocupación por que el programa y las prioridades del Año parecen estar muy sobrecargados y considera que contar con prioridades simples podría ser de ayuda para todas las partes interesadas.

1.5. Si el principal contenido del Año son las actividades promocionales, esto debe quedar claro en todas las comunicaciones, en especial con los jóvenes.

1.6. El Año de la Juventud debe contribuir a la Estrategia de la UE para la Juventud con planes y compromisos claros, en particular teniendo en cuenta la dimensión intersectorial de dicha estrategia.

1.7. Deberá garantizarse que se incluye en el Año a los grupos que resultan más difíciles de alcanzar. En caso necesario, deben utilizarse indicadores geográficos y de nivel de grupo para garantizarlo.

1.8. En cuanto al presupuesto, el CESE considera que tiene que ser más ambicioso. Dada la grave situación que afrontan los jóvenes de la UE, es necesario que haya algunos recursos además de los programas que ya se ofrecen a los consejos nacionales de la juventud y las organizaciones juveniles.

1.9. El CESE considera que se necesita una asignación total de 10 millones de euros y 2 millones de euros destinados a la coordinación a escala nacional. El Foro Europeo de la Juventud y sus miembros también son muy importantes. Estos fondos podrían concederse mediante subvenciones en cascada a través de los consejos nacionales de la juventud.

1.10. Sería beneficioso establecer alianzas locales del Año Europeo a escala de los Estados miembros. El CESE también puede desempeñar un papel en este ámbito.

1.11. También se acoge favorablemente el trabajo previsto en materia de relaciones exteriores y con el SEAE para el Año y posteriormente. Las políticas de juventud de Europa, cuyo desarrollo es relativamente bueno, pueden desempeñar un importante papel en nuestros países vecinos y más allá.

2. Síntesis de la propuesta

2.1. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció en el discurso sobre el estado de la Unión pronunciado el 15 de septiembre que la Comisión Europea propondría que 2022 fuese el Año Europeo de la Juventud. Tras una serie de reflexiones sobre la experiencia de la COVID-19 en Europa, la presidenta de la Comisión centró su atención en el año 2022 y en la necesidad de la reconstrucción tras la pandemia. Se inspiró en la implicación de los jóvenes en el activismo climático y su énfasis en la solidaridad y la determinación de seguir luchando por un futuro mejor.

2.2. La parte específicamente dedicada a la juventud se inscribió en el contexto del mercado social y del pilar europeo de derechos sociales. En el discurso se refirió además a la nueva iniciativa ALMA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, centrada en jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. El discurso también conectó la propuesta con la Conferencia sobre el Futuro de Europa:

«Son ellos, los jóvenes, quienes deben conducir los debates de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Es su futuro y debe ser su Conferencia. Como ya afirmamos al inicio de nuestro mandato, la Comisión estará dispuesta a dar seguimiento a todos los puntos que se adopten en la Conferencia».

Ursula von der Leyen, discurso sobre el estado de la Unión, 15 de septiembre de 2021.

2.3. La Comisión Europea publicó su propuesta el 14 de octubre. La propuesta establece el objetivo del año «de impulsar los esfuerzos de la Unión, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales por reconocer y apoyar a los jóvenes y colaborar con ellos con la perspectiva de la etapa posterior a la pandemia». Establece además tres acciones para lograrlo, destacando «cómo las transiciones ecológica y digital ofrecen una perspectiva renovada para el futuro, así como oportunidades para contrarrestar el impacto negativo de la pandemia en los jóvenes y en el conjunto de la sociedad», para animar a todos los jóvenes «a que se conviertan en ciudadanos activos y comprometidos y en impulsores del cambio» y «fomentando las oportunidades» para los jóvenes «con objeto de apoyar su desarrollo personal, social y profesional en una Unión más ecológica, digital e inclusiva».

2.4. La propuesta menciona una serie de ámbitos de actuación pertinentes y programas de financiación a través de los que se puede apoyar el Año Europeo de la Juventud. Entre estas medidas figuran las siguientes: la Garantía Juvenil reforzada; el programa Erasmus+; el Cuerpo Europeo de Solidaridad; la iniciativa ALMA; la Estrategia de la UE para la Juventud; las Metas de la Juventud Europea; el Espacio Europeo de Educación; el Pacto Europeo por el Clima; el Plan de Acción de Educación Digital actualizado; la iniciativa Vida saludable para todos; la Agenda de Capacidades Europea; el Fondo Social Europeo Plus; Europa Creativa; Horizonte Europa; el Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores; el Fondo de Asilo, Migración e Integración; el programa «Justicia»; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional; el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura; y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

2.5. Se prevé que los fondos centrados principalmente en el ámbito de la juventud, como Erasmus+ y el Cuerpo Europeo de Solidaridad, desempeñarán un papel clave en el apoyo a las actividades desarrolladas en el marco del Año de la Juventud. Estos dos fondos celebrarán asimismo su trigésimo quinto y quinto aniversarios respectivamente. Se pide a los Estados miembros que designen a una persona coordinadora nacional responsable de organizar su participación en el Año Europeo de la Juventud, mientras que la Comisión se encargará de la coordinación a escala de la UE.

2.6. En el artículo 3 de la propuesta legislativa se establecen siete tipos de posibles actividades previstas para el Año, como conferencias, actos e iniciativas para promover la participación de los jóvenes. Estas actividades permiten que los jóvenes lleguen hasta los responsables políticos, recabando ideas mediante el uso de métodos participativos, campañas de información, educación y concienciación, creando un espacio de intercambio sobre cómo convertir los retos en oportunidades con un espíritu emprendedor, llevando a cabo estudios e investigaciones sobre la situación de la juventud en la Unión, y fomentando programas, oportunidades de financiación, proyectos, acciones y redes de interés para la juventud, también a través de las redes sociales y las comunidades virtuales.

2.7. En octubre, la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura (DG EAC) puso en marcha una encuesta dirigida a los jóvenes sobre el Año Europeo de la Juventud. También se han designado coordinadores nacionales.

3. Observaciones generales

3.1. La propuesta señala acertadamente las enormes repercusiones que la COVID-19 ha tenido en los jóvenes, y debe tomarse buena nota de ello. No se trata de enfrentar a un grupo con otro, sino simplemente de garantizar que se entienda que los efectos en los jóvenes pueden ser duraderos y que las personas responsables de tomar las decisiones tienen la responsabilidad de abordarlos.

3.2. La propuesta contiene un número muy grande de compromisos, referencias a otras iniciativas, presupuestos y ámbitos de actuación. En la mayoría de los aspectos, esto es positivo. También es un reflejo de la naturaleza intersectorial del ámbito de actuación y la Estrategia de la UE para la Juventud. No obstante, es importante asimismo que la propuesta sea clara y esté centrada. A veces menos es más, y puede existir el riesgo de que una lista larga de ámbitos de actuación y responsabilidades compartidas oscurezcan un enfoque claro en relación con los productos, la responsabilidad y los resultados.

3.3. La propuesta deja claro que el Año de la Juventud está centrado principalmente en actividades y actos promocionales. Es importante que esto quede claro. Si bien puede preverse que estas actividades influirán en las políticas o pondrán de relieve las oportunidades de contribuir a la elaboración de políticas, la propuesta no contiene, en sí misma ni por sí misma, ningún compromiso político.

3.4. La propuesta deja claro que cualquier financiación importante de las iniciativas provendrá efectivamente de las fuentes ya existentes, y el programa Erasmus+ parece ser el principal ámbito de atención. Una vez más, si esto es así, es importante que quede claro. De igual modo, si las agencias nacionales de Erasmus+ han de priorizar las actividades relacionadas con el Año de la Juventud, necesitarán claridad, apoyo y dirección. Las nuevas iniciativas de participación de la juventud en el programa Erasmus+ pueden adecuarse bien a dichas actividades, pero una vez más, los solicitantes de los Estados miembros necesitan preparación e información adecuadas. De nuevo, debe quedar claro en todo el material promocional y otras actividades que el Año de la Juventud utiliza en gran medida los recursos que ya existen. Esta honestidad es esencial cuando se trabaja con jóvenes.

3.5. También sería importante garantizar la existencia de otras líneas de financiación de otras DG plenamente disponibles para las actividades pertinentes y que se publiciten y destaquen de igual modo por parte de los responsables de dichos presupuestos. Esto resulta especialmente pertinente dado el carácter intersectorial de la juventud y la importancia que reviste en la Estrategia de la UE para la Juventud. De este modo, se podría evidentemente disponer de más recursos para actividades, conectar otros ámbitos de actuación y llegar a grupos nuevos de jóvenes y posiblemente a los grupos más difíciles de alcanzar.

3.6. La actividad de coordinación tendrá una importancia crucial para el éxito del Año. Es necesaria una mayor participación de la sociedad civil se implique más aquí y que las organizaciones juveniles tengan un papel más destacado a escala nacional, local y europea. Los consejos nacionales de la juventud y otras organizaciones juveniles importantes deben participar al mismo nivel que los demás en el grupo de coordinadores nacionales que interviene en la cocreación y ejecución del Año y deben recibir apoyo para cumplir esta función. El papel del Foro Europeo de la Juventud debe ser igualmente reconocido, ya que es un socio clave del grupo de partes interesadas.

3.7. La Estrategia de la UE para la Juventud es el principal compromiso político de la UE en el ámbito de la juventud. Está considerablemente comprometida asimismo con la dimensión intersectorial de la juventud como cuestión política, lo cual es positivo. Esto resulta fundamental para avanzar en un espectro completo de políticas para la juventud, como el empleo, el medio ambiente, la educación y la formación. Es pues esencial que el Año de la Juventud esté estrechamente relacionado con la Estrategia de la UE para la Juventud, especialmente la dimensión intersectorial de la política en materia de juventud. Es cierto que esto queda claro en la propuesta, pero también será importante que todos los sectores contribuyan y cumplan con su parte en relación con el seguimiento y la supervisión.

3.8. Debe continuar el trabajo en todos los ámbitos de la política en materia de juventud y ámbitos intersectoriales relacionados para garantizar el máximo compromiso con los grupos más difíciles de alcanzar. Esto debe formar parte del seguimiento del Año y puede haber métodos para dar prioridad a determinados grupos o incluso ámbitos desfavorecidos a fin de garantizar que haya suficientes actividades elaboradas a partir de ellos. También se acoge con satisfacción la referencia a la iniciativa ALMA, al igual que el énfasis en los ninis, si bien todavía se necesita más información sobre el tema.

3.9. El enfoque centrado en las actividades y los actos debe estar conectado con los resultados. Para que así sea, se necesitarán indicadores que vayan más allá de las actividades. Si lo que se pretende es que los jóvenes hagan oír sus voces, esto debe reflejarse en los indicadores. Teniendo en cuenta que los conceptos de «reconocer y respaldar a los jóvenes, y comprometerse con ellos» son habituales en la propuesta, pueden constituir un buen marco para los indicadores. Lo más importante es que estos vayan más allá del mero producto de las actividades y los actos y se centren en los resultados de estos.

3.10. Gran parte de las perspectivas del Año de la Juventud dependerán de la acción a escala nacional, pero el tiempo del que han dispuesto las autoridades nacionales ha sido extremadamente escaso. De este modo, la cuestión de la financiación se tratará en el último momento, las agendas de las autoridades nacionales están inevitablemente llenas y además hay considerables diferencias en las políticas en materia de juventud, tal y como apunta el propio trabajo de la DG EAC. Todos estos factores dificultarán la ejecución del Año.

3.11. En total, el presupuesto de 8 millones de euros establecido en la propuesta es muy mínimo, aun cuando solo esté destinado a acciones a escala de la UE. Deben facilitarse algunos recursos para la realización de actividades nacionales o para la coordinación a fin de que el Año tenga cierto impacto y para incentivar la máxima aceptación y participación. El CESE considera que se necesita una asignación total de 10 millones de euros y 2 millones de euros destinados a la coordinación a escala nacional.

4. Observaciones específicas

4.1. La propuesta de designar 2022 «Año Europeo de la Juventud» se ha desarrollado a una velocidad de vértigo. No creemos que este sea el mejor modo de desarrollar propuestas de este tipo, por muy positivas que sean. El desarrollo del Cuerpo Europeo de Solidaridad en 2016 estuvo sometido a un anuncio similar realizado durante el discurso sobre el estado de la Unión. Esto comporta el riesgo de que iniciativas importantes relacionadas con la juventud acaben siendo más anuncios de política de alto nivel que avances sistemáticos duraderos. Este movimiento podría incrementar el cinismo entre los jóvenes. De igual modo, el proceso legislativo se ha resentido con este enfoque apresurado.

4.2. A pesar de que se trata de un documento oficial, el lenguaje con el que se ha redactado la propuesta es muy enrevesado en ciertas partes y está alejado del lenguaje llano que desearíamos encontrar cuando se trata con jóvenes o incluso con la sociedad más en general.

4.3. La Comisión deberá garantizar la participación de los jóvenes y las organizaciones juveniles a escala de los Estados miembros y subregional, si procede, en el seguimiento y la supervisión del Año. Es fundamental que la Comisión garantice esto, ya que sabemos que las políticas en materia de juventud son desiguales y que los enfoques en relación con estas cuestiones todavía difieren entre los Estados miembros.

4.4. Las disposiciones de las Metas de la Juventud Europea son muy bien recibidas y ofrecen ámbitos muy concretos basados en la participación de los jóvenes. Ilustran asimismo el carácter intersectorial de las necesidades y aspiraciones de la juventud.

4.5. Las disposiciones relativas a cuestiones digitales son acogidas favorablemente, en particular teniendo en cuenta que la idea generalizada de que los jóvenes son nativos digitales resulta bastante simplista. Especialmente durante la COVID-19 se ha puesto de manifiesto que estas competencias no son compartidas por todos, como en el caso de los jóvenes que acceden a los contenidos a través de los teléfonos, puesto que las capacidades y las competencias necesarias para el aprendizaje en línea son muy diferentes. Muchas de estas competencias no son tecnológicas sino sociales, y el Dictamen del CESE sobre el aprendizaje mixto ⁽¹⁾ advirtió contra el recurso excesivo al tiempo de pantalla y la actividad en línea. Hay una sólida tradición de actividades al aire libre y medioambientales entre los jóvenes y en el trabajo en el ámbito de la juventud que también debe fomentarse y promoverse.

4.6. El Plan de Acción para la Juventud relacionado con el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional y la acción exterior ofrece efectivamente una valiosa oportunidad para la participación de los jóvenes y es muy bienvenido. El CESE aguarda la propuesta de la comisaria Urpilainen en relación con él. Sería fundamental garantizar una fuerte implicación de la sociedad civil y las organizaciones juveniles en este Plan de Acción. El modelo europeo de trabajo en el ámbito de la juventud tiene muchos elementos que resultarán útiles al mundo y debe tener mayor presencia en nuestras relaciones exteriores.

4.7. La movilidad es siempre una parte importante de la política en materia de juventud y ha sido un elemento central del programa Erasmus+. Es natural que sea una parte importante de la propuesta del Año de la Juventud. Sin embargo, debemos tener siempre en cuenta que los jóvenes a veces pueden considerar la movilidad como algo negativo, especialmente cuando es involuntaria o forzosa, como puede ser el caso de las regiones más desfavorecidas o las zonas que sufren una «fuga de cerebros».

4.8. La idea de la acción que «se dirige, específicamente, a reforzar la voz de los jóvenes a escala europea» es por supuesto muy bienvenida, y todas las instituciones tienen que profundizar en el desarrollo de la voz de los jóvenes en sus propuestas políticas. Nuevamente, esto podría funcionar bien como una meta u objetivo general del Año Europeo de la Juventud.

4.9. Las disposiciones relacionadas con la ejecución, si bien son positivas, se verían beneficiadas por indicadores más claros, en especial en relación con el impacto en la política y los programas de este ámbito más allá del Año y en relación con los aspectos intersectoriales de la disposición.

4.10. Las disposiciones de la agenda europea de trabajo en el ámbito de la juventud son positivas y bien recibidas, pero también incrementan el número de iniciativas y prioridades políticas de la propuesta, y del texto legislativo en concreto. Nuevamente, puede preocupar la sobrecarga, con tantos ámbitos de actuación y prioridades, a pesar de la necesidad de realizar un trabajo intersectorial.

⁽¹⁾ SOC/701: Aprendizaje mixto (DO C 105 de 4.3.2022, p. 128).

4.11. El artículo 3 del texto legislativo ofrece un buen resumen de lo que está previsto y deja claro una vez más qué se pretende con la celebración del Año. La ficha financiera considera los Años Europeos «instrumentos de concienciación», destacando nuevamente este aspecto.

4.12. Los cuadros financieros parecen indicar que se prevé que Erasmus+ sea el principal financiador de todas las actividades. Las propuestas también parecen prever apoyo a escala de la UE para el personal y recursos para las delegaciones y los contratistas, pero no para jóvenes ni organizaciones juveniles. Tampoco parece que esté clara la financiación que podrá proceder finalmente de Erasmus+.

5. Análisis más general de los Años Europeos

5.1. Quizá es hora de que la Comisión y otras instituciones de la UE examinen el concepto «Año de...». La propuesta se refiere a Años anteriores, como el Año del Desarrollo y el Año de los Ciudadanos. Parecen surgir de vez en cuando, y sería conveniente cierta coherencia en relación con su utilización y objetivo.

5.2. El Dictamen del Comité sobre el Año Europeo de los Ciudadanos⁽²⁾ concluyó que era necesario un diálogo significativo con la sociedad civil en cuanto al desarrollo de estos Años y que se necesitaba un presupuesto considerable, mayor del propuesto. El CESE era favorable a que el proceso de planificación y de aplicación sea lo más abierto posible, con la participación de todos los agentes implicados, a todos los niveles y en todas las fases, especialmente la del Comité de las Regiones, la suya propia, la de representantes de organizaciones de la sociedad civil, como los interlocutores sociales, y la de órganos administrativos nacionales y locales.

5.3. Por otro lado, el Comité ha pedido que se garantice una coordinación transparente y eficaz del Año Europeo 2013 a todos los niveles y entre todos los agentes que participen en él, en particular aprovechando al máximo las potencialidades de los comités de gestión, mediante la creación de mecanismos eficaces de intercambio de experiencias a escala nacional.

5.4. En el Año Europeo del Desarrollo, el Comité sostuvo que era fundamental evitar que se gastase dinero en campañas de alto coste a cargo de agencias de relaciones públicas o en todo caso, que estos servicios debían reducirse a un mínimo absoluto. También se hizo hincapié en la necesidad de un enfoque descentralizado. Se ha considerado que los grupos de trabajo a nivel nacional deberán determinar un lema, eslogan o invitación nacionales para el Año Europeo que mejor refleje la situación en el Estado miembro. La actividad de los grupos de trabajo y el apoyo a sus tareas no deberán interrumpirse concluido el Año Europeo. La sociedad civil organizada debe desempeñar un papel clave en los grupos de trabajo⁽³⁾.

5.5. El CESE ha pedido que se elaboren y apliquen medidas específicas a fin de garantizar un vínculo entre los diferentes años temáticos y la perennidad de los resultados de los actos. El Comité afirmó asimismo que era necesario no solo emprender campañas informativas, sino también desarrollar acciones concretas y prácticas, elaboradas por los responsables políticos en colaboración con la sociedad y elaborar un informe de seguimiento. El Comité apoyó la asignación de fondos a través de las representaciones de la Comisión en los Estados miembros⁽⁴⁾.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 137.

⁽³⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 98.

⁽⁴⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 137.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo

[COM(2021) 557 final — 2021/0218 (COD)]

(2022/C 152/21)

Ponente: **Christophe QUAREZ**

Coponente: **Lutz RIBBE**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo de la Unión Europea, 22.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114, artículo 194, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	191/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente el aumento de la cuota objetivo de energías renovables y celebra el hecho de que estos objetivos vayan dirigidos a los sectores de la industria, el transporte y la vivienda. Se espera que la política de energías renovables aporte resultados en tres ámbitos: la mitigación del cambio climático, la seguridad energética y el desarrollo económico (creación de empleo), pero también requiere seguridad jurídica, que se ve mermada por el hecho de que la revisión tenga lugar solo dos semanas después del plazo de transposición. Sin embargo, el CESE subraya que, probablemente, ni siquiera el aumento de la cuota objetivo esté en consonancia con los objetivos climáticos de París, y mucho menos con la disposición de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de impedir interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático. Estas interferencias peligrosas ya son evidentes en la actualidad, a la vista del aumento de las temperaturas mundiales.

1.2. El CESE desea trasladar a la Comisión que es indispensable que se produzca una sinergia entre los Reglamentos existentes revisados en el paquete de medidas «Objetivo 55» y los nuevos instrumentos propuestos, como el Fondo Social para el Clima y el mecanismo de ajuste de carbono en frontera.

1.3. El CESE considera esencial poner en marcha condiciones de competencia equitativas entre las fuentes de producción de energía, lo que requiere poner fin a la subvención de las energías fósiles, que sigue aumentando ⁽¹⁾.

1.4. El CESE recuerda que la política energética europea debe tener como referencia la ciudadanía, especialmente la juventud, y, en este sentido, lamenta la falta de ambición de la Comisión a la hora de promover y desarrollar el prosumismo —a nivel tanto individual como de la comunidad—, contrariamente a lo previsto en la Comunicación sobre la Unión de la Energía.

1.5. El CESE apoya ampliamente los principios de la silvicultura responsable definidos en la propuesta y propone que se dé prioridad al uso de subproductos forestales y productos de madera reciclada para la bioenergía. Asimismo, pide que se reconsidere el apoyo a las plantas de bioenergía, con vistas a reorientar los biocarburantes hacia el transporte, en particular cuando la electrificación plantee problemas o cuando ofrezcan una alternativa de fácil disponibilidad a un coste razonable, como se detalla en los puntos 4.9 y 4.20.

⁽¹⁾ DO L 328 de 21.12.2018, p. 1.

1.6. El CESE lamenta la falta de una estrategia clara para el desarrollo de la energía eólica terrestre y la energía fotovoltaica, como ya ocurre con la estrategia elaborada recientemente por la Comisión en favor de la energía eólica marina. Una estrategia para la descentralización y el fomento efectivo de la energía comunitaria ayudaría a reforzar las cadenas de valor regionales y a aumentar la aceptación pública de la transición energética. De lo contrario, Europa corre el riesgo de pagar un precio elevado (social y económico) por su laxitud de las últimas décadas. El CESE también señala la necesidad de:

- una previsión sistemática de la creciente demanda de energía por área y tipo, así como las transformaciones del tipo de energía;
- una planificación conceptual de la futura arquitectura del sistema energético.

1.7. El CESE pide al Parlamento Europeo y a la Comisión que reabran el debate sobre la definición de objetivos nacionales vinculantes.

2. Introducción

2.1. La propuesta de revisión de la Directiva relativa a la promoción del uso de la energía obtenida a parte de fuentes renovables (en lo sucesivo, la Directiva), objeto del presente Dictamen, se publicó el 14 de julio de 2021. Forma parte del paquete de medidas «Objetivo 55» elaborado por la Comisión con el propósito de reducir nuestras emisiones de gases de efecto invernadero en un 55 % de aquí a 2030 y convertir de este modo a la Unión Europea en un territorio climáticamente neutro en 2050, tal como establece la Ley Europea del Clima.

2.2. El último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), publicado en agosto de 2021, revela que en 2019 se registró la concentración más elevada de CO₂ desde hace al menos dos millones de años. También recuerda que alcanzar la neutralidad climática es la condición ineludible para limitar el calentamiento a entre 1,5 y 2 °C. La COP26, que se celebrará en Glasgow en noviembre de 2021, supondrá una oportunidad para analizar los avances conseguidos por los Estados desde la finalización del Acuerdo de París en 2015 y para elevar el nivel de las ambiciones en materia climática. No en vano, como ha señalado recientemente la Agencia Internacional de la Energía, la neutralidad climática implica transformar la economía mundial, dominada a día de hoy por las energías fósiles, en un modelo que se nutra principalmente de energías renovables⁽²⁾. En este contexto se enmarca la revisión de la Directiva sobre las fuentes de energía renovables.

3. Observaciones generales sobre la propuesta de Directiva

3.1. Conforme al objetivo de convertir la UE en líder mundial de las energías renovables, la Directiva fue objeto de una refundición —bien necesaria— en 2018⁽³⁾. El CESE lamenta la falta de estabilidad normativa que se deriva de la propuesta de modificaciones sobre los mismos puntos que las últimas modificaciones de la Directiva inmediatamente después de su fecha límite de transposición, es decir, el 30 de junio de 2021. No obstante, el CESE respalda la propuesta de la Comisión de revisar la Directiva teniendo en cuenta los nuevos objetivos de reducción de las emisiones de CO₂ establecidos en la Ley Europea del Clima y de aprovechar esta oportunidad para simplificar y subsanar las deficiencias. El CESE subraya que el uso de energías renovables no debe hacerse excesivamente complejo. De hecho, aumentar hasta el 40 % el objetivo vinculante de producción de energía a partir de fuentes renovables resultaba necesario, al igual que reforzar la integración de las energías renovables en sectores como la construcción, la industria y el transporte. No obstante, el CESE reconoce tres ámbitos de acción en los que se debe prestar más atención y que solo se contemplan de manera parcial en el proyecto de revisión.

a) *Se debe mejorar la participación de la ciudadanía y de los consumidores*

3.2. A pesar de las enormes expectativas de la ciudadanía europea, los medios que ofrece la UE para aumentar la participación de los consumidores continúan siendo insuficientes, dado que el prosumismo sigue sin estar claramente definido en la Directiva. La Comisión Europea debería proponer un mecanismo de seguimiento para apoyar la aplicación por parte de los Estados miembros de las normas promulgadas y permitir así el desarrollo del prosumismo. Los ejemplos de buenas prácticas deberían comunicarse a los responsables políticos. El prosumismo debe hacerse efectivo:

- formalizando el modo en que los ciudadanos pueden convertirse en prosumidores;
- eliminando las barreras existentes, como la excesiva burocracia;

⁽²⁾ Agencia Internacional de la Energía, *Net Zero by 2050 — A Roadmap for the Global Energy Sector* (windows.net), p. 3.

⁽³⁾ <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/revision-renewable-energies-directive> (DO C 246 de 28.7.2017, p. 55).

- concediendo financiación a través de los municipios, a fin de evitar que los ciudadanos queden cautivos de las empresas del sector.

Es fundamental eliminar las barreras burocráticas y garantizar que la financiación llegue al público previsto (como las organizaciones de base y locales dirigidas por jóvenes), aclarando las obligaciones que pueden recaer en el futuro en el prosumidor. En este caso, debe primar la estabilidad jurídica, ya que debe garantizarse a los consumidores el acceso a la ayuda financiera y a los conocimientos técnicos para animarles a dar el paso y convertirse en prosumidores. En opinión del CESE, el instrumento legislativo objeto de debate, una vez revisado, no se modificará antes de 2030 con el fin de garantizar la estabilidad jurídica necesaria para todas las partes interesadas (en el sentido más amplio) del sector, como ya se ha indicado en el punto 3.1.

3.3. Si bien es justo intensificar los esfuerzos para un despliegue dinámico de las denominadas turbinas eólicas marinas, tal como se prevé en la Estrategia Eponymium, la energía eólica terrestre y la fotovoltaica deben desempeñar un papel mucho más importante en nuestro futuro sistema energético europeo. La falta de un planteamiento integral arroja un interrogante en el seno del CESE, que reclama a la Comisión la adopción de una estrategia política regional de descentralización. El prosumidor no puede prosperar sin el apoyo de las administraciones regional y local, que no solo cuentan con los medios técnicos y financieros, sino también con un conocimiento de las particularidades del territorio que permite ahorrar un tiempo considerable. No en vano, su proximidad a los administrados y a los agentes sobre el terreno legitima la concesión de un mayor número de competencias para alcanzar los objetivos establecidos en la Directiva. Por último, esta estrategia debería ir acompañada de una reflexión acerca de la gestión de los recursos y las materias fundamentales (extracción, reciclaje, etc.) necesarios para la fabricación y el buen funcionamiento de las energías renovables. En realidad, la dependencia de las energías fósiles no debe transformarse en una dependencia de las materias fundamentales.

b) *Aprovechar mejor las sinergias*

3.4. Dado el poco tiempo transcurrido desde la anterior refundición, las nuevas disposiciones adoptadas aún no han podido surtir pleno efecto. Por tanto, esta revisión debería contribuir a dos objetivos, según el CESE.

3.5. En la situación actual, según los modelos que se incluyen en el escenario de referencia de la UE para 2020, la Unión debería superar en algo más de un 1 % el objetivo actual del 32 % de consumo energético procedente de energías renovables. En primer lugar, la revisión debe hacer posible que se eleven los objetivos actuales y se introduzcan nuevos objetivos en paralelo para aumentar la integración de las energías renovables en al menos un 7 % en el conjunto del continente.

3.6. En segundo lugar, el alcance de las revisiones realizadas en el marco del paquete de medidas «Objetivo 55» debe, por una parte, representar la oportunidad para reforzar las sinergias existentes entre estos Reglamentos y la Directiva. Por otra parte, esta lógica también se ha de aplicar a los nuevos instrumentos propuestos por la Comisión Europea, como el Fondo Social para el Clima o incluso el mecanismo de ajuste de carbono en frontera. Así pues, los beneficios derivados de la aplicación de la Directiva solo podrán aprovecharse en todo su potencial si la implantación de las fuentes de energía renovables va acompañada de la creación de una contabilidad del carbono con respecto a una parte del CO₂ importado. La puesta en marcha del mecanismo de carbono en frontera en lo que respecta a determinados sectores debe ser una oportunidad para ofrecer igualdad de condiciones, que conviene abordar en el ámbito europeo. La sustitución, establecida en el artículo 25, del objetivo mínimo de un 14 % de energías renovables en el consumo energético final del sector del transporte por un objetivo vinculante del 13 % de intensidad de gases de efecto invernadero para 2030 es un ejemplo de buen aprovechamiento de las sinergias. De hecho, este tipo de medidas permitirá generar una mayor coherencia con la revisión del régimen de comercio de derechos de emisión o la regulación de las normas de emisión de CO₂. No obstante, de conformidad con la estrategia de la Comisión para la integración del sistema energético (*), la electrificación del sector del transporte debería ser la prioridad, siempre que sea económica y tecnológicamente posible. Por último, esta propuesta de revisión se enmarca también antes de la revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios y debe representar una oportunidad para mostrar un alto nivel de ambición durante la presentación del resto del paquete de medidas «Objetivo 55» prevista para el 14 de diciembre de 2021.

c) *La recuperación económica debe favorecer el auge de las energías renovables*

3.7. Mientras que la demanda de electricidad prácticamente ha regresado al nivel previo a la crisis sanitaria, la recuperación económica ha puesto de manifiesto un auge de la generación de energía a partir de fuentes renovables en detrimento de las energías fósiles (†). Con el fin de perpetuar esta situación convirtiéndola en una tendencia de futuro real, es imprescindible crear unas condiciones propicias para que se dé una competencia justa entre las fuentes de producción de energía. Para ello es necesario, en primer lugar, poner fin lo antes posible a la subvención de las energías fósiles, calculada en 2018 en unos 50 000 millones de euros para Europa en su conjunto (‡) (entendiéndose que una parte «indirecta» de la subvención no se refleja en el cálculo).

(*) COM(2020) 299 final.

(†) Ember, *European Electricity Review: H1-2021*, (ember-climate.org).

(‡) Comisión Europea, *Anexos del Informe de 2020 sobre el estado de la Unión de la Energía, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima*.

3.8. El Reglamento Delegado sobre la taxonomía en materia de mitigación del cambio climático puede, si así lo aceptan el Consejo y el Parlamento, dirigir las inversiones futuras hacia activos sostenibles, categoría a la que pertenece la energía renovable. Solo cuando se eliminen las distorsiones de la competencia entre fuentes de energía será posible que las energías renovables puedan competir libremente en el mercado. A la espera de que esto ocurra, el CESE celebra el planteamiento de la Comisión que permite evitar un repliegue de las energías renovables.

4. Observaciones específicas sobre el texto de la Directiva

a) El carácter vinculante o no de los objetivos propuestos

4.1. El CESE reitera su crítica⁽⁷⁾ de que la revisión de la Directiva no contiene objetivos nacionales vinculantes, a diferencia de la revisión de 2009. Aunque la UE alcanzó su objetivo de elevar hasta el 20 % la cuota de energías renovables en 2020, algunos Estados miembros no han conseguido llegar a sus objetivos, mientras que otros lo han logrado por poco⁽⁸⁾, aprovechando sobre todo la coyuntura especial provocada por la crisis sanitaria, que ha paralizado una parte de las economías nacionales. Este ejemplo ilustra la debilidad del actual marco de gobernanza, que tan solo dispone la potestad de «instar» a los Estados miembros a que cumplan sus objetivos nacionales. El CESE pide al Consejo de Ministros, al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea que reabran el debate sobre la fijación de objetivos nacionales vinculantes, sobre la gobernanza energética adecuada o, como mínimo, sobre medidas más coercitivas contra los Estados infractores con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo en el ámbito nacional. En realidad, la Directiva se aproxima mucho en este sentido a los límites de la voluntariedad. Aunque varios Estados miembros han superado sus previsiones para 2020, se puede observar un riesgo de nivelación a la baja que haría que los Estados más avanzados perdiesen interés debido a la falta de voluntad de otros Estados y a la ausencia de consecuencias.

4.2. En relación con el nuevo objetivo vinculante del 40 % de energías renovables para 2030 (frente al 32 % anterior), este abarca la totalidad del consumo de energía y no solo el de electricidad. El CESE acoge favorablemente que la Comisión haya propuesto el objetivo más ambicioso dentro de la horquilla identificada en el Plan del Objetivo Climático (38-40 %) para cumplir el nuevo objetivo de reducción de gases de efecto invernadero del 55 % para 2030. Esto demuestra la ambición de la Comisión Europea de cara a acelerar la implantación de las tecnologías verdes, algo que el CESE celebra. Sin embargo, este aumento de la cuota de las energías renovables en la combinación eléctrica de los Estados miembros tendrá consecuencias en lo relativo al consumo de energía y electricidad⁽⁹⁾, a que se espera que la cuota de consumo de energía disminuya de aquí a 2050. Es importante actualizar los escenarios de 2050 teniendo en cuenta los nuevos objetivos, especificando en particular el papel que podría desempeñar el almacenamiento de la electricidad, que tendrá que desarrollarse a más velocidad de lo previsto, o el papel de la sobriedad energética, algunos de cuyos comportamientos han quedado de manifiesto como consecuencia de la crisis sanitaria.

4.3. No obstante, se trata de un nuevo objetivo muy ambicioso para algunos Estados miembros. Si bien para muchos de ellos la descarbonización del sector de la construcción se está quedando rezagada, el CESE respalda el planteamiento propuesto que consiste en aumentar los esfuerzos sectoriales, como los que se realizan para integrar las energías renovables en el sector de la calefacción y la refrigeración. De hecho, se necesitaba con urgencia fijar un objetivo específico del 49 % para la cuota de energías renovables en los edificios, que se incluye en el nuevo artículo 15 bis. Sin embargo, el CESE pone en cuestión el carácter no vinculante de dicho objetivo. En realidad, el sector de la construcción tendrá que reducir sus emisiones en un 60 % de aquí a 2030 y ser neutro en 2040 para cumplir los objetivos fijados en el Pacto Verde Europeo. Si bien muchos Estados pueden tener dificultades para alcanzar este objetivo, el CESE subraya la importancia de contar con la financiación del Fondo Social para el Clima a partir de 2025. Dicha financiación debería acelerar la ejecución de las reformas de los edificios, tanto públicos como privados, y contener de este modo el fenómeno creciente de la pobreza energética, que afecta a más de treinta millones de europeos. No obstante, tanto si se trata de la financiación proveniente del futuro Fondo Social para el Clima como, de forma más general, de otros instrumentos de ayuda, se debe poner en marcha un mecanismo de seguimiento que garantice que la asignación correcta de esa financiación se destine a la lucha contra el cambio climático. Ciertamente, la dilución de dicha financiación en los presupuestos nacionales no permite llevar a cabo un control eficaz del uso de los recursos que se conceden. Estos fondos no deberán centrarse únicamente en proyectos de gran envergadura, sino también en proyectos de menor entidad, en los que el ahorro de dinero en términos de MWh y de emisiones de CO₂ es inferior, pero el impacto sobre la ciudadanía europea es igual o incluso más significativo. El CESE pide que, en la medida de lo posible, se armonicen los criterios de asignación en los distintos Estados miembros en relación con la parte que se dedicará a hacer a la ciudadanía partícipe para facilitar las posibles cooperaciones transfronterizas.

4.4. El CESE desea señalar que la descarbonización del sector industrial se encuentra actualmente demasiado estancada pese a que el sector industrial ha sido el primer objetivo de los sucesivos planes climáticos europeos. En la práctica, las emisiones de la industria están cubiertas por el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE). Sin embargo, debido a la existencia de un régimen de derechos de emisión gratuitos demasiado permisivo, más del 90 % de la contaminación industrial no supone ningún coste para las empresas afectadas, lo que da lugar a que el sector apenas haya reducido sus

⁽⁷⁾ 7. OJ C 246, 28.07.2017, p. 55.

⁽⁸⁾ Eurostat, *Renewable energy statistics — Statistics Explained* (europa.eu).

⁽⁹⁾ 6_FR_ACT_part1_v3.pdf (europa.eu).

emisiones en un 1 % entre 2012 y 2018. Por tanto, el CESE pide que se emplee un objetivo vinculante del 1,1 % que obligue a las industrias a aumentar de año en año el uso de las energías renovables. De hecho, un objetivo indicativo podría considerarse un cheque en blanco para las empresas del sector que pondría freno a los objetivos climáticos de Europa.

4.5. El CESE acoge favorablemente el hecho de que el objetivo relativo a la integración de las energías renovables para la calefacción y la refrigeración sea vinculante. Sin embargo, el CESE desea señalar que el objetivo previsto inicialmente en la Directiva era del 1,3 %, mientras que el nuevo objetivo será de apenas el 1,1 %. Según el estudio de impacto que acompaña al proyecto de revisión, casi la mitad de los Estados miembros mostraban trayectorias que no se adecuaban al objetivo previsto. Para que los Estados miembros puedan cumplir este objetivo, el CESE expone la posibilidad de destinar una parte de los ingresos asignados al Fondo Social para el Clima y de dedicarlos de forma prioritaria a la sustitución de los sistemas de calefacción y refrigeración, que en su mayoría utilizan energías fósiles. El CESE considera que el objetivo de la Directiva debe ser aumentar, o al menos mantener, la ambición mostrada en la anterior revisión, e invita a todas las partes interesadas a que reflexionen sobre la mejor forma de conseguirlo.

4.6. Para alcanzar la neutralidad climática en 2050, es necesario lograr la descarbonización del sistema energético antes de 2045. Un consumo final bruto de energía renovable del 40 % en 2030 significa que la mayor parte del proceso de descarbonización deberá realizarse en un período de quince años (entre 2030 y 2045). Por ello, la emergencia climática requiere un mayor pragmatismo en lo que respecta al desarrollo de las energías renovables, confrontando el ámbito de lo posible con la temporalidad. En primer lugar, es importante centrarse en objetivos que resulte razonable alcanzar, habida cuenta de las disposiciones vigentes. Por tanto, si la Directiva dicta una estrategia a medio y largo plazo a través de la definición de objetivos ambiciosos, esto no debería ir en detrimento de un aumento del ritmo de implantación de las energías verdes, sino que, por el contrario, deberían ir a la par. A corto plazo, parece igualmente pertinente e indispensable hacer más énfasis en la implantación de las fuentes de energías renovables maduras y que cuenten con aceptación social, como ocurre con los paneles fotovoltaicos. Para el sector del transporte, debería mencionarse una mayor flexibilidad y una gama más amplia de materias primas admisibles con respecto a los biocarburantes. Solo será a medio o largo plazo cuando las inversiones realizadas según las orientaciones de la futura Directiva podrán tomar el relevo y desplegarse en todo su potencial (hidrógeno renovable, turbinas eólicas marinas, etc.), así como contribuir a la descarbonización de la economía europea mediante la electrificación de los usos. Sin estas medidas, existe un riesgo importante de que Europa pague un alto precio por su laxitud a lo largo de los dos últimos decenios. Para evitar que esto ocurra, la Unión precisa aclarar su estrategia, que deberá ir mucho más allá de la simple Directiva sobre las energías renovables y propiciar un planteamiento global en el que se aprovechen las sinergias.

b) *Sobre la calefacción urbana y los transportes*

4.7. Las Comunicaciones de la Comisión Europea acerca de una estrategia para hidrógeno y una estrategia para la integración de los sistemas energéticos contienen algunos aspectos importantes que deberían tenerse en cuenta en esta estrategia global. En sus Dictámenes TEN/717 y TEN/718, a pesar de algunas críticas relativas a la falta de coherencia y claridad en algunos aspectos, el CESE expresó su valoración general de las Comunicaciones. No obstante, la revisión propuesta solo responde en parte a determinados aspectos importantes que no estaban presentes. La investigación, la innovación y la aplicación deberían en este sentido recibir un mayor apoyo y agilizarse.

4.8. La Comisión propone reforzar la calefacción urbana. Este planteamiento es pertinente, puesto que las redes de calefacción urbana constituyen una buena opción para utilizar la energía excedente de las instalaciones fotovoltaicas o eólicas, que está previsto que se multipliquen.

4.9. La propuesta de Directiva aspira a mejorar el acceso a los puntos de recarga, incluidas las estaciones privadas, para los usuarios de coches eléctricos. Esto tiene sentido aun cuando una electrificación rápida del sector de la movilidad es una de las vías más prometedoras para descarbonizar el sector del transporte, cuyas emisiones continúan incrementándose. Unas normas concretas para el suministro directo de electricidad renovable generada *in situ* o cerca del punto de recarga podrían ser un elemento importante de una estrategia de descentralización que refuerce la estructura regional y la energía comunitaria. No obstante, el CESE señala la necesidad de ofrecer soluciones maduras a un coste razonable para aquellos sectores del transporte que son difíciles de electrificar, en este momento en particular los biocombustibles y, en el futuro, el hidrógeno.

c) *Sobre la promoción y la implantación de las energías renovables*

4.10. El CESE acoge favorablemente la puesta en marcha de varias iniciativas relacionadas con el hidrógeno renovable, como la introducción de subobjetivos para la industria y los transportes. Además, el CESE considera también que un objetivo vinculante del 50 % de carburante renovable de origen no biológico utilizado como materia prima o como vector energético es la opción correcta, y que debe darse prioridad al hidrógeno limpio⁽¹⁰⁾. Sin embargo, la posibilidad que brinda el artículo 7 de importar carburante renovable de origen no biológico que después se contabilizará como contribución dentro del Estado miembro se contempla como potencialmente problemática, y se debería poner un límite a esta posibilidad contable.

⁽¹⁰⁾ DO C 123 de 9.4.2021, p. 30.

4.11. En cuanto a la promoción de los «contratos de compra de electricidad» (artículo 15), la definición de directrices junto con el apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas debería propiciar el auge de este tipo de mecanismo, que aporta visibilidad a largo plazo en relación con el precio de venta de la electricidad verde. De una forma más general, esta iniciativa ilustra la necesidad de reforzar la cooperación y la coordinación entre las partes interesadas del sector para ofrecer una visión a largo plazo a los agentes económicos.

4.12. Otra iniciativa que el CESE acoge de manera favorable es la obligación de que los Estados miembros pongan en marcha una fase de prueba con respecto a la cooperación transfronteriza mediante la implantación de un proyecto piloto en los próximos tres años. No obstante, el CESE desea que se aclaren las modalidades relativas a la puesta en marcha de dicha cooperación. En particular, se pregunta por los procedimientos administrativos que se derivan de esta iniciativa y pide que la Comisión Europea ayude a los Estados miembros (traducción de los actos relacionados con el procedimiento, etc.) para que puedan cumplir el plazo establecido.

4.13. Para el CESE, ha llegado el momento de plantearse la pertinencia de un regulador europeo de la electricidad. Con el fin de prepararse adecuadamente para esta importante tarea, es hora de poner en marcha una actividad conceptual de planificación del sistema que prevea la creciente demanda de energía por área y tipo, así como las transformaciones del tipo de energía.

4.14. El CESE también respalda la iniciativa del artículo 9, apartado 7 bis, que pretende introducir una planificación conjunta del territorio, por cuenca oceánica, entre los Estados miembros para facilitar el desarrollo de capacidades marítimas. Este planteamiento permitirá maximizar el potencial de cada cuenca oceánica reforzando al mismo tiempo, in fine, el objetivo de la interconexión eléctrica entre Estados. La puesta en marcha de una ventanilla única también es una medida bien recibida y se debería aprovechar la ocasión para aprender de las buenas prácticas adoptadas por los distintos Estados miembros con vistas a reducir el tiempo de ejecución de un proyecto. La fijación de una capacidad total de producción por cuenca en los horizontes 2030, 2040 y 2050 también debería permitir tener más presente el potencial de la energía eólica marina dentro de cada Estado miembro, y favorecer su desarrollo. De una forma muy operativa, la multiplicación de los proyectos transfronterizos de energías renovables, en particular la energía eólica marina, lleva al CESE a invitar a la Comisión Europea a que reabra los debates acerca de un gestor europeo de redes de transporte, la instancia más pertinente para garantizar la gestión en tiempo real de los flujos eléctricos. Esta última opción es, in fine, la más legítima para asegurar la coordinación de los mecanismos de mercado en relación con la oferta y la demanda, garantizando al mismo tiempo la seguridad del sistema, que será cada vez más demandado debido a la mayor penetración de las energías renovables.

4.15. El CESE ha subrayado en diversas ocasiones que resulta necesario crear nuevas estructuras de mercado con el fin de equilibrar la producción y el consumo de energía en un nivel microeconómico. Estas estructuras facilitarían la integración de los mecanismos de almacenamiento más pequeños en el sistema energético. De este modo, el auge de la electromovilidad debería permitir beneficiarse de la función que realizan las baterías para hacer posible una carga inteligente y disponer de capacidad de almacenamiento a escala local. Sin embargo, la propuesta de revisión no aborda esta cuestión.

4.16. El paquete de medidas «Energía limpia» presta especial atención al autoconsumo y a las comunidades energéticas. Estos mecanismos son vehículos poderosos para hacer partícipes a los ciudadanos y convertirlos en actores concienciados de pleno derecho de la transición energética, aumentando su sentido de pertenencia y reforzando las estructuras descentralizadas que son beneficiosas tanto desde el punto de vista económico como social. Tal y como ha subrayado la Comisión Europea en el marco de la evaluación de los planes nacionales de energía y clima, los Estados miembros no tienen suficientemente en cuenta el potencial de la ciudadanía energética, lo que contraviene una de las razones de ser del cuarto paquete de medidas para la energía. Resulta urgente aclarar las normas aplicables, en especial en relación con conceptos como el uso compartido de la energía, la facturación neta o la venta de energía P2P, con el fin de cumplir los objetivos del paquete de medidas «Energía limpia» y de la Unión de la Energía. El CESE considera decepcionante que la propuesta de revisión no intente mejorar el marco normativo en relación con estos aspectos. Esto será tanto más importante cuanto que la propuesta de revisión de las directrices acerca de las ayudas estatales sobre clima, energía y medio ambiente prevé un umbral muy inferior para las excepciones a la obligación de conceder ayudas y determinar el nivel de ayuda por medio de un procedimiento abierto a la competencia.

4.17. El CESE respalda en principio la propuesta de la Comisión por la que se pide a los Estados miembros que tengan en cuenta el mantenimiento de los «sumideros de carbono y los ecosistemas de los bosques nacionales», así como los principios de «uso en cascada de la biomasa» y de economía circular. Esto supone dar prioridad al uso de madera residual, como ramas pequeñas, tocones de árboles y otros subproductos, así como a los productos de madera reciclada para la bioenergía. Por ello, cobra sentido reconsiderar el apoyo a las plantas de bioenergía en este ámbito, recordando que los residuos de los aserraderos y de la industria de la pasta de papel son fuentes de energía. Además, como se expone en la propuesta, resulta razonable redirigir los biocarburantes hacia el sector de los transportes de difícil electrificación, como el marítimo, los desplazamientos de larga distancia y el transporte aéreo. A este respecto, también deberían tenerse en cuenta los problemas de disponibilidad y coste. Para llevar esta idea a la práctica, el artículo 25 debería diferenciar entre los biocarburantes y la electricidad renovable midiendo la reducción de los gases de efecto invernadero. De este modo, se da prioridad a la electricidad renovable y a los biocarburantes basados en residuos en el sector del transporte. El resultado es una mayor presión en favor de la descarbonización del sector del transporte por medio de la electrificación directa.

4.18. Los cálculos detallados de las reducciones de gases de efecto invernadero, así como los criterios de sostenibilidad presentados en los anexos del proyecto de Directiva, son en parte de carácter muy técnico. Para el CESE, van claramente en la dirección correcta, aunque el Comité no haya podido evaluarlos completamente en cada caso individual. En lo que respecta, por ejemplo, a los biocarburantes, darán lugar a una situación en la que algunas sustancias potencialmente utilizables o actualmente usadas no podrán seguir utilizándose, lo que puede plantear un problema para algunas partes del sector.

4.19. El Comité también desea señalar que en algunos casos será difícil demostrar si se cumplen realmente todos los criterios. Por ejemplo, «se deberá facilitar pruebas convincentes y verificables de que el contenido de carbono del suelo ha aumentado, o cabe esperar que haya aumentado, en el período en el que se han cultivado las materias primas consideradas, teniendo a la vez en cuenta las emisiones cuando tales prácticas llevan a un mayor uso de abonos y herbicidas» [véanse los anexos I y II de la COM(2021)557]. Aunque este requisito tiene sentido, será difícil demostrarlo en la práctica.

4.20. El CESE acoge favorablemente la voluntad expresada en el considerando 10 de mejorar los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos que suponen un freno para la implantación de las energías renovables. Sin embargo, el CESE se pregunta qué actuación concreta tiene previsto llevar a cabo la Comisión Europea para no limitarse a un simple apoyo y garantizar la reducción efectiva y eficaz de los retrasos de los procedimientos.

4.21. El CESE coincide con el fondo del considerando 12 en el que se expresa la necesidad de disponer de un número suficiente de trabajadores cualificados para los empleos del futuro. El CESE pide a la Unión Europea que elabore un cálculo de la mano de obra necesaria para implantar el Pacto Verde Europeo y que invierta de forma prioritaria en la formación para reciclar a los trabajadores cuyos puestos de trabajo desaparecerán como consecuencia de la transición ecológica. También sería una buena manera de atraer a los jóvenes al sector ecológico, gracias a las nuevas oportunidades de empleo y de negocio.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética (versión refundida)

[COM(2021) 558 final — 2021/0203 (COD)]

(2022/C 152/22)

Ponente: **Alena MASTANTUONO**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo de la Unión Europea, 20.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 194, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	118/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de refundición de la Directiva de eficiencia energética, ya que aborda un ámbito de acción que es clave para lograr la descarbonización total de la economía y la sociedad de la UE.

1.2. El CESE acoge con satisfacción que el nuevo objetivo de la UE sea vinculante. El CESE es consciente de que los objetivos cada vez más exigentes de eficiencia a escala de la UE, que exigen a los Estados miembros reducir el consumo de energía en un 9 % en 2030 en comparación con las previsiones de la hipótesis de referencia de 2020, son problemáticos y ambiciosos. Según el informe de situación de 2020 ⁽¹⁾, solo doce Estados miembros se han acercado a sus objetivos indicativos nacionales para 2020.

1.3. La pandemia de COVID-19 ha socavado los esfuerzos colectivos de la UE y, sin duda, tendrá más consecuencias en cuanto al logro de objetivos más ambiciosos. Cumplir las contribuciones indicativas nacionales exigirá más esfuerzo por parte de todos los Estados miembros y deberían tomarse en consideración las diferentes circunstancias en que se encuentra cada uno de ellos.

1.4. El CESE reitera su posición expresada en el Dictamen sobre la Ley Europea del Clima ⁽²⁾ en el sentido de que el objetivo debe ser lograr la mayor reducción posible en las emisiones de gases de efecto invernadero con el menor coste socioeconómico posible. Recomendamos combinar instrumentos compatibles con un mercado bien regulado y medidas reglamentarias cuando sea necesario, incluidos instrumentos financieros con el apoyo del marco financiero plurianual y NextGenerationEU para contribuir a un entorno energético más eficiente.

1.5. El CESE acoge con satisfacción el papel ejemplarizante que la propuesta de refundición de la Directiva de eficiencia energética atribuye al sector público, incluidos los entes locales y regionales, y destaca que esto requerirá una asistencia financiera y técnica suficiente y personal formado. El Comité respalda las medidas sobre renovación y reducción del consumo de energía que el sector público deberá adoptar y las considera un apoyo para el sector de la construcción, en particular para las pymes, y un incentivo tanto para el desarrollo y la aplicación de las nuevas tecnologías como para la creación de empleo en el marco de la estrategia «oleada de renovación».

1.6. El CESE también valora positivamente la mayor insistencia en que se informe y se capacite a los consumidores, por ejemplo, en el ámbito de los requisitos contractuales o en la utilización de un lenguaje claro y comprensible. Subraya el importante papel de la sociedad civil en las campañas de información sobre los beneficios de la eficiencia energética.

⁽¹⁾ COM(2020) 564 final.

⁽²⁾ DO C 364 de 28.10.2020, p. 143.

1.7. El aumento de los precios de la energía ha puesto de manifiesto con qué rapidez y gravedad puede afectar esta cuestión a los hogares y a las empresas. La importancia de las medidas para mitigar estos costes ha quedado clara antes de lo esperado. A este respecto, el CESE apoya los incentivos y herramientas para la aplicación de la Directiva de eficiencia energética a fin de ayudar a los clientes y hogares vulnerables, y señala que unos objetivos ambiciosos en materia de calefacción y refrigeración urbanas pueden empeorar las condiciones de las viviendas sociales. Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción la propuesta de crear el Fondo Social para el Clima y pide que se respete el principio de «transición justa» a fin de tener en cuenta las diferentes situaciones de los Estados miembros.

1.8. El CESE comprende la finalidad y los beneficios del principio de primacía de la eficiencia energética. Sin embargo, no siempre es una solución rentable. En algunos casos puede ser más eficaz no ahorrar energía, sino producirla a partir de fuentes de baja emisión de carbono seguras y sostenibles.

1.9. El CESE insta a las instituciones europeas a velar por las sinergias entre las iniciativas del paquete de medidas «Objetivo 55». En caso de modificaciones sustanciales del paquete, el CESE pide a las instituciones de la UE que lleven a cabo una evaluación de impacto.

2. Antecedentes y hechos

2.1. La eficiencia energética es un ámbito de acción clave en la trayectoria hacia la plena descarbonización de la economía de la Unión. La propuesta de refundición de la Directiva de eficiencia energética constituye un componente importante del paquete de medidas «Objetivo 55», ya que aplica los principios del Pacto Verde Europeo y marca la senda para alcanzar los nuevos objetivos de la Unión de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero como mínimo en un 55 % de aquí a 2030.

2.2. La propuesta forma parte de esta política más amplia y debe ser plenamente coherente con otras iniciativas del paquete de medidas «Objetivo 55» (por ejemplo, cambios en el RCDE UE; un ajuste del mecanismo financiero para apoyar la aplicación del paquete; el Reglamento de reparto del esfuerzo; la Directiva sobre fuentes de energía renovables; normas de emisión más estrictas para los vehículos de motor; y la revisión de la Directiva relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos), a fin de garantizar el desarrollo sostenible deseado de la UE.

2.3. La finalidad principal de la propuesta es reducir el uso global de energía y disminuir las emisiones. Sus objetivos básicos son los siguientes: aprovechar el potencial no explotado de ahorro de energía en toda la economía; reflejar los objetivos más ambiciosos de eficiencia energética del Plan del Objetivo Climático; y establecer medidas para los Estados miembros que sean compatibles con el objetivo climático más ambicioso para 2030 de una reducción de las emisiones del 55 %. Esto debe hacerse con la debida consideración de los factores sociales y de sostenibilidad, contribuyendo a un consumo asequible e integrador de energía, según lo acordado conjuntamente en el Compromiso Social de Oporto, al tiempo que se respeta plenamente el principio de «transición justa».

2.4. Esto se basa en el principio rector de primacía de la eficiencia energética, que debe tenerse en cuenta en todos los sectores (incluido el financiero), sin limitarse al sistema energético.

2.5. La versión refundida de la Directiva propone establecer un objetivo anual vinculante más ambicioso para reducir el consumo de energía a escala de la UE. La propuesta también persigue orientar la fijación de las contribuciones nacionales, que casi duplicarán las obligaciones de ahorro energético anual de los Estados miembros.

2.6. Como catalizador, y para dar ejemplo a otros sectores, se exigirá del sector público que renueve cada año el 3 % de su parque inmobiliario para acelerar la oleada de renovación e introducir la eficiencia energética en la contratación pública de bienes, servicios, obras y edificios. Ambas iniciativas tienen potencial para crear nuevos puestos de trabajo sostenibles y reducir el gasto público en el uso de energía y los costes correspondientes.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de refundición de la Directiva de eficiencia energética, ya que aborda un ámbito de acción que es clave para lograr la descarbonización total de la economía y la sociedad de la UE. En general, para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París es necesario reformular todas las políticas en materia de clima y energía. El refuerzo del marco político de la eficiencia energética mediante una combinación específica de medidas políticas contribuirá a movilizar la inversión necesaria para la transición. Por lo tanto, el CESE considera que la revisión de la Directiva, que incluye el objetivo general de eficiencia energética para la UE, debería enviar la señal adecuada para esta reforma.

3.2. El CESE valora positivamente los logros de la Directiva de eficiencia energética. Al mismo tiempo, es plenamente consciente de las deficiencias en los esfuerzos colectivos de la UE para reducir el consumo de energía.

3.3. La pandemia de COVID-19 ha socavado los esfuerzos colectivos de la UE y, sin duda, tendrá más consecuencias en cuanto al logro de objetivos más ambiciosos. Lograr las contribuciones indicativas nacionales exigirá más esfuerzo por parte de los Estados miembros. El CESE recomienda combinar instrumentos compatibles con un mercado bien regulado, como tributos, impuestos sobre consumos específicos, derechos limitados pero negociables (como el RCDE) y medidas reglamentarias cuando sea necesario.

3.4. El CESE reitera la observación formulada en su Dictamen sobre la Ley Europea del Clima ⁽³⁾ de que el objetivo debe ser lograr la mayor reducción posible en las emisiones de gases de efecto invernadero con el menor coste socioeconómico posible. Es necesario alcanzar el equilibrio adecuado para cumplir los objetivos de la UE a un coste total mínimo. La rentabilidad de las medidas de ahorro energético suele disminuir a medida que se incrementa el volumen de ahorro de energía: las medidas iniciales son fáciles de aplicar, pero las medidas posteriores son más costosas y los resultados que proporcionan son menores. La propuesta debe alcanzar un equilibrio y asegurar que el coste excesivo no repercuta en los consumidores de energía.

3.5. El CESE apoya los incentivos y los instrumentos para la aplicación de la Directiva de eficiencia energética con el fin de mitigar las repercusiones sociales de la propuesta y ayudar a los clientes y hogares vulnerables que han sufrido con más dureza el impacto de la COVID-19. Por consiguiente, el Comité acoge con especial satisfacción la propuesta de crear un Fondo Social para el Clima que aporte recursos financieros adicionales para evitar un aumento de la pobreza energética y pide que se respete el principio de «transición justa» a fin de tener en cuenta las diferentes situaciones de los Estados miembros.

3.6. El CESE insta a las instituciones europeas a velar por las sinergias entre las iniciativas del paquete de medidas «Objetivo 55». En caso de modificaciones sustanciales del paquete, el CESE pide a las instituciones de la UE que lleven a cabo una evaluación de impacto.

3.7. El CESE acoge con satisfacción el papel ejemplarizante que se atribuye en la Directiva al sector público, que debe trabajar para reducir el consumo de energía en servicios y edificios. El CESE es consciente de la dificultad de avanzar en todos los sectores pertinentes, sobre todo el transporte, los edificios públicos, las TIC, la ordenación territorial y la gestión del agua y los residuos. El CESE observa con satisfacción que el artículo 6 de la Directiva amplía el ámbito de aplicación de la obligación de renovación para incluir todos los organismos públicos de todos los niveles de la administración y todos los aspectos de sus actividades. El CESE destaca que esto requerirá una asistencia financiera y técnica suficiente, así como personal formado. Por ello, en consonancia con su Dictamen sobre la remodelación del marco presupuestario de la UE ⁽⁴⁾, el CESE recomienda aplicar la «regla de oro» de la inversión pública con el fin de preservar la productividad y la base social y ecológica para el bienestar de las generaciones futuras. El CESE anima a los entes locales y regionales a que colaboren con su gobierno central y todas las partes del sector de la construcción para lograr sinergias y eliminar los obstáculos innecesarios a la aplicación de los objetivos de renovación.

3.8. El CESE respalda las medidas que el sector público debe adoptar para apoyar el sector de la construcción, en particular las pymes, y desarrollar e implantar nuevas tecnologías en el marco de la estrategia «oleada de renovación». En la contratación pública deben aplicarse criterios como la rentabilidad y la viabilidad económica, así como criterios de calidad y sociales, que deben seguir desempeñando un papel en otros ámbitos para garantizar la igualdad de condiciones.

3.9. El CESE acoge con satisfacción que el nuevo objetivo de la UE sea vinculante y, por lo tanto, recomienda que los objetivos nacionales indicativos tomen en consideración los diferentes puntos de partida de los Estados miembros y las circunstancias nacionales y el potencial específico de reducción de las emisiones de cada país, incluidos los de los Estados miembros insulares y de las islas, así como los esfuerzos realizados en consonancia con las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2020 ⁽⁵⁾.

3.10. El CESE insiste en la estrecha vinculación entre el impulso para lograr la eficiencia energética y la misión y los objetivos de NextGenerationEU, en particular, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El CESE pide que una parte sustancial del 37 % del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia reservado para proyectos ecológicos se asigne a proyectos de eficiencia energética, en consonancia con la demanda real y las necesidades de cada Estado miembro.

⁽³⁾ DO C 364 de 28.10.2020, p. 143.

⁽⁴⁾ **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo** sobre el tema Remodelar el marco presupuestario de la UE para una recuperación sostenible y una transición justa, aprobado el 20.10.2021 (DO C 105 de 4.3.2022, p. 11).

⁽⁵⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/es/pdf>.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE comprende la finalidad y el beneficio del principio de primacía de la eficiencia energética. Sin embargo, puesto que no siempre supone una solución rentable, este principio no debe considerarse un dogma. En algunos casos puede ser más eficaz no ahorrar energía, sino producirla a partir de fuentes de baja emisión de carbono seguras y sostenibles.

4.2. El CESE recomienda que se tengan en cuenta las diferencias nacionales al adaptar los porcentajes que figuran en el artículo 8 de la Directiva de eficiencia energética: no debe existir un porcentaje fijo para todos los Estados miembros, sino que dicho porcentaje debe ser distinto en función de las circunstancias de cada país. Si la fórmula para calcular las contribuciones de los Estados miembros al logro de los objetivos de eficiencia energética debe basarse en parte en la incidencia de la energía en el PIB, debería ajustarse para reflejar la proporción de la industria en el PIB, de modo que los países más industrializados no se vean perjudicados.

4.3. El CESE acoge con satisfacción que se exija a los Estados miembros informar sobre instrumentos de eficiencia energética y su rendimiento. Al mismo tiempo, el CESE, junto con las organizaciones de la sociedad civil activas en los Estados miembros, incluidos los interlocutores sociales, está dispuesto a apoyar el establecimiento de mecanismos de asistencia a escala nacional, regional y local. El CESE destaca la importancia de informar de un modo adecuado a todas las partes interesadas (productores, proveedores, gestores de infraestructuras y servicios, usuarios y consumidores) sobre los requisitos adicionales para así facilitar la incorporación de la eficiencia energética y el contrato de rendimiento energético. Espera que la Comisión Europea asuma un papel activo de liderazgo en este ámbito y reitera la importancia de la sociedad civil, que está dispuesta a contribuir a las campañas de sensibilización e información y a promover programas de formación.

4.4. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión no haya incluido obligaciones vinculantes de auditoría, ya que ello condicionaría los planes de inversión de las empresas. Las empresas siempre están dispuestas a mejorar su eficiencia energética y los sistemas de gestión de la energía han demostrado ser una alternativa rentable a las auditorías.

4.5. El CESE también valora positivamente que se insista más en informar y capacitar a los consumidores acerca de los requisitos contractuales y que se utilice un lenguaje claro y comprensible. Destaca el importante papel de los reguladores en este ámbito, especialmente en los mercados con un número limitado de operadores económicos.

4.6. El CESE considera que es fundamental que todos los profesionales que contribuyan al nuevo enfoque de la política de eficiencia energética hayan recibido una formación adecuada que les dote de las competencias y cualificaciones necesarias, al tiempo que reconoce la falta de trabajadores cualificados en este sector.

4.7. Al igual que en su Dictamen sobre la oleada de renovación para Europa, el Comité subraya que el aislamiento de muros huecos y suelos es la medida más eficiente de reducción de CO₂, así como la más sencilla y la menos costosa. Con todo, estas soluciones relativamente económicas resultan demasiado caras para muchos propietarios de vivienda, pese al menor coste de energía que conllevan. Por consiguiente, el CESE aboga por que los gobiernos nacionales introduzcan un sistema de subvenciones para estas medidas, ya que también tienen potencial para crear empleo. Un estudio dentro de la campaña «Renovate Europe» muestra que, por cada millón de euros invertido en la renovación energética de edificios, se crean una media de dieciocho puestos de trabajo en la UE ⁽⁶⁾.

4.8. Si bien el CESE considera que un tope máximo de consumo de energía es un indicador muy útil en lo que se refiere a cuestiones como el consumo de los hogares, alberga dudas sobre si dicho indicador es adecuado por sí solo para el sector industrial. Las tecnologías innovadoras para impulsar la descarbonización suelen utilizar más energía que las alternativas convencionales (que son más contaminantes). De este modo, imponer un tope de consumo a la industria podría impedir que este sector descarbonizara sus procesos, al tiempo que afectaría a la producción industrial.

4.9. El CESE señala que unos objetivos ambiciosos para la calefacción y refrigeración urbanas pueden contribuir a aumentar la pobreza energética, ya que muchos hogares con bajos ingresos se encuentran en viviendas sociales, que suelen gestionarse de forma centralizada. Las modificaciones de la Directiva de eficiencia energética no deben ser retroactivas y el cambio en la definición de calefacción/refrigeración central eficiente (artículo 24) no debe aplicarse a sistemas que ya estén en funcionamiento, sino limitarse a sistemas que sean nuevos o hayan sido objeto de reformas.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁶⁾ https://www.renovate-europe.eu/wp-content/uploads/2020/06/BPIE-Research-Layout_FINALPDF_08.06.pdf.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2021) 559 final — 2021/0223 (COD)]

y

sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de despliegue estratégico que presenta un conjunto de medidas complementarias para contribuir a la rápida implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos

[COM(2021) 560 final]

(2022/C 152/23)

Ponente: **John COMER**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 30.7.2021 Parlamento Europeo, 13.9.2021 Comisión Europea, 13.9.2021
Base jurídica	Artículos 90, 91, 170, 171 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	9.11.2021
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	137/4/9

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

1.2. Los vehículos eléctricos de batería parecen estar convirtiéndose en la opción preferida de la mayoría de los fabricantes para el transporte en automóvil. La escasez de litio (probablemente a corto plazo) y el aumento de su precio suponen un problema para la rápida implantación de los vehículos eléctricos de batería, así como la investigación y el desarrollo muy tardíos de sistemas de almacenamiento más eficaces. No obstante, la posibilidad de nuevas investigaciones y avances tecnológicos puede ayudar a paliar los problemas actuales.

1.3. Hay importantes reservas de litio por todo el mundo. Chile tiene las mayores reservas conocidas de litio, seguido de Australia y China. Es necesario invertir en nuevas minas para aliviar la difícil situación actual del abastecimiento. Han de tenerse en cuenta los problemas medioambientales derivados de la minería, especialmente el elevado nivel de agua necesario y la posible contaminación por sustancias químicas tóxicas, así como el hecho de que a menudo va unida a graves problemas sociales. El CESE observa con gran preocupación estos aspectos del comercio internacional. Los acuerdos comerciales internacionales y las cadenas de valor deben ajustarse a los requisitos del desarrollo ecológico y sostenible y deben prescribir requisitos obligatorios de diligencia debida para las empresas ⁽¹⁾. En la UE existe la posibilidad de explotar minas del litio en Portugal, suponiendo que puedan resolverse los problemas medioambientales.

1.4. La amplia implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos en toda la UE es esencial y debe generarse confianza entre los inversores para que establezcan la infraestructura para los combustibles alternativos. Los poderes públicos deben garantizar la disponibilidad de combustibles alternativos y puntos de recarga cuando sea necesario, especialmente en zonas en las que todavía no es económicamente viable ofrecer tales instalaciones.

⁽¹⁾ Véanse los Dictámenes DO C 220 de 9.6.2021, p. 118, y DO C 123 de 9.4.2021, p. 59.

1.5. El CESE destaca el importante papel de las energías renovables, incluidos los biocarburantes, como solución inmediatamente disponible y a un precio razonable para, en particular, los vehículos pesados y el transporte de mercancías por carretera a larga distancia. Debe prestarse atención a la huella de gases de efecto invernadero de todos los combustibles alternativos y renovables.

1.6. La modernización de la red eléctrica debe ser una prioridad inmediata para facilitar la instalación de los puntos de recarga rápida, así como la fabricación de hidrógeno y otros combustibles alternativos. Además es necesario instalar contadores bidireccionales inteligentes para permitir que la electricidad fluya en ambos sentidos. Es necesario revisar la planificación y las disposiciones reglamentarias para evitar retrasos en la modernización de la red.

1.7. La descarbonización del transporte está fundamentalmente vinculada al rápido aumento de la generación de electricidad verde; la electromovilidad solo tiene sentido desde el punto de vista de la política climática si utiliza electricidad verde, por lo que es esencial aumentar la inversión en electricidad verde. La Comisión debe tener en cuenta los modelos de prosumidores y contribuir en mayor medida a su desarrollo.

1.8. Es necesario apoyar la inversión pública a gran escala en I+D en trabajos científicos y tecnológicos para mejorar las baterías, especialmente en lo que respecta a su tamaño, capacidad y duración. Si la investigación puede reducir el litio necesario para las baterías de los vehículos, se reduciría nuestra dependencia de suministros mundiales limitados procedentes del exterior de la UE. Esta posibilidad mejoraría la capacidad de la UE para adoptar rápidamente las energías renovables en el transporte, lo que conduciría a una movilidad sostenible. Asimismo, hay una necesidad urgente de I+D y desarrollo tecnológico, de forma que se evalúen y promuevan todos los combustibles alternativos posibles y se tengan en cuenta todos los modos de transporte. No sería sensato pasar a depender de un solo sistema. Debe explorarse especialmente el potencial del hidrógeno verde.

1.9. La inmensa mayoría de los consumidores solo estarán convencidos de comprar vehículos eléctricos de batería cuando tengan la certeza de que existe una infraestructura de recarga adecuada. Incluso los consumidores que rara vez hacen viajes largos deben estar seguros de que pueden recorrer una larga distancia en un vehículo eléctrico de batería si así lo necesitan. Esta es la razón por la que el Reglamento objeto de examen y su plena aplicación en toda la UE revisten tanta importancia.

1.10. El CESE destaca la importancia capital de que la infraestructura sea plenamente interoperable en todos los aspectos en toda la UE. No puede ser que los conductores tengan que llevar diversos adaptadores en sus vehículos para utilizar la infraestructura de combustibles alternativos en diferentes Estados miembros.

1.11. La opción del código QR (código de respuesta rápida) para los pagos *ad hoc* no es un sistema de pago ampliamente utilizado en la UE, a pesar de la declaración de la Comisión en el artículo 5, apartado 2. El CESE prevé que el uso de esta opción cause problemas de accesibilidad a muchos grupos de usuarios. El CESE se opone a que el uso del código QR sea el único método para efectuar un pago *ad hoc*. Los lectores de tarjetas de pago deben estar disponibles para todos los pagos *ad hoc*.

1.12. La Directiva sobre energías renovables establece métodos de cálculo para determinar las emisiones de GEI procedentes de diversos combustibles alternativos. Sin embargo, estos valores tienen poca relevancia para las decisiones de compra de la ciudadanía, ya que prácticamente no se conocen los valores de las emisiones de GEI de los vehículos y no se verifica adecuadamente la información proporcionada por fabricantes y vendedores. Ha de ponerse remedio a esto.

1.13. El CESE lamenta que prácticamente no se haya debatido la contribución que la ciudadanía, las cooperativas, los sindicatos y los empresarios podrían hacer, a pesar de que uno de los objetivos de la Unión de la Energía es centrarse en la ciudadanía y, por tanto, en las soluciones locales y que está quedando claro que una gran parte de la carga de los vehículos eléctricos se lleva a cabo en el hogar o en el lugar de trabajo. Por consiguiente, el CESE considera que resulta necesaria una nueva estrategia, más acorde con el objetivo de una Unión Europea de la Energía centrada en la ciudadanía, a fin de fomentar una mayor participación de la ciudadanía, las cooperativas, los sindicatos y los empresarios en la labor conjunta para acelerar la descarbonización del transporte.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El bienestar económico y social de la ciudadanía de la UE depende de un sistema de movilidad eficiente y eficaz en toda la UE.

2.2. El transporte emite alrededor del 25 % de las emisiones de GEI de la UE y también repercute gravemente en la calidad del aire en los núcleos urbanos.

2.3. En diciembre de 2019, la Comisión publicó la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, en la que se pide una reducción del 90 % de las emisiones de GEI procedentes del transporte de aquí a 2050, al tiempo que se trabaja en pos del objetivo de contaminación cero. En septiembre de 2020, la Comisión adoptó su propuesta de Ley Europea del Clima para reducir las emisiones netas de GEI en al menos un 55 % de aquí a 2030 (paquete de medidas «Objetivo 55»).

2.4. En diciembre de 2020, la Comisión adoptó la Comunicación sobre la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente. La Estrategia sienta las bases para transformar el transporte de la UE a fin de lograr un futuro inteligente y sostenible.

2.5. La propuesta presentada ahora crea un nuevo Reglamento relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y deroga la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾.

2.6. La Directiva 2014/94/UE entró en vigor en 2014. Dicha Directiva constituye un marco común de medidas para la implantación de la infraestructura para los combustibles alternativos a fin de facilitar la reducción de las emisiones de GEI procedentes del transporte. Establece requisitos mínimos para el establecimiento de la infraestructura para los combustibles alternativos, con estaciones de recarga para vehículos eléctricos y puntos de repostaje de gas natural (GNL y GNC) e hidrógeno, que deben aplicarse a través marcos de acción nacionales no vinculantes. Esta estrategia tiene por objeto permitir la circulación transfronteriza de todos los modos de transporte de la RTE-T.

2.7. En un informe reciente sobre la aplicación de esta Directiva, la Comisión señaló algunos avances en la aplicación, pero llegó a la conclusión de que no existe una red integral y completa de infraestructura para los combustibles alternativos que se extienda por toda la Unión.

2.8. La Comisión llevó a cabo una evaluación *ex post* de la Directiva. La evaluación llegó a la conclusión de que la Directiva no está bien adaptada para lograr la consecución del objetivo climático incrementado para 2030.

2.9. La propuesta de Reglamento actual forma parte del conjunto general de políticas interrelacionadas en el marco del paquete «Objetivo 55», que establece las acciones necesarias en todos los sectores para alcanzar el objetivo climático para 2030.

2.10. Los objetivos específicos de la propuesta de Reglamento son los siguientes:

2.10.1. Garantizar una infraestructura mínima para los combustibles alternativos que pueda prestar servicio a los vehículos que utilicen combustibles alternativos en todos los modos de transporte y en todos los Estados miembros;

2.10.2. Garantizar la plena interoperabilidad de la infraestructura;

2.10.3. Garantizar una información completa al usuario y todas las opciones de pago posibles.

2.11. La Comisión considera que solo un marco legislativo europeo común permitirá alcanzar los objetivos de descarbonización del sector del transporte en todos los modos de transporte y en todos los Estados miembros de manera cohesionada y coherente.

2.12. Tras un exhaustivo informe de evaluación de impacto, la Comisión decidió adoptar la opción 2. Esta opción propone objetivos obligatorios basados en el parque automovilístico para los puntos de recarga eléctrica destinados a vehículos ligeros y fija objetivos basados en la distancia para todos los vehículos de carretera de la red RTE-T, incluidos los nodos urbanos en el caso de la infraestructura para vehículos pesados. También se establecen disposiciones detalladas para los puertos y aeropuertos de la red RTE-T, pero no se fijan objetivos obligatorios. Esta opción prevé una mayor armonización de las opciones de pago, las normas físicas y de comunicación y los derechos de los consumidores. Reforzaría la transparencia de los precios y la información al usuario e incluiría la señalización de los puntos de recarga y repostaje.

2.13. Se consideró que un Reglamento era la mejor opción para alcanzar los objetivos deseados en todos los Estados miembros de la UE.

⁽²⁾ Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos (DO L 307 de 28.10.2014, p. 1).

2.14. Los Estados miembros tendrán que adoptar un marco de acción nacional revisado para desarrollar un mercado de combustibles alternativos en el sector del transporte e implantar la infraestructura pertinente conforme a las disposiciones reforzadas y los objetivos obligatorios. También incluye disposiciones sobre la elaboración de una estrategia para la implantación de combustibles alternativos en otros modos de transporte en los que no existen requisitos obligatorios.

2.15. Los Estados miembros deberán informar a la Comisión con regularidad. La Comisión supervisará los progresos realizados en cada Estado miembro e informará al respecto.

2.16. El Reglamento contiene disposiciones para que los Estados miembros garanticen la instalación de un suministro mínimo de electricidad en puerto para determinados buques de navegación marítima en los puertos de mar, así como para las embarcaciones de navegación interior, con algunas excepciones específicas.

2.17. Se fijan disposiciones mínimas relativas al suministro de electricidad para todas las aeronaves estacionadas en los aeropuertos de la red básica y global de la RTE-T.

2.18. El artículo 3 establece objetivos para la infraestructura de recarga eléctrica de los vehículos ligeros.

2.19. El artículo 4 establece objetivos para la infraestructura de recarga eléctrica de los vehículos pesados.

2.20. Los objetivos para la infraestructura de repostaje de hidrógeno se describen en el artículo 6.

2.21. Se han fijado objetivos para que exista un número adecuado de puntos de repostaje de GNL de acceso público a lo largo de la red básica de la RTE-T para enero de 2025 en zonas en las que exista demanda.

2.22. Los objetivos para la electricidad en puerto tanto en puertos marítimos como en puertos de navegación interior se establecen en los artículos 9 y 10.

2.23. Los objetivos para el suministro de GNL en los puertos marítimos se describen en el artículo 11.

2.24. Los objetivos para el suministro de electricidad a aeronaves estacionadas se describen en el artículo 12.

2.25. En el artículo 5, apartado 2, letra a), la Comisión propone que las estaciones de recarga de baja potencia estén equipadas con un instrumento de pago «de uso generalizado en la Unión», de modo que los consumidores puedan efectuar pagos *ad hoc*. Este instrumento de pago puede ser (1) un lector de tarjetas de pago (2) un lector de tarjetas sin contacto o (3) un código de respuesta rápida (QR) que permita la operación de pago.

2.26. En otra Comunicación de la Comisión (COM (2021) 560 final), la Comisión esboza un plan de despliegue estratégico de medidas complementarias para apoyar la rápida implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

2.27. El Mecanismo «Conectar Europa» 2021-2027 (MCE II) abordará el cambio climático. A tal fin, el MCE II creará un Mecanismo de Combustibles Alternativos para financiar una infraestructura destinada a los combustibles alternativos mediante una combinación de subvenciones del MCE y financiación de entidades financieras para lograr un mayor impacto en la inversión.

2.28. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión están disponibles para apoyar la inversión en investigación, innovación e implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos en los Estados miembros y regiones menos desarrollados.

2.29. La Comisión afirma que lo que se necesita ahora es una cooperación transfronteriza e intersectorial eficaz y eficiente entre todas las partes interesadas del sector público y privado al objeto de desarrollar una infraestructura abierta, transparente e interoperable con servicios de infraestructura sin interrupciones.

3. Observaciones generales

3.1. El sector del transporte es responsable del 22,3 % del total de las emisiones de GEI de la UE y el transporte por carretera representa el 21 % de las emisiones de GEI. Los turismos representan el 12,8 % de las emisiones de GEI de la UE, las furgonetas el 2,5 % y los vehículos pesados y autobuses el 5,6 % (fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente en 2017, excluidas las emisiones internacionales y marítimas). Las emisiones del sector del transporte en la UE aumentaron del 14,8 % en 1990 al 24,6 % en 2018, según un informe de 2018 de la Comisión Europea. La rápida descarbonización del sector del transporte resulta fundamental para alcanzar los objetivos fijados en el Pacto Verde de la UE. El CESE acoge con satisfacción este Reglamento como un avance positivo hacia la descarbonización del transporte. Es fundamental que la calidad de todos los servicios de transporte se mantenga a lo largo de todo el proceso de descarbonización.

3.2. El CESE lamenta que prácticamente no se ha producido un debate estratégico sobre la contribución que la ciudadanía, las cooperativas, los sindicatos y los empresarios podrían aportar al desarrollo de una infraestructura de recarga, a pesar de que uno de los objetivos de la Unión de la Energía es centrarse en la ciudadanía y, por tanto, en las soluciones locales, sobre todo teniendo en cuenta que está quedando claro que una proporción significativa de la carga de los vehículos eléctricos se lleva a cabo en el hogar y en el lugar de trabajo. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que ponga en marcha este debate estratégico.

3.3. El amplio despliegue de vehículos eléctricos exigirá con el paso del tiempo un aumento de la generación de electricidad y la modernización de la red para permitir la recarga rápida, especialmente en el caso de los camiones eléctricos de batería.

3.4. El Reglamento menciona la necesidad de sistemas bidireccionales de contador inteligente para permitir que la electricidad fluya en ambos sentidos: de la red al vehículo y del vehículo a la red. Es necesaria una ampliación considerable para contribuir a paliar la escasez de suministro durante los picos de demanda de electricidad.

3.5. Deben instalarse una serie de sistemas eléctricos inteligentes para facilitar que el sistema funcione de la manera siguiente:

3.5.1. Los vehículos se conectan y no empiezan a recargar hasta que se recibe una señal de la red; la recarga debe realizarse, en la medida de lo posible, con una tarifa más barata cuando la tarifa más alta haya bajado.

3.5.2. La tecnología del vehículo a la red conocida como V2G permitiría cargar los vehículos en períodos con excedente de energía procedente de fuentes renovables y, posteriormente, durante los períodos de máxima demanda, el vehículo eléctrico devolvería parte de esta energía almacenada a la red. A medida que disminuya la demanda, se recargaría el vehículo eléctrico. Esto estaría especialmente indicado en el caso de los autobuses escolares y otros vehículos que permanecen inactivos durante largos períodos. Tendría que resultar beneficioso desde el punto de vista financiero para el proveedor. Por este motivo, también deben hacerse posibles y considerarse mucho más seriamente las soluciones descentralizadas con participación ciudadana.

3.6. El CESE acoge con satisfacción los objetivos fijados para la implantación de infraestructura para los combustibles alternativos. Esto generará confianza tanto entre los inversores en combustibles alternativos como entre los compradores potenciales de vehículos de emisión cero y de baja emisión. Los combustibles alternativos y las energías renovables, incluidos los biocarburantes sostenibles, son de vital importancia para los vehículos pesados, en particular respecto del transporte de mercancías por carretera a larga distancia.

3.7. Las políticas deben garantizar que no se produzcan largas colas en los puntos de recarga y que se eviten los puntos de recarga lenta para que los consumidores confíen en el sistema de recarga.

3.8. En el Pacto Verde, la Comisión señaló que se necesitaría un millón de puntos de recarga y repostaje públicos en la UE de aquí a 2025 y la Comisión ha asumido el objetivo de 30 millones de vehículos de emisión cero de aquí a 2030. Se trata de objetivos muy ambiciosos y su consecución requerirá una gran determinación por parte de los Gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión, así como el convencimiento de la ciudadanía.

3.9. Deberán eliminarse diversos obstáculos que frenan la consecución de estos objetivos:

3.9.1. Suprimir cualquier requisito de planificación desproporcionado, habida cuenta del tamaño y la escala de las infraestructuras de recarga y repostaje necesarias.

3.9.2. Garantizar que la legislación en materia de planificación permita la producción *in situ* de hidrógeno.

3.9.3. Reducir los plazos de conexión a la red eléctrica.

3.9.4. Elaborar planes acelerados para modernizar la red eléctrica.

3.10. La descarbonización de los viajes por vía aérea y marítima requiere una mayor ambición y un esfuerzo más decidido para seguir desarrollando la I+D en estos sectores, así como el suministro de los combustibles alternativos más adecuados.

4. Observaciones específicas

4.1. El litio es un metal térreo esencial y una materia prima fundamental para las baterías recargables modernas. El análisis de mercado *Benchmark Mineral Intelligence (BMI)* pronostica una grave escasez de litio a partir de 2022, según Reuters. Esto podría ralentizar la fabricación de vehículos eléctricos. Lukasz Bednarski, en su nuevo libro titulado *Lithium*

(editado por Hurst), afirma que el litio será tan fundamental para las economías industriales del siglo XXI como el petróleo lo fue en el siglo XX. Por consiguiente, será necesario explorar y promover otros combustibles de emisiones bajas o nulas a fin de ofrecer opciones a los consumidores y facilitar la reducción más rápida posible de las emisiones de GEI del transporte.

4.2. Será necesario seguir explorando y promoviendo el uso de los electrocombustibles y de los vehículos impulsados por hidrógeno para descubrir su potencial de reducción de las emisiones de GEI del transporte lo más rápidamente posible.

4.3. El motor de combustión interna seguirá utilizándose durante algún tiempo. En este contexto, debe investigarse y promoverse el potencial de los electrocombustibles. Los electrocombustibles se pueden utilizar en los motores de combustión interna y los híbridos enchufables y pueden hacer uso de la red existente de puntos de repostaje.

4.4. El CESE destaca el importante papel de las energías renovables, incluidos los biocarburantes, como solución inmediatamente disponible y a un precio razonable para, en particular, los vehículos pesados y el transporte de mercancías por carretera a larga distancia. Debe prestarse atención a la huella de gases de efecto invernadero de la producción de biocarburantes, del mismo modo que, por ejemplo, en el caso de la electricidad suministrada para vehículos eléctricos y para la producción de hidrógeno.

4.5. La huella de carbono debe ser menor que la de los combustibles fósiles cuando se utilizan biocarburantes en un vehículo. El problema lo constituye el proceso de producción de biocarburantes, que puede generar importantes emisiones de GEI y pueden tener un efecto perjudicial sobre el uso del suelo, especialmente cuando conduce a la deforestación. Por ejemplo, el uso del aceite de palma no es sostenible.

4.6. El CESE recomienda que se fomenten los biocarburantes con menos emisiones de GEI, tanto durante la fabricación como en su uso en el transporte.

4.7. Las zonas rurales dependen en mayor medida del transporte por carretera que las zonas urbanas debido a la falta de transporte público. En general, los asentamientos rurales están muy dispersos, por lo que no es factible ofrecer un amplio sistema de transporte público en muchas de estas zonas. A falta de medios de transporte alternativos viables, la población de las zonas rurales sufrirá especialmente como consecuencia de los elevados impuestos sobre el carbono que gravan la gasolina y el gasóleo. La Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC), en un informe publicado en abril de 2021, afirma que, en el caso de los conductores con un elevado kilometraje residentes en zonas rurales, el cambio a los vehículos eléctricos de batería aporta beneficios tangibles, especialmente si la propiedad de dichos vehículos se combina con electricidad renovable generada *in situ*. La afirmación de la BEUC tiene fundamento, siempre que se pueda subvencionar el elevado coste de puesta en marcha y que se permita la explotación conjunta de las correspondientes instalaciones de producción y carga.

4.8. Resulta fundamental promover una infraestructura para los combustibles alternativos adecuada a las zonas rurales. Además de promover la implantación de vehículos eléctricos, también se debe promover la reducción de las emisiones de GEI en el parque automovilístico actual fomentando biocombustibles sostenibles, electrocombustibles, vehículos híbridos e híbridos enchufables. También debe incrementarse el potencial del hidrógeno verde.

4.9. En el ámbito del transporte de vehículos pesados, debe realizarse un esfuerzo realmente decidido para desplegar la infraestructura para los combustibles alternativos. En torno al 98 % de los camiones de la EU-27 funcionan con gasóleo. Hasta la fecha, se ha hecho más hincapié en el transporte de vehículos ligeros que en el transporte de vehículos pesados.

4.10. Será necesario un despliegue significativo de camiones eléctricos de batería, así como de camiones híbridos e híbridos enchufables. Esto solo puede ocurrir cuando sea posible recargar de forma adecuada en todos los Estados miembros. También se requerirá financiación suficiente para hacer posible una renovación significativa del parque automovilístico.

4.11. Los camiones precisan recarga rápida y de alta potencia en depósitos y puntos de recarga en carretera. Resultaría de enorme utilidad poder reservar una franja horaria con antelación en un punto de recarga. Se han hecho pruebas con cargadores de hasta 350 kW, pero deben desarrollarse cargadores de hasta 1 MW para reducir los tiempos de carga.

4.12. La red eléctrica debe prepararse de antemano para dar cabida a esta necesidad de alta potencia para la recarga rápida de camiones.

4.13. El hidrógeno se considera prometedor para el transporte de larga distancia. El CESE acoge favorablemente los objetivos fijados para la implantación de los puntos de repostaje de hidrógeno. El objetivo a largo plazo debe ser el hidrógeno verde y no el azul. En el caso del hidrógeno producido a partir del metano, deben tenerse en cuenta las grandes fugas de metano en toda la cadena de extracción y transporte.

4.14. El hidrógeno también puede utilizarse para impulsar vehículos de motor de combustión interna con pequeñas adaptaciones. Es necesario seguir investigando para hacer avanzar esta propuesta.

4.15. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de normalizar la presión del hidrógeno en 700 bares. El hidrógeno tiene una densidad de energía volumétrica baja, por lo que se necesita un espacio de almacenamiento en tanques mucho mayor.

4.16. Lo ideal sería la producción de hidrógeno *in situ* en la medida de lo posible. Cualquier obstáculo a la planificación de estos avances debe examinarse teniendo debidamente en cuenta las medidas de salud y seguridad de alto nivel necesarias al manipular el hidrógeno.

4.17. El hidrógeno puede suministrarse mediante camiones y tuberías. Debido a su baja densidad de energía volumétrica, el suministro en camiones requeriría muchos más viajes de camiones que en el caso de la gasolina y el gasóleo.

4.18. El CESE es consciente de que la Directiva sobre fuentes de energía renovables incluye cálculos claros para determinar las emisiones de GEI asociadas a los distintos combustibles alternativos. Sin embargo, estos valores tienen poca relevancia para las decisiones de compra de la ciudadanía, ya que son poco conocidos y los fabricantes o vendedores de automóviles no informan sobre los mismos. Debe ponerse remedio a esta situación.

4.19. La rápida implantación de la infraestructura para los combustibles alternativos requerirá una financiación inicial significativa para que el sistema sea económicamente viable para los inversores en los puntos de recarga y repostaje.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE

[COM(2021) 562 final — 2021/0210 (COD)]

(2022/C 152/24)

Ponente: **Constantine CATSAMBIS**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo de la Unión Europea, 20.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	9.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	225/2/12

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de Reglamento relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (en lo sucesivo, la «propuesta de Reglamento FuelEU Maritime») ⁽¹⁾. Esta propuesta tiene por objeto contribuir al logro de los objetivos de neutralidad climática de la Unión Europea (UE) para 2050 mediante el establecimiento de una norma de la UE relativa a los combustibles que establezca requisitos de intensidad de gases de efecto invernadero (GEI) cada vez mayores y acelere la demanda de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el sector del transporte marítimo.

1.2. El CESE considera que la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea debe armonizarse con la normativa de la Organización Marítima Internacional (OMI), debido al carácter internacional del transporte marítimo, incluida la normativa sobre la seguridad de los combustibles utilizados por los buques. En la actualidad, el transporte marítimo internacional depende de los combustibles fósiles. Para lograr la descarbonización total es preciso que haya una amplia disponibilidad de combustibles marinos alternativos hipocarbónicos o sin emisiones de carbono, o de tecnologías de propulsión innovadoras. Si se quiere alcanzar este objetivo, se necesita una estrecha colaboración con todas las partes interesadas del sector marítimo y de la cadena de suministro.

1.3. Los objetivos de neutralidad climática en emisiones de carbono establecidos en el Pacto Verde y en el ambicioso paquete de medidas legislativas «Objetivo 55» son deseables en el contexto de las iniciativas encaminadas a lograr la ecologización y, a la postre, la descarbonización del sector marítimo, junto con otros sectores, respetando al mismo tiempo la dimensión social de esta transición en el interés superior del público en general. En otras palabras, esta transformación energética y el proceso de transición hacia la descarbonización del transporte marítimo solo pueden llevarse a cabo si existe aceptación social, al tiempo que se salvaguarda el *modus operandi* del transporte marítimo y de otros sectores.

1.4. El CESE observa que el impacto de la propuesta de Reglamento FuelEU Maritime sobre el transporte marítimo es desproporcionado en comparación con otros sectores: las medidas a corto plazo hasta 2030 se describen adecuadamente, pero los cambios a largo plazo que darán lugar a la mayor parte de la reducción de los gases de efecto invernadero en 2030-2050 siguen teniendo un carácter muy selectivo, y abarcan tecnologías que ni se han desarrollado todavía ni, menos aún, han alcanzado la madurez. Por tanto, debe incorporarse cierto grado de flexibilidad en la parte normativa de esta propuesta a fin de que la industria pueda adaptarse a ella. Urge concentrar el apoyo a la I+D para acelerar la generación de conocimiento, moderando de esta forma los riesgos.

⁽¹⁾ COM(2021) 562 final.

1.5. El CESE considera que, en el ámbito de aplicación del paquete de medidas legislativas «Objetivo 55», la iniciativa FuelEU debe generar sinergias, coherencia y consistencia entre la oferta, la distribución y la demanda. Sin embargo, la propuesta de Reglamento FuelEU Maritime recomienda actualmente determinados combustibles hipocarbónicos, sin evaluar previamente su disponibilidad y su coste a nivel mundial, si bien deben permitirse todos los combustibles alternativos. Esta forma de proceder puede acabar generando una distorsión de la competencia, al tiempo que apenas hay disponibilidad de tales combustibles en la actualidad ni la habrá a corto plazo. La responsabilidad de garantizar el desarrollo y la disponibilidad de combustibles alternativos renovables recae en los proveedores de combustible, y se debe fomentar el uso de combustibles más limpios. Para ello, es necesario reducir la diferencia de precios entre los combustibles fósiles y los alternativos, y hay que garantizar una mayor asequibilidad y disponibilidad de los combustibles más limpios. Es preciso llevar a cabo iniciativas que impliquen la contribución activa de todos los agentes de la cadena de valor marítima, en especial los proveedores de combustible y energía y los fabricantes de motores, pero también los puertos, los fletadores y los representantes de los trabajadores que realizan actividades en todos los sectores. Esta acción podría tener como resultado un aumento de la demanda de combustibles alternativos, tal como prevé el Reglamento FuelEU Maritime.

2. Introducción

2.1. El CESE considera que el transporte marítimo afecta a toda la cadena de suministro, ya que casi el 90 % de las mercancías del mundo se transportan por vía marítima. Señala, asimismo, que el transporte marítimo de la UE, con su presencia mundial, constituye un activo estratégico que permite a la UE salvaguardar su independencia geopolítica y aumentar su resiliencia económica e industrial y su soberanía. En 2019 en torno al 46 % de las exportaciones de mercancías a terceros países y al 56 % de las importaciones procedentes de terceros países se transportaron por vía marítima (Eurostat, 2021).

2.2. La flota marítima controlada por la UE asciende a 810 millones de toneladas de peso muerto, se compone de 23 400 buques y representa el 39,5 % de la flota mundial en 2020. La incidencia económica total del transporte marítimo es de 149 000 millones EUR en el producto interior bruto de la UE y de unos 2 millones de puestos de trabajo. Cabe señalar que, por cada millón de euros de producto interior bruto que crea el sector del transporte marítimo, se contribuye a lograr 1,8 millones EUR en otros sectores de la economía de la UE ⁽²⁾. Según las estimaciones más recientes ⁽³⁾, el porcentaje que representan las emisiones totales del transporte marítimo en las emisiones antropogénicas mundiales de GEI aumentó del 2,76 % en 2012 al 2,89 % en 2018.

2.3. El CESE reconoce que el transporte marítimo europeo mantiene un compromiso con la seguridad marítima y la protección del medio marino, ya que contribuye a las iniciativas de descarbonización internacionales y de la UE. Asimismo, el CESE señala que el transporte marítimo europeo asume estos retos y está decidido a asumir el liderazgo en pro de un transporte marítimo ecológico.

2.4. El Reglamento FuelEU Maritime establece normas para reducir de forma progresiva la intensidad media de los gases de efecto invernadero del combustible consumido a bordo por los buques que se encuentran atracados en los puertos de la UE, llegan a dichos puertos o salen de ellos. El incumplimiento de estas normas conllevará la imposición de multas administrativas a las empresas navieras, las cuales se utilizarán, supuestamente, para apoyar proyectos destinados a acelerar el uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el sector marítimo y de biocarburantes en particular. Esta propuesta también tendrá, unilateralmente, aplicación extraterritorial en el contexto del transporte marítimo internacional, ya que su ámbito de aplicación es idéntico al de la propuesta del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE ⁽⁴⁾. Asimismo, obliga a que, después del 1 de enero de 2030, se utilice el suministro de electricidad en puerto para dos tipos de buques: los buques de pasajeros y los buques portacontenedores.

2.5. El CESE observa que la propuesta de Reglamento FuelEU Maritime ha reconocido, en consonancia con el principio de «quien contamina paga», el papel estructural del fletador del buque, que normalmente es responsable de la elección del combustible, la ruta, la carga y la velocidad del buque, así como del correspondiente coste del combustible consumido (considerando 6). Se trata de un aspecto positivo. Sin embargo, el reconocimiento de la responsabilidad de los fletadores constituye una disposición importante para las deliberaciones que tendrán lugar en la próxima fase del proceso legislativo, en la que también participarán el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.

3. Observaciones generales

3.1. Los objetivos de neutralidad climática en emisiones de carbono establecidos en el Pacto Verde y en el ambicioso paquete de medidas legislativas «Objetivo 55» son deseables en el contexto de las iniciativas encaminadas a lograr la ecologización y, a la postre, la descarbonización del sector marítimo, junto con otros sectores, respetando al mismo tiempo la dimensión social de esta transición en el interés superior del público en general. En otras palabras, esta transformación energética y el proceso de transición hacia la descarbonización del transporte marítimo solo pueden llevarse a cabo si existe apoyo y aceptación social, al tiempo que se salvaguarda el *modus operandi* del transporte marítimo y de otros sectores. El único modo de conseguirlo es adoptando medidas específicas, como la creación de nuevos puestos de trabajo, la mejora de la salud pública y el establecimiento de medidas de mitigación más eficaces en favor de la acción por el clima y la protección del medio ambiente. Estas iniciativas implican la contribución activa de todos los agentes de la cadena de valor marítima, en

⁽²⁾ Asociación Europea de Armadores, 2021.

⁽³⁾ Cuarto estudio de la OMI sobre los gases de efecto invernadero, 2020.

⁽⁴⁾ COM(2021) 551final.

especial los proveedores de combustible y energía y los fabricantes de motores, pero también los puertos, los fletadores y los representantes de los trabajadores que realizan actividades en todos los sectores. Una comunicación bien orientada, clara, cíclica y transparente resulta fundamental para lograr la participación y la contribución de la sociedad.

3.2. El impacto de la propuesta de Reglamento FuelEU Maritime sobre el transporte marítimo es desigual en comparación con otros sectores: las medidas a corto plazo hasta 2030 se describen adecuadamente, pero los cambios a largo plazo que darán lugar a la mayor parte de la reducción de los gases de efecto invernadero en 2030-2050 siguen teniendo un carácter muy selectivo, y abarcan tecnologías que ni se han desarrollado todavía ni, menos aún, han alcanzado la madurez. Dicho de otro modo, la vía del sector del transporte marítimo hacia el logro de la neutralidad climática en 2050 es todavía incierta y abarca un amplio abanico de opciones tecnológicas. Además, se plantean importantes cuestiones en relación con el suministro, la seguridad, la distribución y los costes de estas alternativas. Por tanto, debe incorporarse cierto grado de flexibilidad en la parte normativa de esta propuesta a fin de que la industria pueda adaptarse a ella. Por otra parte, existe una considerable premura debido a los prolongados plazos de entrega y al intenso ciclo de inversión inicial del sector en general, que abarca a todas las partes interesadas.

3.3. Por un lado, la trayectoria de las emisiones hacia la plena descarbonización depende de que se adopten y se implanten en el mercado combustibles y tecnologías de emisión cero que presenten viabilidad y seguridad desde el punto de vista económico. Por otro lado, se necesitan nuevos medios de propulsión, nuevos combustibles hipocarbónicos o sin emisiones de carbono disponibles en todo el mundo y un esfuerzo conjunto de colaboración con las partes interesadas en la cadena de suministro para alcanzar finalmente la descarbonización total.

3.4. En el ámbito de aplicación del paquete de medidas legislativas «Objetivo 55», la iniciativa FuelEU debe generar sinergias, coherencia y consistencia entre la oferta, la distribución y la demanda. Esto ha de lograrse complementando de manera eficaz la Directiva sobre fuentes de energía renovables ⁽⁵⁾, relacionada con el suministro de energía procedente de fuentes renovables en particular, y el Reglamento relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, que se centra en las infraestructuras de distribución en los puertos de la UE ⁽⁶⁾.

3.5. A tal fin, también es fundamental ofrecer los incentivos adecuados entre la oferta y la demanda. Sin embargo, la propuesta de Reglamento FuelEU Maritime recomienda actualmente determinados combustibles hipocarbónicos, ya que deben permitirse todos los combustibles alternativos, sin evaluar previamente su disponibilidad y su coste a nivel mundial. Esta forma de proceder puede acabar generando una distorsión de la competencia, al tiempo que apenas hay disponibilidad de tales combustibles en la actualidad ni la habrá a corto plazo. La responsabilidad de garantizar el desarrollo y la disponibilidad de combustibles alternativos renovables recae en los proveedores de combustible, y se debe fomentar el uso de combustibles más limpios. Para ello, es necesario reducir la diferencia de precios entre los combustibles fósiles y los alternativos, y hay que garantizar una mayor asequibilidad y disponibilidad de los combustibles más limpios. Es preciso llevar a cabo iniciativas que impliquen la contribución activa de todos los agentes de la cadena de valor marítima, en especial los proveedores de combustible y energía y los fabricantes de motores, pero también los puertos, los fletadores y los representantes de los trabajadores que realizan actividades en todos los sectores. Esta acción podría tener como resultado un aumento de la demanda de combustibles alternativos, tal como prevé el Reglamento FuelEU Maritime.

3.6. Al imponer el uso de combustibles más limpios y, en particular, de biocarburantes, la propuesta parece ignorar el hecho de que, en realidad, es posible que estos combustibles nunca estén disponibles en cantidades suficientes para el transporte marítimo internacional y que no sean realmente una alternativa viable a los combustibles fósiles. La imposición de multas administrativas en una situación en la que no existen alternativas viables es punitiva y constituye una medida orientada a generar ingresos y no a reducir las emisiones.

3.7. Actualmente no se dispone de los combustibles hipocarbónicos o sin emisiones de carbono que se necesitan para la descarbonización del transporte marítimo, en especial para el transporte marítimo de alta mar, ni se dispondrá de ellos a corto plazo. Se requieren enormes inversiones para garantizar la producción y la disponibilidad mundial de estos combustibles, que deberán ser desarrollados por agentes externos al sector, a saber, las compañías petroleras y los proveedores de energía en general. Además, los combustibles alternativos, como el amoníaco, el metanol o el hidrógeno, necesitan una nueva generación de motores de combustión interna y avances en el diseño de los buques y en las tecnologías de propulsión, que son competencia de los fabricantes de motores y de los astilleros, la mayoría de los cuales están ubicados en Extremo Oriente.

3.8. Mientras no se desarrollen estos combustibles alternativos, no podrán alcanzarse los objetivos a largo plazo establecidos en la estrategia inicial de descarbonización acordada por la OMI ni los ambiciosos objetivos fijados tanto en el Pacto Verde Europeo como en el paquete de medidas «Objetivo 55». Para reducir los riesgos a la hora de tomar decisiones y orientarse hacia las inversiones adecuadas es necesario disponer antes de sólidos conocimientos con base científica. Por ello, el sector, junto con varios Estados miembros que tienen importantes intereses marítimos, presentó ante la OMI la propuesta de crear una junta y un fondo de inversión y desarrollo (la propuesta relativa a la Junta Internacional de Investigación y

⁽⁵⁾ COM(2021) 557 final.

⁽⁶⁾ COM(2021) 559 final.

Desarrollo Marítimo y al Fondo Internacional de Investigación y Desarrollo Marítimo), que se financiaría inicialmente con una contribución obligatoria de cada buque de arqueo bruto superior a 5 000 toneladas por tonelada de combustible consumida. El objetivo de esta iniciativa es acelerar el desarrollo de los combustibles alternativos que el sector marítimo necesita pero que no puede desarrollar. Es la urgencia de la situación lo que ha impulsado esta iniciativa y ha avivado la voluntad de la industria naval de contribuir. Se espera sinceramente que esta iniciativa obtenga un apoyo más sustancial en la OMI.

3.9. Las consideraciones de seguridad también deben seguir siendo un parámetro fundamental en la investigación y el desarrollo de combustibles alternativos, que es un proceso sumamente exigente, con alta proporción de capital y que requiere tiempo largo. Para hacer frente a los retos de seguridad que plantean estos nuevos combustibles será necesario elaborar nuevas reglamentaciones y normas técnicas para un diseño seguro y su uso seguro a bordo de los buques.

3.10. Exigir a los buques que cumplan una norma europea sobre combustibles sin garantizar la disponibilidad de cantidades seguras y suficientes de combustibles hipocarbónicos y sin emisiones de carbono en los puertos de todo el mundo supondría un problema muy preocupante. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea publicado en diciembre de 2020 que acompaña a la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente⁽⁷⁾ prevé que los combustibles renovables y los hipocarbónicos representarán entre el 5,5 % y el 13,5 % de la combinación de combustibles del transporte marítimo en 2030. La intensidad de los GEI se determina sobre la base de las emisiones «de la extracción al consumo en el barco» [artículo 3, Definiciones, letra p)] con arreglo a las metodologías y los criterios de sostenibilidad establecidos en la propuesta revisada de Directiva sobre fuentes de energía renovables, en la que se mantiene un multiplicador de 1,2 para los biocarburantes avanzados y el biogás producidos a partir de las materias primas y para los combustibles renovables de origen no biológico solo para el transporte marítimo y la aviación. Además, como se expone en la propuesta, resulta razonable redirigir los biocarburantes hacia el sector de los transportes de difícil electrificación, como el marítimo, los desplazamientos de larga distancia y el transporte aéreo⁽⁸⁾.

3.11. Este sistema adicional de seguimiento, notificación y verificación especifica una metodología de análisis del ciclo de vida de los combustibles en el anexo de la propuesta de Reglamento. Cuando las empresas tengan intención de apartarse de los valores por defecto previstos en la Directiva sobre fuentes de energía renovables, tendrán derecho a desviarse de los valores por defecto establecidos para los factores de emisión «del depósito de combustible al consumo en el barco», siempre que esto se haga solo cuando los valores puedan certificarse mediante uno de los regímenes voluntarios reconocidos en virtud de la Directiva sobre fuentes de energía renovables (para los valores «de la extracción al depósito de combustible») o mediante ensayos de laboratorio o mediciones directas de las emisiones («del depósito de combustible al consumo en el barco»). La metodología para calcular la intensidad de carbono y los factores de emisión son cuestiones de importancia decisiva que deberán examinarse a fondo.

3.12. El CESE considera que la propuesta de Reglamento como política regional corre el riesgo de socavar los debates en curso sobre la estrategia inicial de la OMI para la descarbonización del transporte marítimo internacional, que avanzan a buen ritmo, están produciendo resultados concretos y son los únicos que adoptan una perspectiva mundial. Los Gobiernos miembros de la OMI también convinieron en comenzar a examinar medidas a medio y largo plazo, entre ellas los instrumentos de mercado, no más tarde de octubre de 2021, según el plan de trabajo de la OMI acordado para las medidas a medio y largo plazo. La línea de actividad de la OMI que todavía está pendiente de finalización es la elaboración de directrices relativas a la intensidad del carbono/GEI, que cubran todo el ciclo de vida, para todos los tipos de combustibles. Debe evitarse la duplicidad de criterios hasta que concluya este trabajo en el marco de la OMI.

3.13. El CESE considera pertinente la reciente iniciativa de los Estados miembros de la UE de proponer una norma mundial sobre combustibles de bajas emisiones de GEI para el transporte marítimo internacional, que se examinará en la décima reunión del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones sobre los GEI⁽⁹⁾, que se celebrará próximamente. Entre otras cosas, dicha propuesta ofrece una vía para que los buques cumplan la medida demostrando que han utilizado exclusivamente combustibles con una intensidad de emisiones de GEI igual o inferior al valor límite durante el período de cumplimiento (por ejemplo, mezclas de combustibles tradicionales y combustibles renovables), un planteamiento similar al establecido en el anexo VI del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de la OMI (regla 14.1), que hizo cumplir el límite máximo de azufre fijado por la OMI en 2020 para los combustibles para uso marítimo. El documento presentado también propone un sistema de certificación «de la extracción al consumo en el barco» que deberá elaborar y validar la OMI. Además, teniendo en cuenta los debates que se están celebrando en el seno de la OMI sobre la evaluación del ciclo de vida de los GEI, cuando se alcance en la OMI un acuerdo sobre un enfoque global en cuestiones pertinentes para el proyecto de Reglamento FuelEU, la legislación de la UE debe armonizarse plenamente con las normas internacionales, de conformidad con el considerando 42 de la propuesta de Reglamento.

⁽⁷⁾ SWD(2020) 331 final.

⁽⁸⁾ TEN/748 — Proyecto de Dictamen sobre la Revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables, punto 4.17 (véase la página 127 del presente Diario Oficial).

⁽⁹⁾ Documento ISWG-GHG 10/5/3 (Austria et al.), de 3.10.2021.

3.14. La estrategia de descarbonización de la OMI ha establecido una lista de medidas candidatas a corto, medio y largo plazo para la reducción de las emisiones de CO₂. Dando un gran paso adelante para la transición energética del sector marítimo, los Gobiernos miembros de la OMI, entre ellos todos los Estados miembros de la UE, adoptaron en el 76.º período de sesiones del Comité de Protección del Medio Marino de la OMI, celebrado del 10 al 17 de junio de 2021, un amplio paquete de medidas técnicas y operativas a corto plazo, jurídicamente vinculantes, para reducir las emisiones de CO₂ de los buques, el cual entrará en vigor el 1 de noviembre de 2022.

3.15. Más concretamente, las medidas adoptadas en dicho período de sesiones exigen que los buques de arqueo bruto igual o superior a 400 toneladas calculen su índice de eficiencia energética aplicable a los buques existentes (EEXI) con arreglo a medios técnicos para mejorar su eficiencia energética, y que todos los buques de arqueo bruto superior a 5 000 toneladas establezcan su indicador de intensidad de carbono (CII) operativo anual y su clasificación CII. La intensidad del carbono relaciona las emisiones de GEI con la cantidad de carga transportada y la distancia recorrida. La OMI revisará la eficacia de la implantación de los requisitos del CII y del EEXI a más tardar el 1 de enero de 2026, a fin de determinar si es necesario adoptar nuevas modificaciones.

3.16. El transporte marítimo internacional en general es el mayor operador de tráfico entre terceros del mundo, ya que transporta entre terceros países cargas que representan más del 90 % de su capacidad comercial y que son fundamentales para la economía mundial, como petróleo y derivados del petróleo, gas, productos químicos, hierro y otros minerales, carbón y fertilizantes. Por tanto, para garantizar la fluidez de los intercambios internacionales es necesario que se disponga de combustible a nivel mundial y que este cumpla las especificaciones exigidas por la UE en los puertos de todo el mundo.

3.17. El transporte marítimo internacional es una industria impulsada sobre todo por pequeñas y medianas empresas y, en lo que respecta al transporte marítimo a granel o de tramp, es un auténtico sector empresarial que presenta las características de un mercado perfectamente competitivo. Esto se debe a que el sector comprende miles de empresas en todo el mundo y no está dominado por un número reducido de sociedades o alianzas de gran tamaño, como ocurre en el transporte marítimo de línea regular y en la mayoría de los principales sectores industriales y de servicios a nivel mundial. Así pues, las empresas navieras del tamaño de una pequeña y mediana empresa no tienen la capacidad de negociación necesaria para distribuir y cubrir los nuevos combustibles en los puertos de todo el mundo.

3.18. La evaluación de impacto llevada a cabo por la Comisión en relación con el proyecto de Reglamento FuelEU Maritime prevé un aumento de la demanda de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el sector del transporte marítimo, y hace hincapié, entre otras cosas, en los biocarburantes líquidos, el gas descarbonizado (incluido el gas natural licuado de origen biológico), los electrocombustibles, los combustibles derivados de hidrógeno descarbonizado (metanol y amoníaco) y la electricidad. La evaluación de impacto prevé un aumento del uso de biocarburantes, al tiempo que también se reconoce la importancia de los biocarburantes, en particular para los sectores «difíciles de descarbonizar», como la aviación y el transporte marítimo.

3.19. Se plantea el reto de desarrollar la producción y la infraestructura necesaria para el suministro de electrocombustibles en todo el mundo. En la propuesta revisada de la Directiva sobre fuentes de energía renovables se establece un nuevo objetivo de la UE de, como mínimo, un 40 % para la cuota de energía procedente de fuentes renovables en 2030. Sin embargo, se reconoce que el transporte marítimo tiene mayores retos de descarbonización en comparación con otros sectores, debido a la actual falta de tecnologías de cero emisiones listas para el mercado. De hecho, actualmente no existen en el mercado combustibles hipocarbónicos y sin emisiones de carbono para el transporte marítimo. Además, se estima que la inversión de capital necesaria para desarrollar la producción, por ejemplo, de amoníaco verde (amoníaco procedente de electrólisis), en función de los métodos de producción y de las vías específicas de producción de combustible, se sitúa aproximadamente entre 1,2 y 1,65 billones USD (UMAS, 2020) y no incluye las inversiones necesarias para la infraestructura de suministro en todo el mundo.

3.20. Por tanto, el objetivo fijado para 2050 de lograr que la intensidad de emisiones de la energía utilizada a bordo de los buques se reduzca, de media, un 75 % está sobreestimado. Uno de los mayores obstáculos para la descarbonización del sector marítimo será la provisión de la nueva infraestructura de suministro de combustible que se necesitará en los puertos de todo el mundo para suministrar a los buques combustibles alternativos de forma segura. Al sector marítimo le interesa que dicha infraestructura se desarrolle rápidamente, a fin de que los nuevos combustibles estén disponibles en todo el mundo y en la mayor cantidad posible de puertos, ya que de esta forma se reducirá el precio de los combustibles sin emisiones de carbono, lo que facilitará el cumplimiento de los objetivos establecidos en la propuesta de Reglamento.

3.21. Los combustibles de sustitución directa, tales como los biocarburantes avanzados, por ejemplo, los aceites vegetales tratados con hidrógeno, tienen compatibilidad limitada con todos los motores de los buques modernos (todos los tipos de buques, independientemente de la actividad) que pueden quemar biocarburantes sin necesitar ajustes técnicos, de seguridad o de diseño, podrían ofrecer una solución parcial, al menos en el sector del transporte a granel o del tramp. Sin embargo, es responsabilidad de los proveedores de combustible velar por que, cuando se mezclen con combustibles fósiles, las mezclas especificadas sean aptas para su uso en buques y estén disponibles en cantidades suficientes en los puertos de la UE. Los biocarburantes importados en el mercado de la UE deben cumplir los criterios de sostenibilidad de la UE establecidos en la versión revisada de la Directiva sobre fuentes de energía renovables (anexo IX, partes A y B). El proyecto de Reglamento FuelEU Maritime traslada a los buques la responsabilidad de cumplir los criterios de sostenibilidad de la Directiva sobre fuentes de energía renovables. Además, incentivar el uso de mezclas de biocarburante de la calidad especificada adquiridas fuera de la UE podría plantear problemas de aplicación, lo que pondría en riesgo el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones.

3.22. Todos los posibles electrocombustibles, como, por ejemplo, el amoníaco verde o el hidrógeno verde ⁽¹⁰⁾, presentan barreras de mercado (económicas, tecnológicas, de reglamentación) que impiden su uso como combustibles marinos alternativos en un futuro próximo. El panorama de los combustibles marinos alternativos no solo está fragmentado, sino también poco desarrollado, por lo que debería reforzarse y acelerarse la I+D en esta materia.

3.23. La metodología para calcular la intensidad de carbono y los factores de emisión son cuestiones de importancia decisiva que también deberán examinarse a fondo. Debe prestarse atención al coeficiente de fuga de combustible del motor y al factor de cambio indirecto del uso de la tierra, especialmente en relación con la adopción y el uso de biocarburantes y de gas natural licuado. Los biocarburantes de primera generación no pueden considerarse materiales sostenibles a largo plazo debido a un uso de la tierra competitivo para los alimentos y al agotamiento del suelo.

3.24. En última instancia, dado que el transporte marítimo es un sector verdaderamente global, la adopción de normativas mundiales son la forma más eficaz y eficiente de lograr avances. Las medidas que se apliquen en la UE deben ser compatibles con las disposiciones reglamentarias adoptadas por la OMI, a fin de lograr un equilibrio entre las normativas internacionales y las iniciativas legislativas de la UE.

4. Observaciones específicas

4.1. La entidad responsable (proveedor de combustible en lugar del propietario del buque): los operadores de buques no pueden ser considerados responsables de la calidad ni de la disponibilidad de los combustibles especificados. La intensidad de carbono de los combustibles marinos debe regularse a escala mundial y depender de que haya disponibilidad suficiente de alternativas no fósiles. Actualmente no se dispone de estas alternativas para el transporte marítimo de alta mar y seguirá sin disponerse de ellas en un futuro próximo. No se puede responsabilizar a los buques por el abastecimiento de combustibles que son tecnológicamente inmaduros o que solo están disponibles en cantidades muy reducidas o en zonas geográficas limitadas. Hacerlo equivaldría a pedir a los usuarios de automóviles que utilizaran una mezcla específica de combustible cuya disponibilidad en el mercado fuera limitada.

4.2. Una obligación explícita para los fletadores de asumir la parte de responsabilidad que les corresponde: el principio de «quien contamina paga» debe aplicarse en todos los casos. Aunque en las iniciativas legislativas pertinentes de la Comisión Europea (régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, iniciativa FuelEU Maritime) se reconoce la responsabilidad de los fletadores, no se obliga de forma explícita a estos a asumirla. Si se responsabiliza al armador de las emisiones de un buque, se le estaría obligando a soportar la carga de las mayores emisiones de CO₂ derivadas del análisis coste-beneficio del fletador, que sería de carácter puramente económico y no tendría en cuenta las externalidades ambientales negativas. Esta situación no solo resultaría injusta, sino también contraproducente. Mientras el fletador no tenga una responsabilidad establecida por disposición legal, seguirá basando todas las decisiones operativas únicamente en consideraciones relacionadas con los costes y estará exento del principio de «quien contamina paga», el cual debe aplicarse debidamente en el transporte marítimo igual que en todos los demás sectores.

4.3. Evitar el doble cómputo/dobles requisitos. Esta propuesta establece un segundo sistema de seguimiento, notificación y verificación de la UE a efectos del Reglamento propuesto. Aunque es de suma importancia salvaguardar la flexibilidad, debe evitarse —en la medida de lo posible y mediante la homogeneización de las metodologías de seguimiento, notificación y verificación— establecer un doble cómputo o doubles requisitos.

4.4. Evitar la creación de un mecanismo de cumplimiento inviable. La propuesta también crea un complejo mecanismo de conformidad en lo que respecta a la acumulación de los créditos de intensidad de carbono sobrantes del combustible utilizado por los buques que tienen un balance de la conformidad excedentario. Este mecanismo está sujeto a un sistema de acumulación de la conformidad que prevé sanciones armonizadas en caso de incumplimiento y de transferencia de créditos entre diferentes empresas que tengan buques con exceso de rendimiento y buques con bajo rendimiento, certificados por el mismo verificador. En su lugar, se propone incluir en la propuesta de Reglamento un mecanismo flexible, que inicialmente se aplique solo a los electrocombustibles ⁽¹¹⁾ utilizados por los buques con un calendario de aplicación gradual (similar a la implantación del suministro de electricidad en puerto; el artículo 5 de la propuesta de Reglamento es pertinente a este respecto). Si se acepta este mecanismo, los requisitos se ampliarán de forma progresiva a todos los combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos (con sujeción a una cláusula de revisión y a una evaluación de impacto en el futuro, y teniendo también en cuenta aspectos como, por ejemplo, la disponibilidad de estos combustibles para el sector marítimo y las cuestiones de competencia que planteen dichos combustibles con otros modos de transporte). De manera paulatina, se fomentarán las asociaciones entre los agentes del mercado que hayan invertido en combustibles «verdes» y deseen acumular sus unidades de conformidad y efectuar notificaciones conjuntas al mismo verificador acreditado.

⁽¹⁰⁾ Tal como se define en el Dictamen TEN/718 sobre la Estrategia del hidrógeno (DO C 123 de 9.4.2021, p. 30).

⁽¹¹⁾ Los electrocombustibles abarcan el amoníaco procedente de electrólisis, el electrometanol, el diésel sintético, el fueloil sintético y el electrogás [anexos a COM(2021) 562 final, p. 7].

4.5. Ampliación de las exenciones para la implantación del suministro de electricidad en puerto después de 2034. Si bien se reconoce la necesidad de dar prioridad a la implantación del suministro de electricidad en puerto a efectos de lograr una reducción tangible y rentable de las emisiones de GEI y de la contaminación atmosférica en el punto de atraque, con especial atención a los buques portacontenedores y los buques de pasajeros, la exención del uso obligatorio del suministro de electricidad en puerto para los segmentos de transporte marítimo antes mencionados cuando no hay una infraestructura disponible en el puerto y cuando el equipo de energía en tierra de un buque es incompatible con la instalación del puerto no debe limitarse después de 2034.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial

[COM(2021) 552 final]

(2022/C 152/25)

Ponente general: **Dumitru FORNEA**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 20.9.2021 Parlamento Europeo, 13.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	9.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	209/3/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La iniciativa de la Comisión por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía constituye un paso positivo para reducir el impacto climático del sector de la aviación. El CESE apoya las modificaciones propuestas, pero hace hincapié en la necesidad de mantener unas condiciones de competencia equitativas y proteger los derechos sociales y laborales. Aunque no es el mayor generador de emisiones de la sociedad —y ni siquiera es el mayor emisor en el ámbito del transporte—, el sector de la aviación y todas sus partes interesadas deben aportar su contribución para ayudar a hacerlo sostenible. Esto solo puede lograrse mediante el diálogo social y la colaboración con los sindicatos del sector, que son un elemento fundamental en la transición climática.

1.2. En general, el CESE es contrario a la asignación de derechos gratuitos en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE), salvo cuando tenga por objeto garantizar una competencia leal. En el caso de los vuelos dentro del EEE, el riesgo para la competencia equitativa es menor, pero hay que permanecer vigilantes ante posibles fugas de carbono, especialmente en el tráfico de ocio y de larga distancia. Por lo tanto, el CESE apoya que se mantenga la fecha propuesta de 2027 para la eliminación total de la asignación gratuita de derechos y que, hasta entonces, se ajusten estas asignaciones para centrarse en el objetivo de una competencia leal. De este modo se podrá aplicar el RCDE, mejorar la adopción de los combustibles de aviación sostenibles y reducir el nivel de asignación de derechos gratuitos, evitando al mismo tiempo distorsionar la competencia en el mercado.

1.3. Es imperativo que la propuesta sirva para proteger la igualdad de las condiciones de competencia con el fin de apoyar a las empresas que proporcionan un trabajo y unas condiciones sociales dignos. También es importante evitar efectos negativos a largo plazo en las condiciones laborales derivados de la competencia desleal de empresas que no operan en el marco del RCDE. En ese sentido, recomendamos poner en marcha una «evaluación del impacto social» que estudie el vínculo entre la aplicación del RCDE, la competencia leal y los posibles daños sociales derivados de las fugas de carbono. Además, proponemos dos evaluaciones intermedias que analicen el impacto social, medioambiental y económico del RCDE modificado. Estas deberían llevarse a cabo a los dos y a los cuatro años de la entrada en vigor del RCDE modificado y ofrecer a todas las partes interesadas la oportunidad de revisar la aplicación del RCDE y los objetivos del programa. Estas evaluaciones también brindarán la oportunidad de comprobar la recuperación del sector en relación con los objetivos del RCDE.

⁽¹⁾ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

1.4. Los intermediarios financieros deben quedar excluidos del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, de modo que solo las instalaciones que emitan dióxido de carbono en sus procesos de producción puedan intercambiar derechos de emisión. Se trata de eliminar cualquier riesgo de especulación, de un modo similar al enfoque chino, que prohibía a las entidades financieras participar en su sistema de comercio de derechos de emisión.

1.5. La mayor parte del tráfico fuera del EEE pasa por aeropuertos nodales situados tanto dentro como fuera del EEE. En la actualidad, la mayoría de los pasajeros tienen varias opciones para su vuelo fuera del EEE, ya sea a través de aeropuertos nodales internos o externos. Sin embargo, ante el aumento del coste del RCDE, existe un riesgo significativo de que los operadores del EEE se vean desplazados por operaciones más baratas desde aeropuertos nodales situados fuera del EEE. Para contrarrestar esta situación, y a fin de proteger a las compañías aéreas europeas y a los aeropuertos nodales europeos, la asignación de derechos de emisión gratuitos en el marco del RCDE debe sustituirse por un mecanismo específico que combata las desventajas competitivas.

1.6. La UE debe promover una normativa mundial más ambiciosa y uniforme en materia de tarificación del carbono, y debe contar con un mandato para negociar esta cuestión a escala mundial. Además de este mandato mundial, el CESE propone aplicar uno de los dos mecanismos siguientes, o los dos, para garantizar una aplicación justa y sostenible del RCDE y contribuir a ampliar su base de aplicación a corto plazo:

a) introducción de un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono;

b) sustitución del sistema de asignación gratuita de derechos por una protección específica contra la competencia desleal.

1.7. El RCDE debe apoyar una transición hacia modos de transporte más sostenibles, también en el sector de la aviación, por lo que debe promover una reducción del uso de la aviación de negocios. El RCDE debe fomentar el uso del transporte colectivo sostenible y, por tanto, obligar a los usuarios de aviones de negocios a pagar tasas más elevadas.

1.8. Los ingresos del RCDE deben invertirse en proyectos de desarrollo que reduzcan aún más el impacto medioambiental de la aviación apoyando una reducción de los costes de los combustibles de avión sostenibles y un incremento de su uso. También debería apoyar la adaptación de los aeropuertos, los suministradores de combustible y los servicios de asistencia en tierra a las nuevas reglamentaciones relativas al uso de los combustibles de aviación sostenibles en los aeropuertos europeos derivadas de la propuesta ReFuelEU. Los ingresos obtenidos también deben apoyar una transición justa para los trabajadores del sector de la aviación que se han visto perjudicados por el cambio climático. Para conseguirlo debe crearse un fondo social de la aviación que permita la formación y la transición de los trabajadores de este sector. Este fondo podría ser gestionado por la Comisión Europea, con el apoyo tanto de los empresarios como de los sindicatos.

1.9. A través del RCDE, la propuesta debería animar a los operadores a desarrollar redes de transporte intermodal en torno a sus principales aeropuertos nodales con el fin de ampliar su red de destinos reduciendo al mismo tiempo los vuelos de muy corta distancia innecesarios. Para conseguirlo, se los podría compensar aumentando sus derechos gratuitos para otras zonas de su red que carezcan de buenas conexiones ferroviarias.

1.10. La UE debería mantener un diálogo con los comités de empresa europeos, los comités de diálogo social sectorial y otros foros conjuntos —como la mesa redonda de la aviación— sobre el impacto del RCDE revisado a lo largo de su aplicación. Debe prestarse especial atención al diálogo social con los trabajadores y a la comprensión de sus necesidades y preocupaciones en relación con la aviación sostenible.

1.11. Las regiones ultraperiféricas de la UE deben mantener su estatuto especial y quedar exentas del RCDE de conformidad con el artículo 349 del TFUE, que permite excepciones a la aplicación del Derecho de la UE en dichas regiones.

2. Observaciones generales

2.1. Acogemos con satisfacción la iniciativa de la Comisión por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducción de las emisiones en el conjunto de la economía. Aunque no es el mayor generador de emisiones de la sociedad —y ni siquiera es el mayor emisor en el ámbito del transporte—, el sector de la aviación y todas sus partes interesadas deben aportar su contribución para ayudar a hacerlo sostenible y alcanzar los objetivos climáticos establecidos en el Acuerdo de París de 2015 y el paquete de medidas «Objetivo 55».

2.2. A través de estas iniciativas, de la participación de las partes interesadas y del diálogo social, muchas de las amenazas sociales y económicas para los trabajadores del sector de la aviación pueden mitigarse, y pedimos a la Comisión que se asegure de que todas las partes interesadas, en particular los sindicatos y los comités de empresa europeos, intervengan en los ámbitos del cambio climático y la transición justa a lo largo de la tramitación de la presente propuesta, así como en todo el trabajo futuro sobre aviación sostenible.

3. Observaciones específicas

3.1. Toma en consideración de los efectos de la pandemia de COVID-19

3.1.1. El sector de la aviación ha sido uno de los más golpeados durante la reciente pandemia de COVID-19, por lo que la presente propuesta debe darle el margen y el tiempo necesarios para recuperarse. Sin embargo, se ha puesto claramente de manifiesto que el sector de la aviación tiene un problema inherente de sostenibilidad, tanto desde el punto de vista social como medioambiental, y que cualquier recuperación —y, en particular, cualquier apoyo prestado al sector— debe tener en cuenta los esfuerzos realizados para incrementar su sostenibilidad a largo plazo.

3.1.2. Los datos publicados por Eurocontrol muestran que el sector de la aviación aún tiene mucho camino por recorrer para alcanzar los niveles de tráfico de 2019. En el verano de 2021, los niveles de tráfico solo volvieron a un 70 % de los niveles de 2019 ⁽²⁾, y la expectativa general de Eurocontrol es que los niveles de tráfico de 2019 no regresen hasta 2023 ⁽³⁾. Por consiguiente, está claro que el sector de la aviación afronta niveles reducidos de tráfico y los seguirá afrontando hasta bien entrado 2023 como muy pronto. Además, los trabajadores se han visto afectados de forma proporcional a la caída del tráfico. Aunque sigue siendo difícil encontrar información al respecto, la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) calcula que aproximadamente el 60 % del personal de tierra permaneció en paro durante la pandemia ⁽⁴⁾. La adopción de cualquier medida que distorsione la competencia durante este período de recuperación podría tener consecuencias negativas tanto para los trabajadores como para el sector en su conjunto.

3.1.3. No obstante, el CESE solo apoya la asignación gratuita de derechos de emisión en el marco del RCDE cuando tenga por objeto evitar una distorsión de la competencia o la fuga de carbono. Hay que tener en cuenta las posibles fugas de carbono que podrían derivarse si las compañías aéreas cambian a destinos más baratos, en particular en el mercado del ocio. Sigue existiendo el riesgo de que numerosos destinos de ocio habituales puedan verse postergados en favor de destinos fuera del EEE, ya que estos últimos aplican tasas de emisiones más baratas en comparación con sus homólogos del EEE. En el caso de los vuelos fuera del EEE hay que tener más en cuenta la existencia de un riesgo significativo de que los operadores de terceros países se aprovechen del RCDE para desequilibrar las condiciones de competencia.

3.1.4. Por tanto, consideramos que, si bien la fecha de eliminación de los derechos gratuitos debe seguir siendo 2027, estos solo deben concederse para proteger la competencia leal. De este modo, la presente propuesta podrá alcanzar sus objetivos y proteger la igualdad de las condiciones de competencia mientras el sector intenta recuperarse y competir en el marco del nuevo RCDE.

3.2. Competencia leal y fuga de carbono

3.2.1. La aviación es una industria de ámbito mundial altamente móvil y extremadamente liberalizada. Por lo tanto, resulta proclive a una competencia significativa, gran parte de la cual distorsiona o puede distorsionar el mercado. Esto se refleja claramente en los problemas sociales a los que se enfrenta el mercado de la aviación, en el que las empresas se han aprovechado de las condiciones sociales favorables en el EEE y en terceros países para explotar a los trabajadores y reducir los costes laborales. Esta práctica es ahora habitual en la aviación y constituye una advertencia a la hora de considerar los costes medioambientales. Por consiguiente, se requiere una legislación sólida para garantizar que no se produzca una fuga de carbono y que determinados países o empresas, en particular los que no participan en el RCDE, se aprovechen de dicho régimen. Esto es especialmente importante en relación con el tráfico intercontinental, por ejemplo en el caso de pasajeros que viajan en tránsito por el EEE sin tener en él su origen ni su destino o que, teniendo su origen o destino en el EEE, viajan en tránsito a través de aeropuertos nodales no pertenecientes al EEE.

3.2.2. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de incorporar la plena aplicación del RCDE a todos los vuelos dentro del EEE, ya que ello contribuirá a mantener unas condiciones de competencia equitativas en el mercado. También apoya la intención de la propuesta de eliminar los derechos de emisión gratuitos e insiste en que, en cualquier caso, dichos derechos solo deben concederse al objeto de mantener una competencia leal. Su ámbito de aplicación no debe limitarse a la competencia entre compañías aéreas, sino que debe ampliarse para garantizar una competencia leal entre los aeropuertos nodales situados dentro y fuera del EEE que compiten por el tráfico de conexión, así como los destinos de ocio que compiten con destinos no pertenecientes al EEE.

3.2.3. Por lo que se refiere al tráfico de larga distancia, las principales compañías aéreas y aeropuertos nodales del EEE se enfrentan a una competencia significativa de las compañías aéreas y los aeropuertos nodales de Oriente Medio. Esta competencia se hace sentir especialmente cuando los pasajeros no tienen su destino en el EEE sino que lo atraviesan en tránsito durante un viaje intercontinental, o cuando su origen o destino se encuentra en el EEE pero efectúan conexiones en aeropuertos nodales no pertenecientes a él. Dada la proximidad de otros grandes aeropuertos nodales situados fuera del EEE, es necesario garantizar que las compañías aéreas puedan seguir siendo competitivas en ese mercado. Tradicionalmente, los transportistas históricos de dicho mercado presentan niveles elevados en cuanto a normas sociales y trabajo digno. En otras regiones, en particular en la región del Golfo, se niegan a los trabajadores derechos laborales fundamentales como la

⁽²⁾ <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-data-snapshot-16-recovery-wide-variations>.

⁽³⁾ <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-forecast-update-2021-2027>.

⁽⁴⁾ <https://www.etf-europe.org/ground-handling-sector-fights-for-its-survival-as-more-than-half-of-airport-based-workers-are-out-of-work/>.

libertad de asociación, y deben adoptarse todas las medidas necesarias para garantizar que los transportistas establecidos en esos países no se beneficien a expensas de las empresas y los trabajadores europeos. Por lo tanto, se necesitan mecanismos de protección específicos para poner fin a las desventajas competitivas.

3.2.4. Desde enero de 2020, el precio de los derechos de emisión ha aumentado desde aproximadamente 20 EUR por tonelada a más de 70 EUR por tonelada. En el lado de la demanda, las instalaciones —esto es, las empresas que necesitan derechos de emisión porque emiten CO₂ en sus procesos de producción— compiten con entidades e intermediarios financieros. Dichas entidades e intermediarios saben perfectamente que las instalaciones necesitan los derechos de emisión para llevar a cabo su actividad. Además, no existe ningún límite de precio en el mercado, ya que el pago de la sanción por emitir CO₂ sin disponer de los correspondientes derechos no exime de la obligación de adquirir dichos derechos⁽⁵⁾.

3.2.5. Es imperativo que la propuesta proteja la igualdad de condiciones entre las compañías en cuestión y garantice que no se produzcan efectos negativos a largo plazo en las condiciones sociales de los trabajadores debidos a la competencia desleal de empresas que no operan en el marco del RCDE. Para garantizar un análisis completo de los retos, el CESE recomienda poner en marcha una evaluación del impacto social que tenga en cuenta el vínculo entre la aplicación del RCDE, la competencia leal y el posible daño social derivado de la fuga de carbono. Además, proponemos dos evaluaciones intermedias que analicen el impacto social, medioambiental y económico del RCDE modificado. Estas deberían llevarse a cabo a los dos y a los cuatro años de la entrada en vigor del RCDE modificado y ofrecer a todas las partes interesadas la oportunidad de revisar la aplicación del RCDE y los objetivos del programa. Estas evaluaciones también brindarán la oportunidad de comprobar la recuperación del sector en relación con los objetivos del RCDE.

3.2.6. Para una mayor equidad de la propuesta, proponemos que se consideren dos elementos adicionales a la propuesta:

a) Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC)

La aplicación de un MAFC limitará las fugas de carbono y animará a los agentes no pertenecientes a la UE a mejorar su huella ambiental. El sector de la aviación no está limitado por las fronteras, lo que hace difícil legislar dentro de las fronteras de la UE puesto que gran parte del tráfico tendrá lugar fuera de ellas. Como se ha mencionado anteriormente, deben protegerse con carácter prioritario los mayores niveles de normas sociales que existen en el sector de la aviación de la UE, y un MAFC ayudará a conseguirlo. Puesto que la Comisión apoya el crecimiento del sector de la aviación mediante el desarrollo de acuerdos globales de servicios aéreos con terceros países, debe plantearse la posibilidad de aplicar un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono para transferir vuelos procedentes de centros de operaciones situados fuera de la UE, u otros medios para apoyar el crecimiento sostenible de las operaciones fuera del EEE.

b) Otras medidas para proteger las condiciones de competencia equitativas

La revisión del RCDE de la Unión Europea debe abordar el riesgo de fuga de carbono. La fuga de carbono constituye una amenaza importante para el mercado de la aviación del EEE, dada la proximidad de este a varios aeropuertos nodales que gestionan una cantidad significativa de tráfico fuera del EEE. En la actualidad, la mayoría de los pasajeros disponen de varias opciones para su vuelo fuera del EEE, que incluyen tanto aeropuertos nodales situados dentro del EEE como fuera de él. Sin embargo, ante el aumento del coste del RCDE, existe un riesgo significativo de que los operadores del EEE se vean desplazados por operaciones más baratas desde aeropuertos nodales situados fuera del EEE. Para contrarrestarlo, la asignación de derechos de emisión gratuitos en el marco del RCDE debe sustituirse por un mecanismo específico contra las desventajas competitivas, en particular a fin de proteger a las compañías aéreas y los aeropuertos nodales europeos.

3.3. Estudio de una posible modulación de los precios en función de la capacidad de las aeronaves

3.3.1. Debe estudiarse de forma más amplia la posibilidad de aplicar un sistema de precios modular para los derechos de emisión del RCDE que se atenga al principio de «quien contamina paga» y promueva el transporte colectivo en lugar del transporte privado. En septiembre de 2021, la aviación de negocios había crecido un 27 % con respecto a los niveles de 2019⁽⁶⁾, probablemente como consecuencia de la reducción de capacidad en el sector de la aviación regular de pasajeros. Las aeronaves de negocios tienen una capacidad de pasajeros significativamente inferior a las empleadas en los vuelos regulares. A pesar de ello, reciben el mismo trato que aeronaves con una capacidad mucho mayor.

3.3.2. El RCDE debe apoyar una transición hacia modos de transporte más sostenibles, también en el sector de la aviación, por lo que debe promover una reducción del uso de la aviación de negocios. El RCDE debe seguir el principio de «quien contamina paga» y, en consecuencia, obligar a los usuarios de aeronaves de negocios a pagar tasas más elevadas. También podrían considerarse medidas operativas para desalentar el uso de este tipo de aeronaves dando prioridad al tráfico regular de pasajeros de otras maneras, por ejemplo en el marco de las tasas de red y las franjas horarias de los aeropuertos.

⁽⁵⁾ <https://zpp.net.pl/en/press-release-new-eu-emissions-trading-scheme-how-to-mitigate-the-risks-for-european-consumers-and-smes/>.

⁽⁶⁾ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2021-09/covid19-eurocontrol-comprehensive-air-traffic-assessment-30092021.pdf>.

3.4. *Reinversión de los ingresos del RCDE*

3.4.1. Los ingresos obtenidos por el RCDE deben invertirse en el sector para apoyar su sostenibilidad social y medioambiental, así como una transición justa. Es bien sabido que la transición del sector de la aviación hacia la neutralidad en carbono requerirá una inversión significativa, y el RCDE ofrece la oportunidad de proporcionar la inversión necesaria para ello. Esta inversión debe centrarse en aumentar la disponibilidad y el uso de los combustibles de aviación sostenible, reduciendo al mismo tiempo su coste para garantizar que sus usuarios puedan mantener la rentabilidad a la vez que descarbonizan el sector.

3.4.2. Acogemos favorablemente la gran ambición mostrada por la Comisión en los aspectos relacionados con la aviación del paquete «Objetivo 55» y apoyamos que se sigan desarrollando medidas en pro de una aviación sostenible tanto en la revisión de la Directiva RCDE como en la propuesta de Reglamento relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible. Ambas propuestas son complementarias, por lo que los ingresos procedentes del RCDE deberían apoyar sus objetivos. Por consiguiente, los ingresos del RCDE deben utilizarse para promover el acceso a los combustibles de aviación sostenibles y reducir su coste en todo el EEE. El RCDE también podría proporcionar ayuda financiera a los aeropuertos, los suministradores de combustible y los servicios de asistencia en tierra a la hora de adaptarse a las nuevas reglamentaciones relativas a la disponibilidad de combustibles de aviación sostenibles en los aeropuertos.

3.4.3. Los ingresos también deberían reinvertirse en proyectos de desarrollo que reduzcan aún más el impacto medioambiental de la aviación. Tecnologías como los combustibles basados en hidrógeno constituyen una opción para reducir el impacto de la aviación a largo plazo. Sin embargo, esta tecnología resulta prohibitiva en términos de costes y sigue estando lejos de ser aplicable en el mercado, si bien la inversión en proyectos relacionados con el hidrógeno y otros combustibles alternativos contribuirá con el tiempo a reducir sus costes y aumentar su uso.

3.4.4. Los ingresos también deben apoyar una transición justa para los trabajadores del sector de la aviación que se han visto afectados negativamente por el cambio climático. Se prevé que determinadas infraestructuras de aviación desaparezcan con el tiempo a medida que evolucione la tecnología. Sus trabajadores podrían quedar sin puestos de trabajo, por lo que se necesitan oportunidades de reciclaje y mejora de las capacidades para que puedan ocupar nuevos puestos de trabajo ecológicos y sostenibles. A tal fin podría crearse un fondo social para la aviación que permita la formación y la transición de los trabajadores del sector. Este fondo podría ser gestionado por la Comisión Europea, con el apoyo tanto de los empresarios como de los sindicatos.

3.4.5. Además del fondo, la UE debería mantener un diálogo con los comités de empresa europeos, los comités de diálogo social sectorial y otros foros conjuntos —como la mesa redonda de la aviación— sobre el impacto del RCDE revisado a lo largo de su aplicación. Debe prestarse especial atención a mantener un diálogo social con los trabajadores y a comprender sus necesidades y preocupaciones en relación con la aviación sostenible y la transición justa en el sector.

3.5. *Ampliación del transporte intermodal*

3.5.1. El transporte intermodal es una forma fácil y eficiente en términos de costes para reducir de modo inmediato el impacto climático del transporte. En la actualidad, muchas compañías aéreas ya permiten a sus pasajeros adquirir billetes intermodales, en particular a través de acuerdos con operadores ferroviarios. Estos acuerdos permiten una reducción del número total de vuelos, pero también promueven el uso eficiente del transporte colectivo sostenible.

3.5.2. La propuesta debería animar a los operadores a desarrollar redes de transporte intermodal en torno a sus principales bases con el fin de ampliar su red de destinos y reducir al mismo tiempo los vuelos de muy corta distancia innecesarios. Para conseguirlo, cuando las compañías aéreas transfieran una ruta a modos de transporte no aéreos se las podría compensar aumentando los derechos gratuitos para otras zonas de su red que carezcan de buenas conexiones ferroviarias.

3.6. *Conectividad regional*

3.6.1. Si no existen formas de transporte alternativas se corre el riesgo de que el RCDE pueda reducir la conectividad de las regiones remotas de Europa. Es esencial que las medidas adoptadas no pongan en peligro la conectividad de las regiones y Estados miembros periféricos de Europa.

3.6.2. Las regiones periféricas necesitan la aviación para garantizar su conectividad y desarrollo económico. Esto es así por su lejanía, tamaño reducido, insularidad y gran dependencia de la conectividad al continente para el intercambio de mercancías, el acceso a los servicios, la conectividad y la cohesión territorial.

3.6.3. Además, estas regiones presentan algunas de las tasas de PIB per cápita más bajas de Europa y, por ende, deben ser protegidas y promovidas. Por lo tanto, proponemos que se mantenga el estatuto especial de las regiones ultraperiféricas de la UE (Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Mayotte, Reunión, San Martín, Azores, Madeira y las islas Canarias) y que dichas regiones queden exentas del RCDE de conformidad con el artículo 349 del TFUE, que permite excepciones a la aplicación del Derecho de la UE en estas regiones.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima»

[COM(2021) 568 final — 2021/0206 (COD)]

(2022/C 152/26)

Ponente: **Thomas KATTNIG**

Coponente: **Alena MASTANTUONO**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo, 20.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 91, apartado 1, letra d), artículo 192, apartado 1, artículo 194, apartado 1, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	9.11.2021
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	194/3/9

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la creación de un Fondo Social para el Clima con el fin de atenuar los efectos económicos y sociales negativos de la nueva tarificación del carbono y proporcionar fondos a los Estados miembros para respaldar sus medidas dirigidas a abordar el impacto social de este comercio de derechos de emisión en los hogares con menos recursos económicos, las microempresas y los usuarios del transporte. El CESE también reconoce que, con este Reglamento, la Comisión demuestra de forma creíble su voluntad de combatir la pobreza en materia de energía y movilidad.

1.2. No obstante, el CESE está convencido de que el Fondo Social para el Clima no prestará el apoyo financiero suficiente para afrontar de manera responsable los efectos socioeconómicos de la tarificación del carbono. El ingente reto de diseñar un mecanismo de compensación eficaz y justo en un espacio económico heterogéneo que abarca a veintisiete Estados miembros requiere medidas de acompañamiento de mayor calado en el plano de la UE y en el plano nacional. El CESE pide a los Estados miembros que aprovechen las sinergias del Fondo Social para el Clima con otros recursos financieros disponibles y que lo utilicen de la manera más eficiente posible.

1.3. Las medidas y los pasos de transformación previstos por el paquete de medidas «Objetivo 55» darán lugar a cambios generalizados y no deben perder de vista la situación social y económica de cada uno de los Estados miembros. De lo contrario, se pondría en peligro la aceptación social de dichas medidas. En lo que respecta a cada Estado miembro, las medidas que acompañan al paquete han de debatirse y aplicarse ya. Para que la transformación ecológica sea justa, el centro de atención ha de situarse sobre una transición equitativa para todas las partes.

1.4. El CESE considera que la finalidad de una mayor tarificación del carbono no es, en cualquier caso, aumentar los ingresos, sino encauzar el comportamiento del mercado hacia las tecnologías de bajas emisiones. Por lo tanto, existe un argumento sólido para que la Comisión aporte recursos financieros adicionales. Además, el plazo límite de 2032 no parece concluyente.

1.5. Algunas partes interesadas —incluidos los interlocutores sociales— que representan a los empresarios y a los trabajadores se han mostrado escépticas e incluso reacias ante la posibilidad de ampliar el comercio de derechos de emisión a los edificios y al transporte por carretera, señalando el impacto económico y social previsto que un aumento de los precios de la calefacción y el combustible tendría en los hogares con menos recursos económicos, las pymes, las microempresas y los usuarios del transporte. Se debe evitar a toda costa el peligro de no implicar a la población en la evolución de la política climática europea y el estallido de protestas generalizadas, como las de los «chalecos amarillos». A este respecto, la Comisión debería someter sus planes a un examen exhaustivo.

1.6. El CESE lamenta que la Comisión no haya analizado las repercusiones del paquete de medidas «Objetivo 55» en los distintos Estados miembros ni en los diferentes sectores. Considera que habría sido pertinente llevar a cabo una evaluación del impacto específico de la creación del Fondo Social para el Clima.

1.7. El CESE acoge con satisfacción la obligación de que los Estados miembros presenten un paquete global de medidas e inversiones como su plan social para el clima, junto con la versión actualizada de su plan nacional de energía y clima, de conformidad con el Reglamento sobre la gobernanza. El CESE pide que los interlocutores sociales, las cámaras de comercio, la sociedad civil, las organizaciones juveniles y los entes locales y regionales participen en la elaboración de los planes sociales nacionales de los Estados miembros en materia de clima.

1.8. El CESE expresa su preocupación por que los costes de un régimen de comercio de derechos de emisión para los edificios y el transporte superen los beneficios deseados y den lugar a incrementos incontrolados y, por consiguiente, susceptibles de representar una amenaza para la vida cotidiana de los ciudadanos. Por lo tanto, el CESE se muestra crítico en general con el hecho de que el Fondo Social para el Clima esté vinculado a la introducción de un régimen de comercio de derechos de emisión para los edificios y el transporte y acogería favorablemente una partida específica del presupuesto de la UE dedicada al impacto social de la transición ecológica. Más bien debería tenderse, en principio, a introducir un Fondo Social para el Clima a escala de la UE.

1.9. El CESE señala la necesidad de garantizar el uso eficiente de los recursos del Fondo y de evitar el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses relacionados con las medidas respaldadas por el Fondo.

1.10. En cuanto al Estado de Derecho, acoge con satisfacción las medidas propuestas por la Comisión para establecer un sistema de control interno eficaz y eficiente y el anuncio de recuperar las cuantías pagadas de forma indebida o malversadas. Además, el CESE también se pregunta si el procedimiento dispuesto por la UE para reducir los fondos aportados cuando los Estados miembros vulneran el Estado de Derecho se aplicará al desembolso de los fondos.

1.11. El CESE pide más aclaraciones sobre la financiación del Fondo. La propuesta prevé que la financiación se base en un mercado volátil del RCDE UE. Por lo tanto, el CESE no entiende por qué se propone un importe fijo de 72 200 millones EUR. La volatilidad de los precios determinará el presupuesto del Fondo. Esto pone de relieve, entre otras cosas, la necesidad de contar con una financiación más estable. El CESE propone que se introduzca un mecanismo de flexibilidad financiera parcial en el Fondo atendiendo a la evolución real de los precios de los derechos de emisión (donde la asignación de estos últimos podría aumentar a medida que se incrementase el precio).

1.12. Al considerar la distribución de los recursos del Fondo entre los Estados miembros, el CESE subraya que la tarificación del carbono puede tener un impacto diferente en cada Estado miembro y que también puede ser contradictoria con las medidas nacionales ya en vigor, como destacó el Parlamento irlandés en su dictamen motivado sobre la subsidiariedad.

1.13. El CESE acoge favorablemente el planteamiento de que la igualdad de género y la igualdad de oportunidades para todos, así como la integración de estos objetivos e interrogantes relativos a la accesibilidad de las personas con discapacidad, sean atendidas y se promuevan a la hora de desarrollar e implantar los planes nacionales que garanticen que nadie se quede atrás. La tarificación del carbono prevista afecta especialmente a las mujeres, que representan el 85 % de las familias monoparentales. En las familias monoparentales, el riesgo de pobreza infantil es especialmente elevado.

1.14. El CESE sabe muy bien que el Fondo Social para el Clima representa una reacción a medio plazo ante el problema de la compensación de los mayores costes de la transición ecológica para las entidades vulnerables. Sin embargo, la actual evolución de los precios de la energía requiere una solución inmediata. El CESE acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión, que proporciona a los Estados miembros una «caja de herramientas» para afrontar el impacto inmediato del aumento actual de los precios al por mayor del gas natural y la electricidad y reforzar la resiliencia frente a futuras perturbaciones de los precios. Las medidas nacionales a corto plazo incluyen un apoyo a la renta de emergencia para los hogares, ayudas a las empresas y reducciones fiscales específicas. A fin de adaptar la ayuda a la caja de herramientas, el CESE propone ampliar el ámbito de aplicación del Fondo Social para el Clima a las pymes vulnerables. Esta reacción es compatible con la misión del Fondo Social para el Clima y respeta las normas pertinentes de la UE.

1.15. El CESE pide a los Estados miembros que respalden el desarrollo y la prestación de servicios asequibles de movilidad y transporte de bajas o nulas emisiones. El CESE considera que la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros, dentro de los límites de las posibilidades jurídicas, es el eje vertebrador de una movilidad sostenible y asequible.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. Partiendo de la estrategia del Pacto Verde Europeo, en su Comunicación de septiembre de 2020, la Comisión pidió «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030»⁽¹⁾, propuso que los objetivos climáticos de la Unión Europea fuesen más ambiciosos y presentó un plan para elevar el objetivo vinculante de reducción de las emisiones netas hasta al menos el 55 % en 2030. El 11 de diciembre de 2020, el Consejo Europeo respaldó este objetivo, recalcando la importancia de tener en cuenta los aspectos de equidad y solidaridad, y de no dejar a nadie atrás; el 25 de mayo de 2021 reafirmó estas conclusiones y pidió a la Comisión Europea que presentara su conjunto de medidas legislativas junto con un examen pormenorizado del impacto medioambiental, económico y social entre los Estados miembros.

2.2. Para aplicar la Legislación Europea sobre el Clima y las Conclusiones del Consejo Europeo, el 14 de julio de 2021, la Comisión propuso el paquete de medidas «Objetivo 55», que revisa algunos aspectos vigentes de la legislación sobre clima y energía y propone nuevas iniciativas. El paquete de medidas «Objetivo 55», el instrumento NextGenerationEU y el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 contribuirán a lograr la doble transformación —ecológica y digital— a la que aspira Europa.

2.3. Según la Comisión, un objetivo climático más ambicioso por parte de la Unión Europea implica también aumentar las contribuciones de todos los sectores. Por ello, en el marco de la revisión de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽²⁾ («Directiva RCDE UE»), propuso el comercio de derechos de emisión para los edificios y el transporte por carretera. Para abordar los efectos sociales y distributivos del comercio de derechos de emisión en los dos nuevos sectores, los edificios y el transporte por carretera, sobre los actores más vulnerables desde el punto de vista económico, la Comisión propuso, como parte del paquete de medidas «Objetivo 55», el Reglamento por el que se crea un Fondo Social para el Clima.

2.4. En el período comprendido entre 2025 y 2032, el Fondo Social para el Clima tiene por objeto atenuar los efectos de la nueva tarificación del carbono y proporcionar financiación a los Estados miembros para respaldar sus medidas dirigidas a abordar el impacto social de este comercio de derechos de emisión en los hogares, las microempresas y los usuarios del transporte más vulnerables desde el punto de vista económico.

2.5. El apoyo se prestará principalmente a través de ayudas temporales a la renta, así como de medidas e inversiones dirigidas a reducir la dependencia de los combustibles fósiles mediante el aumento de la eficiencia energética de los edificios, una mayor descarbonización de la calefacción y la refrigeración de los mismos, también mediante la integración de la energía obtenida de fuentes renovables, y la mejora del acceso a la movilidad con cero o bajas emisiones y los medios de transporte correspondientes. Al menos el 50 % de los recursos financieros necesarios para aplicar las medidas solicitadas deberán ser aportados por los propios Estados miembros.

2.6. Los planes nacionales de energía y clima establecen el modo en que los Estados miembros pretenden abordar la eficiencia energética, las energías renovables y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y la forma en la que ya están abordando la pobreza energética dentro de la legislación vigente. La Comisión supervisa e informa de los avances realizados como parte del informe sobre el estado de la Unión de la Energía. Los Estados miembros deberían proponer un paquete completo de medidas e inversiones financiadas por el Fondo y presentarlo como su plan social para el clima, junto con la versión actualizada de sus planes nacionales de energía y clima conforme al Reglamento sobre la gobernanza.

2.7. Los Estados miembros deberían informar a la Comisión en sus informes de progreso bienales acerca de la aplicación de los planes nacionales de energía y clima, conforme al Reglamento sobre la gobernanza, en relación con los avances en la aplicación de las medidas e inversiones contempladas en sus planes sociales para el clima.

2.8. La aplicación del Fondo a través de los planes sociales para el clima de los Estados miembros también es coherente con las políticas y medidas apoyadas por otros instrumentos de la UE para promover una transición socialmente justa. Entre ellos, se encuentran el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales⁽³⁾, que ambiciona una transformación ecológica socialmente compatible y justa para todos los europeos, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), los planes de

⁽¹⁾ COM(2020) 562 final.

⁽²⁾ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

⁽³⁾ Aprobada por el Consejo Europeo los días 24 y 25 de junio de 2021.

transición justa conforme al Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, las estrategias a largo plazo de los Estados miembros para la renovación de edificios en virtud de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, y el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética, que apoya los esfuerzos de los Estados miembros por reducir y supervisar la pobreza energética, así como las combinaciones de políticas relacionadas según la Recomendación de la Comisión en materia de pobreza energética ⁽⁶⁾.

2.9. La mayor parte de los ingresos procedentes del nuevo comercio de derechos de emisión irán a parar a los presupuestos nacionales de los Estados miembros y, según el planteamiento de la Comisión, deberían utilizarse en medidas relacionadas con el clima, como hacer frente al impacto social del nuevo comercio de derechos de emisión. Se anima a los Estados miembros a que utilicen estos ingresos, así como los fondos adicionales procedentes de otros programas de la Unión Europea, para apoyar medidas que favorezcan la descarbonización socialmente compatible de los diferentes sectores.

2.10. La dotación económica total del Fondo para el período 2025-2032 asciende a 72 200 millones EUR a precios corrientes. La Comisión presentará en breve una propuesta de revisión específica del Reglamento del marco financiero plurianual para 2021-2027 con el fin de incluir gastos adicionales de la Unión Europea por un importe de 23 700 millones EUR para el período 2025-2027. La disponibilidad de estos fondos debería adelantarse para poder poner en marcha y acompañar la introducción del nuevo régimen de comercio de derechos de emisión.

2.11. En principio, debido a su vínculo directo con el nuevo régimen de comercio de derechos de emisión, la dotación financiera del Fondo debería corresponder al 25 % de los ingresos previstos por la inclusión de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito de aplicación de la Directiva RCDE UE.

2.12. La distribución anual de los compromisos de los fondos debería estar en consonancia con los objetivos del Fondo. El resultado es un perfil de asignación temprana de fondos que se ajusta al objetivo del Fondo de atenuar el impacto del ámbito de aplicación ampliado de la Directiva RCDE UE en los hogares con menos recursos económicos, las microempresas y los usuarios del transporte. Para anticiparse a las consecuencias de la ampliación, habrá ayudas disponibles a partir de 2025.

2.13. En la Declaración de Oporto, de 8 de mayo de 2021, se confirmó el compromiso del Consejo Europeo de trabajar en pro de una Europa social y su determinación para seguir profundizando en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales a escala nacional y de la UE, teniendo debidamente en cuenta las competencias respectivas y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2.14. La ejecución del Fondo debería efectuarse en consonancia con el principio de buena gestión financiera, incluidas la prevención y la persecución efectivas del fraude, como el fraude fiscal, la evasión fiscal, la corrupción y los conflictos de intereses.

3. Observaciones generales del CESE

3.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya los importantes pasos dados con vistas a alcanzar los objetivos de neutralidad climática y resiliencia climática para 2050 que fija el Pacto Verde Europeo. Reconoce que la Comisión es consciente de que la crisis climática y la transición energética no son retos estrictamente técnicos y estructurales, sino que también tienen un carácter social, económico y distributivo. El CESE acoge favorablemente la creación de un Fondo Social para el Clima, como se propone en el presente Reglamento, con el fin de atenuar los efectos económicos y sociales negativos de la nueva tarificación del carbono y proporcionar fondos a los Estados miembros para respaldar sus medidas dirigidas a abordar el impacto social de este comercio de derechos de emisión en los hogares con menos recursos económicos, las microempresas y los usuarios del transporte. El CESE también reconoce que, con este Reglamento, la Comisión demuestra de forma creíble su voluntad de combatir la pobreza en materia de energía y movilidad.

3.2. No obstante, el CESE se muestra convencido de que el Fondo Social para el Clima no prestará apoyo financiero suficiente para abordar de manera responsable los efectos socioeconómicos de la tarificación del carbono. El ingente reto de diseñar un mecanismo de compensación eficaz y justo en un espacio económico heterogéneo que abarca a veintisiete Estados miembros requiere medidas de acompañamiento de mayor calado en el plano de la UE y en el plano nacional. El

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DO L 231, 30.6.2021, p. 1).

⁽⁵⁾ Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L 153 de 18.6.2010, p. 13).

⁽⁶⁾ Reglamento (UE) 2020/1563 de la Comisión, de 14 de octubre de 2020, sobre la pobreza energética (DO L 357 de 27.10.2020, p. 35).

CESE pide a los Estados miembros que aprovechen las sinergias del Fondo Social para el Clima con otros recursos financieros disponibles y que lo utilicen de la manera más eficiente posible. Al mismo tiempo, la introducción de un Fondo Social para el Clima debe valorarse en el contexto de todo el paquete de medidas «Objetivo 55».

3.3. El CESE señala que las medidas climáticas previstas y sus efectos pueden agravar aún más las desigualdades ya existentes. El CESE pide a la Comisión, al Consejo y al Parlamento que sitúen el principio de una transición justa en el núcleo de sus medidas para atenuar el cambio climático.

3.4. Las medidas y los pasos de transformación previstos por el paquete de medidas «Objetivo 55» darán lugar a cambios generalizados y no deben perder de vista la situación social y económica de cada uno de los Estados miembros. De lo contrario, se pondría en peligro la aceptación social de dichas medidas. En lo que respecta a cada Estado miembro, las medidas que acompañan al paquete han de debatirse y aplicarse ya. Para que la transformación ecológica sea justa, el centro de atención ha de situarse sobre una transición equitativa para todas las partes.

3.5. El volumen del Fondo ascenderá a 72 200 millones EUR entre 2025 y 2032 y utilizará el 25 % de los ingresos obtenidos del régimen de comercio de derechos de emisión en los sectores del transporte y los edificios. En comparación con los retos que plantea esta ampliación del régimen de comercio de derechos de emisión, se trata de una cantidad muy pequeña. El CESE considera que la finalidad de una mayor tarificación del carbono no es, en cualquier caso, aumentar los ingresos, sino encauzar el comportamiento del mercado hacia las tecnologías de bajas emisiones. Por lo tanto, existe un argumento sólido para que la Comisión y los Estados miembros aporten recursos financieros adicionales. Además, el plazo límite de 2032 no parece concluyente.

3.6. Algunas partes interesadas —incluidos los interlocutores sociales— que representan a los empresarios y a los trabajadores se han mostrado escépticas e incluso reacias ante la posibilidad de ampliar el comercio de derechos de emisión a los edificios y al transporte por carretera, señalando el impacto económico y social previsto que un aumento de los precios de la calefacción y el combustible tendría en los hogares con menos recursos económicos, las pymes, las microempresas y los usuarios del transporte. Se debe evitar a toda costa el peligro de no implicar a la población en la evolución de la política climática europea y el estallido de protestas generalizadas, como las de los «chalecos amarillos». A este respecto, la Comisión debería someter sus planes a un examen exhaustivo.

3.7. El CESE lamenta que la Comisión no haya analizado las repercusiones del paquete de medidas «Objetivo 55» en los distintos Estados miembros ni en los diferentes sectores. Considera que habría sido pertinente llevar a cabo una evaluación del impacto específico de la creación del Fondo Social para el Clima.

3.8. Los hogares con rentas bajas ya se enfrentan a diferentes dificultades dentro del sistema actual, para las que, además de ayudas a corto plazo, se precisan soluciones a largo plazo que, por tanto, han de ser sostenibles. En opinión del CESE, se necesita una financiación sólida en el ámbito de la UE que atenúe las repercusiones socioeconómicas de las medidas climáticas y asegure una transición justa. Por lo tanto, la introducción de un Fondo Social para el Clima a escala de la UE también es, en opinión del CESE, fundamentalmente necesaria y no debería estar vinculada a la introducción de un régimen de comercio de derechos de emisión en los sectores de los edificios y el transporte. En concreto, atendiendo a un estudio realizado por la Fundación Europea para el Clima⁽⁷⁾, según el cual «un régimen de comercio de derechos de emisión ampliado no produciría por sí solo las reducciones sustanciales de emisiones que se necesitan en el transporte por carretera y en los edificios».

3.9. Si bien el CESE, en principio, acoge favorablemente la creación del Fondo Social para el Clima propuesto, señala que su financiación depende de que se introduzca un régimen de comercio de derechos de emisión para los edificios y el transporte (artículo 26). La vivienda y la movilidad son necesidades básicas que han de satisfacerse como parte de los servicios de interés general. El CESE expresa su preocupación por que los costes de un régimen de comercio de derechos de emisión para los edificios y el transporte superen los beneficios deseados y den lugar a incrementos incontrolados y, por consiguiente, susceptibles de representar una amenaza para la vida cotidiana de los ciudadanos. Por lo tanto, el CESE se muestra crítico en general con el hecho de que el Fondo Social para el Clima esté vinculado a la introducción de un régimen de comercio de derechos de emisión para los edificios y el transporte y acogería favorablemente una partida específica del presupuesto de la UE dedicada al impacto social de la transición ecológica. Más bien debería tenderse, en principio, a introducir un Fondo Social para el Clima a escala de la UE.

3.10. El Fondo prevé el pago de compensaciones sociales, por una parte, e incentivos para vehículos eléctricos e inversiones en infraestructuras de recarga y descarbonización de edificios, por otra. No obstante, deben tenerse en cuenta las necesidades de los hogares con rentas bajas. Además, las medidas relacionadas con la electrificación de la movilidad deben ser globales y prospectivas, lo que permitirá a tales hogares hacer uso de la movilidad urbana electrónica o de los nuevos modelos de negocio, como el uso compartido de coches. El CESE señala que el fomento de la movilidad de nulas o bajas

(7) Fundación Europea para el Clima; «Descarbonizar el transporte y los combustibles de calefacción en Europa: ¿el régimen de comercio de derechos de emisión es la herramienta adecuada?» <https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/06/01-07-2020-decarbonising-european-transport-and-heating-fuels-full-report.pdf>.

emisiones debe centrarse no solo en la electromovilidad, sino que también han de fomentarse, cuando proceda, otros combustibles alternativos y de bajo coste, como los biocarburantes. Asimismo, el CESE señala la necesidad de promover soluciones de bajas emisiones cuando, por razones financieras o técnicas, no sean posibles alternativas de nulas emisiones. En este contexto, el CESE señala que los hogares con rentas bajas deberían, con carácter prioritario, sustituir sus vehículos antiguos y contaminantes por vehículos que tengan un consumo más eficiente, lo que requiere una regulación nueva y exhaustiva del mercado europeo del automóvil usado. Es importante que los Estados miembros, al elaborar sus planes sociales en materia de clima, tengan en cuenta estos aspectos de una transición justa y que la Comisión no los pierda de vista durante sus evaluaciones.

3.11. A la hora de valorar la distribución del Fondo entre los Estados miembros, la Comisión ha buscado una fórmula que tenga en cuenta el tamaño de la población (incluida la proporción de zonas rurales), la renta nacional bruta per cápita, la proporción de hogares vulnerables y las emisiones de los hogares resultantes de la quema de combustibles. El CESE teme que todo ello siga siendo insuficiente para valorar en su justa medida las desigualdades dentro de los países y entre ellos. Un Estado miembro relativamente pobre con un nivel de desigualdad inferior dentro del país podría resultar menos beneficiado que un Estado miembro rico con una elevada desigualdad.

3.12. Los Estados miembros deben presentar, junto con sus planes nacionales de energía y clima, unos planes sociales para el clima antes de 2024, donde se identifiquen los grupos vulnerables y las medidas. En este contexto, las grandes diferencias en cuanto a grado de compromiso y capacidades institucionales plantean la duda de si este planteamiento funcionará. Las grandes diferencias en la forma en que los Estados miembros han abordado la transición justa en los distintos planes nacionales de energía y clima pueden ofrecer un adelanto de lo que cabría esperar. Por lo tanto, el CESE pide que los interlocutores sociales, las cámaras de comercio, la sociedad civil, las organizaciones juveniles y los entes locales y regionales participen en la elaboración de los planes sociales nacionales de los Estados miembros en materia de clima.

3.13. El CESE reconoce que con este Reglamento, al igual que en algunos documentos, como la Recomendación de la Comisión sobre la pobreza energética [C(2020) 9600 final] o la Oleada de renovación publicada en invierno [COM(2020) 662 final, SWD(2020) 550 final], la Comisión vuelve a poner un gran énfasis en la lucha contra la pobreza energética. No obstante, es necesario seguir haciendo esfuerzos.

3.14. El Observatorio Europeo de la Pobreza Energética calcula que la pobreza energética afecta en total a más de cincuenta millones de hogares de la Unión Europea. Se debe desarrollar un plan de acción europeo para erradicar la pobreza energética basándose en las conclusiones del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética y del recientemente elaborado Índice Europeo de la Pobreza Energética, en colaboración con las partes interesadas, incluidas las organizaciones de consumidores y las ONG dedicadas a la lucha contra la pobreza, como la Red Europea de Lucha contra la Pobreza, a fin de garantizar que la acción pública se dirija cada vez más a las causas subyacentes de la pobreza energética.

3.15. En este sentido, es necesario adoptar medidas concretas contra la pobreza energética tanto en el ámbito nacional como en el europeo. Entre ellas, un mejor acceso a las subvenciones para la renovación térmica o la sustitución de los sistemas de calefacción de los hogares en situación de pobreza energética, modelos de suministro básico vinculantes y disposiciones generales de protección para los consumidores en el sector energético.

3.16. En este contexto, el CESE reclama que se preste atención al principio del pilar europeo de derechos sociales, donde se declara lo siguiente: «Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Debe prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios».

3.17. El CESE señala la necesidad de garantizar el uso eficiente de los recursos del Fondo y de evitar el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses relacionados con las medidas respaldadas por el Fondo. En cuanto al Estado de Derecho, acoge con satisfacción las medidas propuestas por la Comisión para establecer un sistema de control interno eficaz y eficiente y el anuncio de recuperar las cuantías pagadas de forma indebida o malversadas.

3.18. El CESE recomienda que el Fondo Social para el Clima sea un instrumento sistémico, integrado con los demás vehículos para compensar los costes cada vez más elevados de la transición verde para la UE y los Estados miembros, que contribuya de manera sustancial a alcanzar los objetivos de sostenibilidad.

3.19. El CESE pide más aclaraciones sobre la financiación del Fondo. La propuesta prevé que la financiación se base en un mercado volátil del RCDE UE. Por lo tanto, el CESE no entiende por qué se propone un importe fijo de 72 200 millones EUR. La volatilidad de los precios determinará el presupuesto del Fondo. Esto pone de relieve, entre otras cosas, la necesidad de contar con una financiación más estable. El CESE propone que se introduzca un mecanismo de flexibilidad financiera parcial en el Fondo atendiendo a la evolución real de los precios de los derechos de emisión (donde la asignación de estos últimos podría aumentar a medida que se incrementase el precio).

3.20. El enorme incremento de los precios mayoristas del gas natural y la electricidad está generando una enorme carga económica para los consumidores. El CESE sabe muy bien que el Fondo Social para el Clima representa una reacción a medio plazo ante el problema de la compensación de los mayores costes de la transición ecológica para las entidades vulnerables. Sin embargo, la actual evolución de los precios de la energía requiere una solución inmediata. El CESE acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión, que proporciona a los Estados miembros una «caja de herramientas» para afrontar el impacto inmediato del aumento actual de los precios al por mayor del gas natural y la electricidad y reforzar la resiliencia frente a futuras perturbaciones de los precios. Las medidas nacionales a corto plazo incluyen un apoyo a la renta de emergencia para los hogares, ayudas a las empresas y reducciones fiscales específicas. A fin de adaptar la ayuda a la caja de herramientas, el CESE propone ampliar el ámbito de aplicación del Fondo Social para el Clima a las pymes vulnerables. El CESE respalda a la Comisión en sus planes para apoyar las inversiones en energías renovables y eficiencia energética, examinar posibles medidas en el ámbito del almacenamiento de energía y la contratación de reservas de gas y evaluar la actual configuración del mercado de la electricidad.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge favorablemente el planteamiento de que la igualdad de género y la igualdad de oportunidades para todos, así como la integración de estos objetivos e interrogantes relativos a la accesibilidad de las personas con discapacidad sean atendidas y se promuevan a la hora de desarrollar e implantar los planes nacionales que garanticen que nadie se quede atrás. Después de todo, la tarificación del carbono prevista afecta especialmente a las mujeres, que representan el 85 % de las familias monoparentales. En las familias monoparentales, el riesgo de pobreza infantil es especialmente elevado. En este contexto, el CESE reitera su llamamiento a la Comisión Europea para que inicie lo antes posible una revisión de la Decisión sobre los servicios de interés económico general (SIEG) en relación con el grupo destinatario de viviendas sociales y que deje claro que la política de vivienda no debe limitarse al único objetivo de ayudar a las personas cercanas al umbral de pobreza, sino que debe proporcionar una vivienda adecuada, accesible y asequible a largo plazo a todos los ciudadanos afectados por la crisis europea de la vivienda, en particular a las personas sin hogar, las parejas jóvenes, los progenitores solos, las familias numerosas, los trabajadores y la clase media en general ⁽⁸⁾.

4.2. El aumento de los precios de los combustibles fósiles puede afectar de manera desproporcionada a los hogares con menos recursos económicos, las microempresas y los usuarios del transporte, que gastan una mayor parte de sus ingresos en energía y transporte, que en determinadas regiones no cuentan con opciones alternativas de movilidad y transporte asequibles y que pueden carecer de la capacidad económica necesaria para invertir en la reducción del consumo de combustibles fósiles. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción que la propuesta de la Comisión se centre en las necesidades de los hogares, microempresas y usuarios del transporte vulnerables, lo que incluye la concesión del acceso gratuito al transporte público o las tarifas adaptadas, el fomento de la movilidad sostenible bajo demanda y los servicios de movilidad compartidos. Asimismo, se pide a los Estados miembros que respalden el desarrollo y la prestación de servicios asequibles de movilidad y transporte de bajas o nulas emisiones. El CESE considera que la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros, dentro de los límites de las posibilidades jurídicas, es el eje vertebrador de una movilidad sostenible y asequible. En este sentido, es necesario que se eleven las compensaciones para las obligaciones de servicio público que cumplan mejor los requisitos ecológicos y sociales, y esto requiere a su vez que los gobiernos nacionales, las regiones y los municipios proporcionen apoyo económico y creen instrumentos financieros.

4.3. En el paquete de medidas «Objetivo 55», la Comisión prevé, entre otras cosas, la inclusión del transporte por carretera en el comercio de derechos de emisión de la UE, lo que supone que, a medio plazo, aumentarán los costes del transporte privado motorizado convencional, siempre que utilice combustibles fósiles. La Comisión es consciente de que esto traerá desventajas para determinados grupos de población. En este contexto, aborda la cuestión de la pobreza de la movilidad, señala la necesidad de una compensación en el Fondo Social para el Clima ⁽⁹⁾ y realiza una serie de propuestas iniciales sobre cómo se debería diseñar. Sin embargo, la Comisión no ofrece una estimación de cuántas personas podrían verse afectadas por esta medida en toda la UE, ni proporciona una definición o un conjunto de indicadores para especificar cuándo existe pobreza de movilidad.

4.4. Un estudio sobre la movilidad y la reincorporación al empleo en las zonas rurales (Mobility4Job ⁽¹⁰⁾) reveló que apenas el 50 % de las personas desempleadas tenían un coche a su disposición en todo momento, mientras que entre la media de la población ese porcentaje era del 80 %. Al igual que en el proyecto «Costs», muestra que los hogares reaccionan a la disminución de la renta disponible, entre otras cosas, prescindiendo de su vehículo particular. Esto significa que las limitaciones de movilidad solo se visibilizan en un momento posterior, por ejemplo, al buscar trabajo, cuando no se

⁽⁸⁾ TEN/707 — Acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo (DO C 429 de 11.12.2020, p. 93).

⁽⁹⁾ COM(2021) 568.

⁽¹⁰⁾ Unterwegs zwischen Erwerbs- und Familienarbeit (54) — Portal der Arbeiterkammern und des ÖGB Verlags (En el cruce entre el empleo remunerado y el trabajo familiar (54)-Portal de las Cámaras de Trabajo y de la editorial ÖGB).

dispone de alternativas de movilidad pertinentes y no se puede llegar a los posibles lugares de trabajo. Por lo tanto, la parte estrictamente porcentual de los costes de movilidad en la renta no es un indicador suficiente de si existe una limitación de las opciones de movilidad y en qué medida. La pobreza de movilidad es consecuencia de la combinación de distintas variables: en primer lugar, y de forma principal, los ingresos y el requisito indispensable de poseer un coche si no existen otras opciones de movilidad alternativas.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas contra los operadores de transporte que participen en la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes, o los faciliten, en relación con la entrada ilegal en el territorio de la Unión Europea

[COM(2021) 753 — 2021-387-COD]

(2022/C 152/27)

Ponente general: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.12.2021 Consejo, 16.12.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	9.12.2021
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en el pleno	9.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	159/15/09

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta y considera que las posibles sanciones a los operadores de transporte constituyen una acción justificada por parte de la UE y de los Estados miembros.

1.2. Sin embargo, señala que la crisis que ha dado lugar a la respuesta legislativa —la situación en la frontera entre Bielorrusia y la UE— es más compleja y tiene implicaciones mucho más amplias que deben abordarse más allá de los instrumentos propuestos.

1.3. El Comité expresa su profunda preocupación por la trayectoria autoritaria del Gobierno bielorruso y condena todo acto de represión e intimidación contra ciudadanos, medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil e interlocutores sociales. Condena asimismo la forma en que el Gobierno bielorruso organizó el traslado de personas de terceros países a su propio territorio con el fin de forzar el cruce de las fronteras de la UE. Se trata de un acto inaceptable que se aprovecha de las vidas y aspiraciones de personas vulnerables y pone en peligro su salud y seguridad.

1.4. La preocupación central del CESE es el respeto de la dignidad de todas las personas y la protección de sus derechos fundamentales. La UE debe responder en primer lugar restableciendo la dignidad y los derechos de las personas afectadas.

1.5. Así pues, el CESE pide que se ponga fin de inmediato a las expulsiones del territorio de la UE a un país en el que está en peligro la seguridad de las personas. Todas las personas que crucen la frontera de la UE deben tener la posibilidad de presentar una solicitud de asilo, si así lo desean.

1.6. El CESE insta al Gobierno bielorruso a que vele por que las personas presentes en su territorio no sean maltratadas, puedan presentar una solicitud de asilo y no sean devueltas a sus países de origen si su vida y su seguridad están allí en peligro, respetando plenamente el principio de no devolución.

1.7. Las instituciones de la UE deben colaborar con Bielorrusia sobre una base multilateral, velando por que el país respete los tratados internacionales que regulan el asilo y la protección de los derechos humanos.

1.8. Según Frontex, entre enero y octubre de 2021 aproximadamente 6 571 personas cruzaron la frontera oriental de la UE, de las cuales 3 868 eran ciudadanos iraquíes⁽¹⁾. Los ciudadanos iraquíes tienen una de las tasas más altas de reconocimiento del derecho a recibir protección internacional (44 % de decisiones positivas en primera instancia en 2020, según la EASO)⁽²⁾. Así pues, la propuesta de la Comisión debería explorar en profundidad la complementariedad con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y considerar que las personas implicadas son posibles beneficiarios de protección internacional.

1.9. El CESE hace hincapié en la necesidad de crear vías seguras para solicitar protección internacional y migrar de forma segura con arreglo al Derecho nacional, internacional y de la UE. El desarrollo de rutas seguras reducirá la necesidad de recurrir a traficantes y tratantes y protegerá mejor la seguridad y los derechos de todas las personas implicadas.

1.10. El CESE insta a las instituciones de la UE a que elaboren un sistema más completo de sanciones contra el Gobierno bielorruso por su actuación en esta crisis, en la que la participación de los operadores de transporte es solo un elemento. Las acciones en el territorio de Bielorrusia no podrían haberse organizado sin la aprobación de los más altos niveles de gobierno y la participación de diversas fuerzas estatales, incluida la policía de fronteras.

2. Observaciones generales

2.1. El CESE acoge con satisfacción la orientación adoptada por la Comisión al basar la acción en la normativa internacional en vigor: la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

2.2. Señala asimismo que existen otras normativas internacionales que son pertinentes en esta situación: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, leído en relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos. También debemos tener en cuenta el contenido del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La UE cuenta con uno de los regímenes de protección de los derechos fundamentales más completos del mundo, y todas sus normas y acciones deben estar en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales.

2.3. En cuanto a la coherencia con otras políticas de la UE, la propuesta indica la complementariedad con la acción exterior de la Unión, incluida su política exterior y de seguridad común, sin especificar las medidas y acciones de apoyo en este ámbito. La propuesta también menciona que las medidas deben ir acompañadas de medidas humanitarias adecuadas, aunque no las especifica. El CESE propone que se modifique la sección para incluir la complementariedad con el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y con la política europea de vecindad. Es necesario modificar la propuesta para especificar las medidas humanitarias previstas.

2.4. En este contexto, el CESE pide que se haga efectiva la solidaridad europea con los Estados miembros de la UE situados en la frontera y que se les preste una ayuda directa para hacer frente a la crisis actual. Al mismo tiempo, debe recordarse que la protección de los derechos fundamentales de las personas, incluidos los migrantes y los posibles refugiados, es una responsabilidad consagrada en los Tratados de la UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales.

2.5. Todas las posibles acciones contra los operadores de transporte —impedir nuevas ampliaciones de las operaciones de transporte que actualmente se llevan a cabo o limitarlas, suspender las licencias o autorizaciones concedidas en virtud del Derecho de la Unión, suspender el derecho a sobrevolar la Unión, a transitar por su territorio o a hacer escala en sus puertos, suspender los derechos de repostar o realizar labores de mantenimiento en la Unión o suspender el derecho a llevar a cabo operaciones con destino u origen en la Unión o dentro de ella— deben utilizarse de manera proporcionada y específica, sin perder de vista el objetivo general de limitar la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes.

2.6. La propuesta indica que el objetivo general del Reglamento es limitar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Según Frontex, entre enero y octubre de 2021 6 571 personas cruzaron la frontera oriental de la UE, de las cuales 3 868 eran ciudadanos iraquíes. Los ciudadanos iraquíes tienen una de las mayores tasas de reconocimiento del derecho a recibir protección internacional. Sobre la base de estas cifras, estas personas no deben considerarse simplemente migrantes regulares, sino posibles solicitantes legítimos de protección internacional. Por lo tanto, la propuesta debe actualizarse para reconocer este hecho. La propuesta también debe incluir medidas muy específicas para permitir solicitar protección internacional a las personas que se encuentran en Bielorrusia y en los países de la UE.

⁽¹⁾ Mapa migratorio de Frontex, <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/> (consultado el 1.12.2021).

⁽²⁾ Tendencias en materia de asilo de la EASO: Síntesis de 2020, <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021.pdf> (consultado el 1.12.2021).

2.7. El CESE está cada vez más preocupado por la connotación discriminatoria y despectiva que está adquiriendo el término «migrante». Los migrantes son seres humanos cuyos derechos fundamentales deben protegerse, incluida su dignidad. La mayoría de ellos abandonan sus países por razones muy graves, incluido el temor por sus vidas, y, en estos casos, deben tener derecho a solicitar protección internacional y recibir un trato adecuado a lo largo del viaje y del proceso de solicitud.

2.8. La propuesta es adecuada en cuanto a la creación de un marco centrado en los operadores de transporte, pero no reconoce la responsabilidad de los agentes estatales y gubernamentales. En el caso de Bielorrusia, la compañía aérea nacional es una empresa que trabaja bajo supervisión gubernamental directa. Varios gobiernos y organismos estatales participaron directamente en el proceso de trasladar por vía aérea a esas personas a Bielorrusia y llevarlas a la frontera.

2.9. Las sanciones deben ampliarse y dirigirse directamente a los agentes públicos y estatales responsables de la organización de las acciones contempladas en el Reglamento. En última instancia, el Gobierno dispone de todos los medios jurídicos e institucionales para poner fin a tales acciones por parte de los operadores de transporte y tiene una responsabilidad aún más clara cuando participa en ellas directamente. Así pues, centrarse únicamente en los operadores de transporte no trata las causas de la crisis, sino sus instrumentos.

2.10. La UE ha sido el mayor donante de subvenciones a Bielorrusia. Desde 2016, la dotación financiera para Bielorrusia ha ascendido a unos 30 millones EUR de ayuda anual en forma de subvenciones, con una cartera actual de compromisos cercana a los 135 millones EUR. El CESE acoge con satisfacción la puesta en marcha de una revisión completa y profunda de las relaciones entre la UE y Bielorrusia, incluida la cooperación financiera, y espera que la revisión aumente la presión sobre Bielorrusia y la haga más eficaz para conseguir que respete el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, y que también sirva de elemento disuasorio de nuevas acciones que puedan conducir a una crisis similar en la frontera de la UE.

Bruselas, 9 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030»

[COM(2021) 572 final]

(2022/C 152/28)

Ponente: **Simo TIAINEN**

Consultas	Comisión Europea, 10.8.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	25.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	227/1/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 la Comisión Europea señala muy acertadamente que los bosques realizan una función polifacética de gran utilidad económica, social y medioambiental. La vitalidad y la salud de los bosques tienen una importancia fundamental, tanto por razones medioambientales y climáticas como por impulsar el desarrollo económico basado en los bosques y el bienestar de las personas. Si bien el Comité reconoce que la Estrategia en favor de los Bosques aborda las oportunidades económicas y sociales, esto debería hacerse de manera más global. El CESE también señala que no hay ninguna respuesta sobre cómo remunerar los servicios ecosistémicos no comerciales que prestan los bosques, y por ende sus propietarios. La Estrategia describe algunos ejemplos positivos, pero el Comité pide una solución verdaderamente convincente y sostenible para el futuro.

1.2. Esta Estrategia debería abarcar los distintos ámbitos y estrategias políticos en relación con los bosques y la bioeconomía forestal. El CESE también hace hincapié en la importancia de tomar decisiones en el nivel adecuado, de conformidad con las competencias y el principio de subsidiariedad. Dado que los bosques difieren mucho dentro de la UE, no existen soluciones únicas, por lo que la planificación de la gestión forestal y la propia gestión forestal se abordan mejor a nivel nacional a fin de contribuir a la consecución de objetivos comunes. En cambio, se necesita un marco en el ámbito de la UE en relación con los problemas relacionadas con el mercado único y las cuestiones medioambientales y climáticas que no pueden resolverse únicamente con medidas nacionales, y que a menudo reclaman también una intervención de carácter internacional.

1.3. Se precisa una cooperación avanzada en todos los niveles de la elaboración de políticas, por lo que el CESE destaca la necesidad de que los representantes de la sociedad civil, incluidos los empresarios, los sindicatos y las organizaciones medioambientales, participen estrechamente en el posterior desarrollo y seguimiento de la Estrategia, señalando el papel central que desempeñan los propietarios de los bosques, las industrias y los trabajadores en la gestión forestal sostenible y la bioeconomía basada en los bosques.

1.4. El CESE pide coherencia, seguridad, estabilidad, claridad y congruencia en el marco político y normativo. Es fundamental no introducir iniciativas que se solapen o contradigan definiciones, principios, criterios, indicadores, directrices y esquemas de sostenibilidad existentes ya ampliamente adoptados. La protección de la propiedad y la libre empresa son también principios que es necesario defender.

1.5. Debido a la gran variedad de cuestiones que presentan implicaciones poco claras, el CESE pide que se lleve a cabo una evaluación de impacto exhaustiva en relación con la Estrategia para señalar las implicaciones relativas a las condiciones del mercado, las zonas rurales y las distintas necesidades de financiación, también para la investigación y la innovación, el desarrollo de capacidades, la infraestructura, la atenuación del cambio climático y la adaptación al mismo, así como la mejora de la biodiversidad.

1.6. El CESE celebra que en la Estrategia se preste la debida atención a la adaptación al cambio climático, dado que el calentamiento global transforma el estado de los árboles y de todos los organismos y guarda relación con las catástrofes forestales, de consecuencias ecológicas y económicas nefastas. El CESE también subraya la necesidad adoptar una visión integral del papel que desempeñan los bosques y la bioeconomía forestal a la hora de atenuar el cambio climático, con el fin de garantizar una combinación óptima de absorción, almacenamiento y sustitución para conseguir una economía capaz de dejar atrás los combustibles fósiles. Además, el Comité destaca —como lo hace también la Estrategia en favor de los Bosques presentada por la Comisión— la relevancia de un planteamiento integrado con respecto a la gestión forestal y la protección de la biodiversidad.

1.7. El CESE anima a que se investiguen los vínculos entre el cambio climático, los ecosistemas forestales y la gestión forestal, y pide que se recopilen y compartan sistemáticamente datos fiables sobre el estado de los bosques. El CESE también destaca la importancia de la innovación en los ámbitos de la producción de biomasa sostenible y resiliente al clima, los nuevos productos forestales y las prácticas de economía circular, aprovechando al máximo las tecnologías digitales.

1.8. Las transiciones digital y ecológica de las actividades forestales requieren nuevas capacidades, que deben tenerse en cuenta especialmente en la formación profesional y a la hora de organizar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional. El CESE pone de relieve la importancia de crear puestos de trabajo de calidad y de ofrecer a los trabajadores oportunidades y condiciones de trabajo adecuadas en la bioeconomía basada en la madera. Asimismo, destaca el papel del diálogo social en el desarrollo de las capacidades y en la salud y seguridad en el trabajo. La cooperación también es necesaria para sensibilizar a la opinión pública, en especial a la juventud, sobre las actividades forestales modernas.

1.9. La inversión productiva a lo largo de las cadenas de valor requiere un entorno favorable para materializar el potencial de innovación y empleo de la bioeconomía forestal. El CESE también pone el énfasis en la necesidad de invertir en infraestructuras, para facilitar la logística y hacer posible la digitalización en las actividades forestales.

1.10. Para contribuir al desarrollo global, el CESE pide a la UE que promueva activamente unas condiciones de igualdad para las empresas de la UE que compiten en los mercados internacionales de la bioeconomía y que mejore la aplicación global de los acuerdos internacionales que contribuyen a la protección y el uso sostenible de los bosques.

2. Observaciones generales sobre el marco político

2.1. La Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 actualiza la estrategia forestal de la UE de 2013 vigente para incorporar los avances recientes y responder a los objetivos del Pacto Verde Europeo, con el fin de lograr una UE moderna, neutra en carbono, eficiente en cuanto al uso de los recursos, competitiva y socialmente justa. El CESE ya presentó sus opiniones sobre el informe de situación de la estrategia anterior ⁽¹⁾.

2.2. Los bosques realizan una función importante para la aplicación del Pacto Verde, puesto que están intrínsecamente vinculados a los distintos elementos constitutivos del Pacto: promoción de industrias sostenibles, energía, transporte, construcción y sistemas alimentarios sostenibles, así como la lucha contra el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación ambiental.

2.3. Los bosques son también un asunto global de primer orden y relevantes para muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, incluidos los relacionados con la vida en la tierra, la acción climática, la reducción de la pobreza, la salud y el bienestar, la industria y la innovación, el trabajo digno y el crecimiento económico.

2.4. Teniendo en cuenta el papel polifacético y el potencial de los bosques en términos de beneficios económicos, sociales y medioambientales, el Comité considera que es importante desarrollar todas las funciones de los bosques con el fin de generar el máximo beneficio global posible.

2.5. Es fundamental preservar la vitalidad y la salud de los bosques, por razones tanto medioambientales como climáticas, además de para impulsar el desarrollo económico basado en los bosques y el bienestar de las personas. Si bien el Comité reconoce que la Estrategia en favor de los Bosques aborda las oportunidades económicas y sociales, esto debería hacerse de manera más global. El CESE también señala que no hay ninguna respuesta sobre cómo remunerar los servicios ecosistémicos no comerciales que prestan los bosques, y por ende sus propietarios. La Estrategia describe algunos ejemplos positivos, pero el Comité pide una solución verdaderamente convincente y sostenible para el futuro.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE acerca del «Informe sobre los avances en la aplicación de la estrategia forestal de la UE» (DO C 47 de 11.2.2020, p. 87).

2.6. El CESE considera que esta Estrategia debería abarcar los distintos ámbitos y estrategias políticos relativos a los bosques y a la bioeconomía forestal. Para ello, se necesitará una cooperación intersectorial que comprenda la investigación, la innovación, la industria, el empleo y las políticas presupuestarias, además de las políticas climáticas y medioambientales, y la faceta de la política agrícola dedicada al desarrollo rural.

2.7. El CESE también hace hincapié en la importancia de tomar decisiones en el nivel adecuado, de conformidad con las competencias y el principio de subsidiariedad. Por norma general, las cuestiones relacionadas con el mercado único requieren medidas firmes para el conjunto de la UE. También se necesita un marco en el ámbito de la UE en relación con los problemas medioambientales y climáticos que no pueden resolverse únicamente con medidas nacionales, y que a menudo reclaman también una intervención de carácter internacional.

2.8. En cambio, la planificación de la gestión forestal y la propia gestión forestal se abordan mejor a nivel nacional a fin de contribuir a la consecución de objetivos comunes. Por lo tanto, el CESE considera que la participación y el apoyo de los Estados miembros son fundamentales para la aplicación de la Estrategia. Los planes estratégicos nacionales para los bosques desempeñan una función esencial a este respecto, en particular mediante la incorporación de los aspectos relacionados con el clima y la biodiversidad en dichos planes y la exposición de posibles modos de compensar económicamente a los propietarios por los servicios ecosistémicos no comerciales de los bosques. No existen soluciones únicas, puesto que las características de los bosques varían considerablemente dentro de la UE. La relevancia de los bosques en las economías nacionales de los Estados miembros también varía, al igual que la titularidad de los bosques, que puede ser desde pública y de grandes empresas e inversores privados hasta familiar.

2.9. El CESE considera que es importante que los Estados miembros compartan las buenas prácticas y que se desarrolle una cooperación entre estos y la Comisión, basada en prácticas de trabajo revisadas y no en nuevos organismos formales. El CESE también destaca la necesidad de que los representantes de la sociedad civil, incluidos los empresarios, los sindicatos y las organizaciones medioambientales, participen estrechamente en el posterior desarrollo y seguimiento de la Estrategia, señalando el papel central que desempeñan los propietarios de los bosques, las industrias y los trabajadores en la gestión forestal sostenible y la bioeconomía basada en los bosques. Es necesario invertir en el desarrollo de capacidades de las partes interesadas y las autoridades competentes para aplicar la Estrategia.

2.10. Dado el papel esencial que desempeñan los propietarios y las empresas forestales privadas, se ha de tener plenamente en cuenta la protección de la propiedad y la libre empresa. En términos generales, no es viable controlar las gamas de productos, las opciones de materias primas o las prácticas operativas; lo que sí resulta factible es establecer condiciones marco basadas en la ciencia y neutras desde el punto de vista tecnológico, conforme a las cuales los agentes de la bioeconomía puedan innovar, invertir y operar. Esto se aplica, por ejemplo, a la implantación del principio de cascada, que ha de estar basado en el mercado.

2.11. El CESE pide coherencia, seguridad, estabilidad, claridad y congruencia en el marco político y normativo, habida cuenta de los largos ciclos de inversión que presentan muchas actividades de la bioeconomía. Es fundamental no introducir iniciativas que se solapen o contradigan definiciones, principios, criterios, indicadores, directrices y esquemas de sostenibilidad existentes ya ampliamente adoptados. Además, cualquier iniciativa debe evitar la excesiva burocracia, como la recopilación de numerosos datos y la elaboración de informes.

2.12. En opinión del CESE, es esencial que los principios anteriores, relacionados con el nivel de la escala de toma de decisiones, la titularidad, la estabilidad, la coherencia y la evitación de solapamientos, se tengan en cuenta cuidadosamente y se respeten en su totalidad en futuros trabajos. Esto se refiere, en concreto, a las iniciativas sobre un sistema de supervisión, indicadores y umbrales destinados a la gestión forestal sostenible, un sistema de certificación «más próximo a la naturaleza» y criterios relacionados con los bosques con vistas a asegurar una financiación sostenible.

2.13. En conjunto, las implicaciones de la Estrategia son poco claras y algunas de sus iniciativas pueden debilitar las cadenas de valor forestales y poner en peligro puestos de trabajo, especialmente en las zonas rurales, al limitar el aprovechamiento sostenible de la madera. Por lo tanto, el CESE insta a que se lleve a cabo una evaluación de impacto exhaustiva de la estrategia para evaluar sus implicaciones económicas, sociales y medioambientales acumuladas. Esto también resulta necesario para identificar las diversas necesidades de financiación, incluidas la investigación y la innovación, el desarrollo de capacidades, la infraestructura, la atenuación del cambio climático y la adaptación al mismo, así como la mejora de la biodiversidad.

3. Observaciones específicas: el papel que desempeñan los bosques en el cambio climático y la biodiversidad

3.1. Los bosques desempeñan un papel considerable en los procesos naturales: en el control de los ciclos del carbono, el agua y los nutrientes, en la formación del suelo y en la preservación de la biodiversidad. Por otro lado, los propios bosques son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático.

3.2. En la UE, la superficie forestal total y la que ocupan los bosques protegidos han aumentado en las últimas décadas, el incremento del volumen de madera supera a la tala y los bosques son un sumidero de carbono de enorme importancia⁽²⁾. En cambio, la deforestación continúa en el resto del mundo —sobre todo en las zonas tropicales—, convirtiendo estos bosques en una fuente de emisiones y contribuyendo de manera significativa a la pérdida de biodiversidad que se está produciendo actualmente⁽³⁾. De este modo, el CESE destaca la necesidad de tener presente también el papel que desempeñan los bosques en todo el mundo, y pide a la UE que promueva activamente la aplicación mundial de los acuerdos internacionales que contribuyen a la protección y al uso sostenible de los bosques.

3.3. Los bosques y la bioeconomía forestal realizan una función múltiple en cuanto a la atenuación del cambio climático: mediante la absorción y el almacenamiento de carbono y la sustitución de materias primas, energía y productos procedentes de recursos fósiles. De esto se desprende que existen sinergias y contrapartidas entre las distintas medidas⁽⁴⁾. Por consiguiente, el CESE subraya la necesidad de tener en cuenta todos estos mecanismos de una forma integral a la hora de buscar las soluciones más sostenibles para conseguir una economía capaz de dejar atrás los combustibles fósiles.

3.4. La absorción de carbono no es solo una cuestión relacionada con la superficie de los terrenos forestales, sino que depende sobre todo del crecimiento de los bosques y de su vigorosa fotosíntesis. Además de la forestación y la reforestación, la gestión activa, el uso y la renovación de los bosques son, por tanto, elementos esenciales para explotar el potencial de los bosques como sumideros de carbono.

3.5. El papel de los bosques en el almacenamiento de carbono también presenta múltiples facetas, puesto que el carbono se almacena no solo en los árboles y el suelo, sino también en los productos obtenidos a partir de la madera. Los productos de madera duraderos, como los edificios y los muebles de alta calidad, son los más eficaces a este respecto. Los productos forestales con una vida más corta también conservan su contenido de carbono, siempre y cuando se reciclen. Además, cuando se utilizan materias primas renovables de origen forestal para sustituir a las de origen fósil, se evita la liberación de carbono desde el almacenamiento fósil.

3.6. El CESE también pide que se aborde a fondo la vulnerabilidad de los bosques al cambio climático y la necesidad de adaptación, dado que el calentamiento transforma el estado de los árboles y de todos los organismos y va acompañado de catástrofes forestales ocasionadas por el aumento de la sequía, los incendios, las tormentas y las plagas. Por otra parte, los bosques contribuyen a la adaptación al cambio climático al ofrecer protección contra la erosión, los desprendimientos y las inundaciones.

3.7. Los bosques, incluidos los gestionados, también son fundamentales para la biodiversidad, ya que constituyen los hábitats de la mayor parte de la biodiversidad terrestre. La biodiversidad se puede preservar de varias formas: protegiendo las especies en peligro, creando zonas protegidas donde se limiten o se prohíban las actividades humanas, o implantando prácticas de gestión forestal que favorezcan la conservación de la biodiversidad junto con el uso socioeconómico de los bosques.

3.8. Teniendo en cuenta que la mayor parte de los bosques son gestionados, el CESE destaca la importancia de adoptar un enfoque integrado respecto de la gestión forestal y la protección de la biodiversidad, que permita combinar las múltiples funciones de los bosques. El Comité reconoce las medidas de protección de la biodiversidad y de absorción de carbono basadas en el mercado y voluntarias que llevan a cabo los propietarios de los bosques y respalda la exploración y el desarrollo de regímenes de asignación de créditos para dichas medidas.

3.9. Tanto la capacidad de absorción de carbono como la biodiversidad de los bosques varían de forma notable de un Estado miembro a otro. Las diferencias están relacionadas en parte con las distintas condiciones naturales y en parte con el modo de gestión y uso de los bosques a lo largo del tiempo. Así pues, la necesidad de proteger y restaurar los bosques también varía en el conjunto de la UE, y este aspecto debe reconocerse a la hora de decidir qué bosques se tienen que restaurar o proteger.

3.10. El CESE anima a que se sigan investigando los procesos físicos, químicos y biológicos de los bosques y los vínculos entre el cambio climático, los ecosistemas forestales y las actividades humanas para velar por que las prácticas de gestión forestal estén basadas en fundamentos científicos sólidos. También es importante supervisar y compartir de forma sistemática los datos sobre el estado de los bosques, aprovechando plenamente las herramientas y los sistemas digitales y velando al mismo tiempo por una protección y fiabilidad de los datos adecuadas.

3.11. El CESE respalda la iniciativa de plantar tres mil millones de árboles como proyecto de demostración práctica, incluyendo una planificación apropiada de los lugares y las especies, la asignación de recursos humanos y financieros, la plantación, la gestión y la vigilancia estrecha de los avances y los resultados. Esta forestación no debe traducirse en un conflicto con el uso de la tierra para la producción de alimentos ni omitir la necesidad de preservar un paisaje abierto en algunos lugares.

⁽²⁾ <https://forest.eea.europa.eu/news/summary-for-policy-makers-state-of-europe2019s-forests-2020>

⁽³⁾ <http://www.fao.org/state-of-forests/en/>

⁽⁴⁾ <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-update/forest-based-bioeconomy-and-climate-change-mitigation-trade-offs-and-synergies>

4. Observaciones específicas: el papel económico y social de los bosques

4.1. Los bosques ofrecen respuesta a una gran variedad de necesidades cotidianas, dado que proporcionan materia prima para productos industriales y de consumo, espacio para el esparcimiento y alimentos sanos para su consumo directo en los hogares. Así pues, los bosques desempeñan un papel esencial en la bioeconomía, tanto si está basada en la madera como si no, además de contribuir a la salud y al bienestar mental.

4.2. La bioeconomía forestal se apoya en varias cadenas de valor, que abarcan a los propietarios de los bosques y muchos tipos de industrias y servicios, desde los empresarios de maquinaria forestal y transporte hasta las empresas de transformación de la madera, así como desde las microempresas, cooperativas y pymes locales hasta las grandes empresas internacionales. Por consiguiente, la bioeconomía forestal proporciona puestos de trabajo en muchos campos y en varios lugares, con una gran importancia en las zonas rurales.

4.3. La mayor parte de la madera en rollo que se obtiene en la UE se utiliza como materia prima industrial (troncos y madera para pasta), mientras que el uso de la madera como combustible varía considerablemente de un Estado miembro a otro⁽³⁾. Salvo en el caso del papel para impresión, se prevé que la demanda mundial crezca tanto para los productos tradicionales como para los productos nuevos derivados de la madera. El CESE recomienda velar por que las normas y estándares no obstaculicen, sino que fomenten, el uso de productos y construcciones de madera, garantizando al mismo tiempo que los consumidores estén correctamente informados sobre la posible presencia de materiales no madereros en dichos productos mediante etiquetas adecuadas.

4.4. Las buenas prácticas actuales proponen que los diferentes tipos de árboles y las diferentes partes de un árbol se utilicen con la finalidad y en aquellos productos para los que resulten más adecuados y, de este modo, generar el mayor valor añadido sin desperdiciar los recursos naturales. Gran parte de la energía forestal se obtiene de aclareos, residuos de la tala o restos del tratamiento de la madera. Las fábricas de pasta de papel son un buen ejemplo de plantas que producen electricidad y calor como subproducto. Además, los restos y los residuos se utilizan como materias primas en los procesos industriales existentes y, cada vez más, para nuevos bioproductos.

4.5. El CESE destaca la importancia de desarrollar de manera intensiva tecnologías y soluciones para la producción de biomasa sostenible y resistente al clima, la eficiencia energética y de los materiales y las prácticas de economía circular en todas las cadenas de valor forestales. Las tecnologías digitales, incluida la IA, presentan un potencial considerable en favor del desarrollo y la optimización de la gestión forestal, los procesos industriales, la logística y la interacción entre los socios de la cadena de suministro.

4.6. Las innovaciones más ambiciosas generan nuevos materiales y productos, como sustancias bioquímicas, biocombustibles avanzados y fibras textiles, algunos de los cuales son productos de bajo volumen con un elevado valor añadido. Dado que el desarrollo de nuevos productos se lleva a cabo muchas veces en el contexto de la producción actual, las unidades de producción tradicionales hacen surgir nuevos ecosistemas empresariales que implican a una gran variedad de empresas, en especial las pymes.

4.7. El desarrollo de capacidades es un requisito previo para las transiciones digital y ecológica de las actividades forestales. También supone un medio necesario de garantizar que nadie se quede atrás. La nueva demanda de capacidades ha de tenerse en cuenta en la formación profesional y en los estudios universitarios, así como a la hora de organizar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional. Por otra parte, se precisan servicios de asesoramiento práctico para ayudar a las empresas, especialmente a las pequeñas, a cumplir los nuevos requisitos.

4.8. El CESE destaca el papel del diálogo social para desarrollar capacidades y en la salud y seguridad en el trabajo. La asignación de fondos del FSE+ a la mejora de puestos de trabajo de calidad y unas condiciones de trabajo adecuadas en la bioeconomía basada en la madera puede ayudar a combatir la pobreza y reducir la migración procedente de las zonas rurales. La reducción de la pobreza también contribuye a reducir la tala ilegal de madera, especialmente como combustible para calefacción.

4.9. Dado que los empleos relacionados con los bosques están copados por hombres y que la edad media de las personas que ocupan estos puestos es relativamente alta, es importante atraer hacia este sector a más trabajadoras y empresarias, así como a personas jóvenes. A tal fin, será necesario cooperar para desarrollar la imagen de la silvicultura y de las industrias forestales, así como para sensibilizar a la opinión pública sobre las oportunidades que ofrece la bioeconomía moderna. También es necesaria una comunicación social sólida sobre las formas y los requisitos previos para mejorar la vitalidad y la resiliencia de los bosques.

⁽³⁾ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/12069644/KS-FK-20-001-EN-N.pdf/a7439b01-671b-80ce-85e4-4d803c44340a?t=1608139005821>

4.10. Para que el potencial de innovación y empleo de la bioeconomía forestal se materialice, se requiere un entorno favorable para la inversión productiva a lo largo de las cadenas de valor. El CESE también pone de relieve la necesidad de contar con infraestructuras adecuadas, también en las zonas rurales. La bioeconomía forestal requiere una infraestructura de transporte adaptada a las necesidades logísticas de la silvicultura y de la producción y distribución de los bioproductos forestales. Otro requisito básico de la bioeconomía moderna es una infraestructura digital adecuada.

4.11. El CESE anima a los Estados miembros a utilizar los fondos de la UE y la financiación nacional, incluidos los fondos de desarrollo rural, para mejorar la bioeconomía forestal. Deben evitarse los regímenes de ayuda que obstaculizan o distorsionan los mercados de la bioeconomía, prestando especial atención a las subvenciones existentes y otros incentivos para la quema de madera.

4.12. Las empresas de la UE también necesitan un entorno de comercio competitivo que les permita exportar productos y soluciones forestales sostenibles a otros países y competir con éxito con las importaciones procedentes de fuera de la UE. El CESE pide a la UE que promueva normas idénticas en los mercados internacionales de la bioeconomía y que utilice las colaboraciones paneuropeas e internacionales y los acuerdos de comercio exterior para impulsar la ambición climática de la Unión y la sostenibilidad del uso de los bosques fuera de la UE.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757

[COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)]

y sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE) 2015/1814 en lo relativo a la cantidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que deben incorporarse a la reserva de estabilidad en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión hasta 2030

[COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)]

(2022/C 152/29)

Ponente: **Stefan BACK**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo, 20.9.2021
Fundamento jurídico	Artículos 192, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	25.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	219/3/13

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la ambición de acelerar y aumentar la reducción de las emisiones de CO₂ a fin de cumplir los objetivos fijados en la Ley Europea del Clima y el Pacto Verde Europeo, y apoya plenamente el objetivo general de lograr una reducción del 55 % del CO₂ para 2030 y una economía neutra en carbono para 2050.

1.2. El CESE apoya las medidas propuestas y, por este motivo, considera sumamente importante que los problemas inherentes a la transición prevista se aborden y resuelvan de manera apropiada. En su opinión, se trata de una condición fundamental para el éxito.

1.3. Por consiguiente, es importante analizar con mucha precisión las consecuencias potencialmente negativas de las medidas adoptadas en la competitividad de la industria y los proveedores de servicios europeos, tanto en los sectores con elevadas emisiones de carbono como en general, y tomar medidas al respecto a fin de evitar en la medida de lo posible efectos negativos en la economía y repercusiones sociales negativas como el desempleo, la pobreza energética o la pobreza de movilidad.

1.4. El CESE toma nota de que los recursos disponibles para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional y para dar solución a las repercusiones sociales negativas derivadas de la propuesta del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) dependerán de lo que suceda con las propuestas todavía pendientes ante los legisladores, como la creación de un Fondo Social para el Clima. Aunque en términos generales está de acuerdo con dichas propuestas, el CESE sigue preguntándose si los recursos disponibles serán suficientes aun en el caso de que las propuestas de financiación se aprueben sin enmiendas significativas.

1.5. Es también necesario considerar de qué modo se están abordando las cuestiones relacionadas con el cambio climático en todo el mundo y evitar divergencias que puedan colocar a las empresas europeas en una situación de desventaja. A este respecto, el CESE se remite, entre otros, a su Dictamen sobre el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC).

1.6. El ritmo acelerado y el elevado nivel de ambición en relación con la reducción de las emisiones de CO₂, así como la reducida disponibilidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero implicarán costes más elevados para todos los sectores sujetos al RCDE. Si bien algunos sectores estarán protegidos por el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), esto influirá negativamente en la competitividad en el mercado mundial, salvo que un número considerable de Estados sigan el ejemplo de la UE, algo que todavía no puede saberse a ciencia cierta. Puede ser necesario adoptar medidas de apoyo a las exportaciones y el CESE señala que es preciso encontrar soluciones eficientes que sean compatibles con el marco de la OMC; para lograrlo, la Comisión Europea debería adoptar medidas políticas con carácter inmediato. Además, todos los acuerdos comerciales bilaterales de la UE deberían modificarse en consecuencia.

1.7. El CESE también plantea si el incremento del nivel de los costes provocado por las modificaciones aportadas al RCDE puede tener repercusiones negativas en las previsiones de recuperación tras la crisis de la COVID-19.

1.8. El CESE llama la atención sobre el hecho de que el transporte marítimo es uno de los sectores en los que la reducción de las emisiones de CO₂ resulta especialmente complicada y costosa en el horizonte temporal de 2030, pero señala que, no obstante, el sector ha anunciado que será climáticamente neutro de aquí a 2050. La Comisión Europea debería examinar si la inclusión ahora prevista del transporte marítimo podría provocar un aumento generalizado de los precios de los derechos de emisión con repercusiones en todos los sectores sujetos al RCDE.

1.9. En principio, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de ampliar el ámbito de aplicación del RCDE a los buques con pabellón de terceros países y a trayectos con origen y destino en puertos de terceros países; no obstante, llama la atención sobre el trabajo que se está realizando en la Organización Marítima Internacional (OMI) para alcanzar una solución global con respecto a las emisiones procedentes del transporte marítimo e insta a la UE a trabajar activamente en aras de la consecución de una solución en el marco de la OMI.

1.10. Respecto de la solución escogida para ampliar el ámbito de aplicación del RCDE a los edificios y al transporte por carretera, consistente en un sistema paralelo con distribuidores de combustible como sujetos del comercio, el CESE observa que el principal impacto en los responsables de los edificios, los transportistas o los propietarios de vehículos de pasajeros será una señal de precios, en la medida en que el distribuidor de combustible permita que los costes del comercio influyan en el precio del combustible, lo que tendría repercusiones considerables en los hogares, los consumidores y las empresas.

1.11. Dado que, en este caso, los agentes sujetos al RCDE no son los agentes reales de los sectores afectados, es decir, el transporte por carretera o la gestión de los edificios, sino los distribuidores de combustible, las posibilidades que tienen los agentes de los sectores afectados de influir en su situación son muy limitadas y, en muchos casos, inexistentes. Lo que se introduce es una señal de precios, con efectos similares, por ejemplo, a un aumento de los impuestos. Así pues, el valor añadido habitual del RCDE está en buena parte ausente.

1.12. Las consecuencias de la ampliación al transporte por carretera pueden sentirse con especial intensidad en los hogares que, por motivos económicos o de otra índole, no pueden escoger un vehículo eléctrico o de combustible alternativo o en el transporte pesado, para el cual, en particular en el caso del transporte de larga distancia, no se dispone hasta el momento de alternativas reales a los combustibles fósiles.

1.13. En relación con la ampliación al transporte por carretera, el CESE observa que esta medida fue decidida pese al escepticismo manifestado por el sector privado, los sindicatos y las ONG. Estas opiniones parecen haber tenido poco peso en comparación con las de los particulares y el mundo académico. Dado que la legislación es un proceso político con repercusiones sociales, el CESE estima que una consideración amplia de los impactos en la sociedad, incluidos la economía y el empleo, debería ser clave en la toma de estas decisiones.

1.14. El CESE llama la atención sobre el hecho de que navegación interior dentro de la UE, los edificios y el transporte por carretera seguirán sujetos al Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE) y que los resultados del RCDE en estos sectores se contabilizarán como esfuerzos de los Estados miembros para cumplir las obligaciones de este Reglamento. Por otro lado, el sector del transporte se verá también afectado por las normas sobre emisiones, mientras que el sector de los edificios se verá afectado por las disposiciones sobre eficiencia energética y ambos sectores, además, por la Directiva sobre fuentes de energía renovables. Por ello, el CESE subraya la necesidad de que la Comisión y los Estados miembros aborden la interfaz entre los sistemas de manera fluida y transparente.

1.15. El CESE está de acuerdo con la propuesta de ajustar los volúmenes y mejorar la estabilidad y la previsibilidad en relación con la reserva de estabilidad del mercado. De igual modo, el CESE celebra la creación de una reserva de estabilidad del mercado, en particular con respecto al comercio de emisiones para el transporte por carretera y los edificios.

2. Antecedentes

2.1. La Comisión ha presentado dos propuestas que actualizan y amplían el régimen de comercio de derechos de emisión, a saber:

- la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 — 2021/0211 (COD)] (en lo sucesivo, «propuesta sobre el RCDE»), y
- la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE) 2015/1814 en lo relativo a la cantidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que deben incorporarse a la reserva de estabilidad en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión hasta 2030 [COM(2021) 571 — 2021/0202 (COD)] (en lo sucesivo, «propuesta sobre la estabilidad del mercado»).

2.2. Las propuestas forman parte del paquete de medidas «Objetivo 55», con el que se pretende crear el marco regulador para alcanzar el objetivo fijado en la Ley Europea del Clima de reducir de aquí a 2030 las emisiones de CO₂ en al menos un 55 % con respecto a 1990, de manera justa, rentable y competitiva.

2.3. Dicho objetivo deberá alcanzarse a través de trece propuestas legislativas interconectadas que se centran en la fijación de precios, los objetivos, las normas y las medidas de apoyo.

2.4. Las propuestas que nos ocupan aquí son las que tienen como fin establecer un régimen de comercio de derechos de emisión más sólido y que amplían el régimen de comercio de derechos de emisión al transporte marítimo, al transporte por carretera y a los edificios. Otras propuestas relativas al RCDE en el sector de la aviación se abordan en otro Dictamen.

2.5. Las propuestas están vinculadas con la propuesta de una Directiva actualizada sobre fiscalidad de la energía ⁽¹⁾ y la propuesta de un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) ⁽²⁾. Existe, asimismo, un vínculo con la propuesta de un Reglamento por el que se establece un Fondo Social para el Clima ⁽³⁾ cuya finalidad es mitigar las repercusiones sociales negativas derivadas de la propuesta sobre el RCDE.

2.6. El objetivo reforzado de reducción de las emisiones del 43 % al 61 % de aquí a 2030 implica un incremento anual del descenso de las emisiones del actual 2,2 % al 4,2 %. Para lograrlo se reducirá el número de derechos de emisión disponibles cada año. Con respecto a los sectores que deben protegerse mediante el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) propuesto (cemento, electricidad, fertilizantes, hierro y acero y aluminio), no habrá derechos de emisión gratuitos cuando el mecanismo se haya introducido por completo. Este será también el caso de los edificios y el transporte por carretera, en los que no se prevé ningún riesgo de fuga de carbono.

2.7. En cuanto a la ampliación del régimen de comercio de derechos de emisión al transporte por carretera y a los edificios, también existe un vínculo con la propuesta de un Reglamento de reparto del esfuerzo actualizado ⁽⁴⁾.

3. Observaciones generales

La propuesta sobre el RCDE en líneas generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la ambición de acelerar y aumentar la reducción de las emisiones de CO₂ a fin de cumplir los objetivos fijados en la Ley Europea del Clima y el Pacto Verde Europeo. El CESE apoya plenamente el objetivo general de reducir en al menos un 55 % de las emisiones de CO₂ para 2030 y de lograr una economía neutra en carbono para 2050. El CESE apoya asimismo, como tal, el principio de «quien contamina, paga». Como también ha demostrado el reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC), se necesitan medidas urgentes y sólidas para mitigar el cambio climático.

3.2. Por consiguiente, es importante analizar con mucha precisión las consecuencias potencialmente negativas de las medidas adoptadas en la competitividad de la industria y los proveedores de servicios europeos, tanto en los sectores con elevadas emisiones de carbono como en general, y tomar medidas al respecto a fin de evitar en la medida de lo posible efectos negativos en la economía y repercusiones sociales negativas como el desempleo, la pobreza energética o la pobreza de movilidad.

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0563>.

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1634050477623&uri=CELEX%3A52021PC0564>.

⁽³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0568>.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal-amendment-effort-sharing-regulation-with-annexes_en.pdf.

3.3. Es necesario, asimismo, considerar la manera en que se abordan las cuestiones climáticas en todo el mundo y evitar divergencias que puedan colocar a las empresas europeas en una situación de desventaja o causar problemas sociales como la pobreza energética o la pobreza de movilidad. El CESE lamenta que, al parecer, se ha prestado demasiada poca atención a estos problemas y que las soluciones ofrecidas no parecen plenamente suficientes.

3.4. Por lo que se refiere a las repercusiones sociales, habrá una necesidad obvia de reciclaje profesional y mejora de las capacidades para que la mano de obra pueda adaptarse y satisfacer los nuevos requisitos en materia de capacidades. Además, es probable que los efectos en los hogares, por ejemplo el aumento de los costes de la electricidad y la movilidad, causen pobreza energética y pobreza de movilidad, siendo esta última especialmente frecuente en las regiones alejadas y escasamente pobladas. Existen planes para abordar estos problemas a través de diversas medidas de mitigación que se financiarán en gran parte mediante los ingresos del RCDE, incluidos los correspondientes a los Estados miembros y los destinados a financiar el Fondo Social para el Clima propuesto. El CESE toma nota de que los recursos disponibles para dar solución a estos problemas dependerán de lo que suceda con las propuestas que todavía están pendientes ante los colegisladores. El CESE considera que los costes de abordar estos problemas serán considerables y duraderos. Por consiguiente, el CESE también se pregunta si los recursos disponibles resultarán suficientes aun en el caso de que las propuestas de financiación se aprueben sin enmiendas significativas, habida cuenta del número de personas afectadas y el tiempo necesario para la transición prevista.

3.5. El ritmo acelerado y el elevado nivel de ambición en relación con la reducción de las emisiones de CO₂, así como la reducida disponibilidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, pese a entrañar beneficios medioambientales, implicarán costes más elevados para todos los sectores sujetos al RCDE. Si bien se reducirán los efectos en los costes debido a la disponibilidad de derechos de emisión gratuitos y para algunos sectores a través del MAFC, estas medidas no se aplicarán a todos los sectores que utilizan energía en varios procesos y que harán frente a la competencia de terceros países en el mercado interior. Además, dichas medidas no protegerán a las empresas de la UE de una desventaja competitiva en los mercados exteriores, debido al incremento del nivel de los costes.

3.6. El CESE también llama la atención sobre el hecho de que subsiste la duda sobre si los productos con cero emisiones serán suficientemente atractivos para compensar la diferencia de los costes provocada por el RCDE o si se introducirán medidas con efectos en los costes equivalentes a los del RCDE de manera generalizada en los mercados mundiales. De lo contrario, la competitividad de las empresas europeas en los mercados mundiales puede resultar problemática.

Esto plantea la cuestión de si los productos o los servicios que se exportan a terceros países deberían estar exentos del RCDE o si deben considerarse otras medidas de apoyo. Resulta dudoso que el apoyo a la innovación, que parece ser la única medida de apoyo compatible con el marco de la OMC, sea suficiente para resolver un posible problema de competitividad.

3.7. Otra duda es si el incremento del nivel de los costes provocado por las modificaciones del RCDE puede tener efectos negativos en las previsiones de recuperación tras la crisis de la COVID-19. El CESE se pregunta si este riesgo se ha tenido suficientemente en cuenta.

3.8. El CESE observa con satisfacción que la propuesta sobre el RCDE prevé utilizar los beneficios del régimen RCDE de varios modos —a través de los propios recursos de la Comisión o de conformidad con las disposiciones relativas a la utilización de los beneficios por parte de los Estados miembros— para fomentar la sostenibilidad, incluidas las repercusiones sociales derivadas de la transición hacia una sociedad neutra en carbono.

3.9. El CESE subraya que las observaciones anteriores no deben considerarse un cuestionamiento de la urgente necesidad de actuar para mitigar los efectos negativos sobre el clima de las emisiones, sino una advertencia sobre el riesgo de efectos negativos, tanto sociales como sobre la competitividad, si no se abordan y resuelven cuestiones como las mencionadas más arriba.

Ampliación al transporte marítimo

3.10. El CESE valora positivamente que todos los buques que tengan como origen o destino los puertos de la UE estén sometidos a las mismas normas. No obstante, el nivel de los costes de los propietarios o los operadores de los buques de la UE que de otro modo estén sujetos al RCDE será superior al de los competidores no pertenecientes a la UE, que además, en algunos casos, reducen sus costes a través del dumping social. La UE debe prestar atención a los efectos de una menor competitividad del transporte marítimo de la UE.

3.11. También debe tenerse en cuenta que el transporte marítimo es uno de los sectores en los que la reducción de las emisiones de CO₂ resulta especialmente complicada y costosa, por lo que su inclusión podría provocar un aumento generalizado de los precios de los derechos de emisión que tendría repercusiones en la competitividad de los sectores sujetos al RCDE en general.

3.12. De conformidad con la propuesta sobre el RCDE, el comercio del RCDE en el sector marítimo está limitado a buques con un arqueo bruto superior a 5 000 toneladas, con arreglo al Reglamento (UE) 2015/757 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾ relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono generadas por el transporte marítimo. Esto puede dar lugar a efectos perversos como el incremento de nuevas construcciones de buques inferiores a 5 000 toneladas o la reconstrucción de buques para poder ajustarlos al límite de 5 000 toneladas de arqueo bruto. Una solución razonable sería reducir el umbral considerablemente y hacer que el RCDE se aplicara, por ejemplo, a los buques de arqueo bruto superior a 400 toneladas. Otra solución podría ser adaptar la obligación de seguimiento en consecuencia.

3.13. Si bien, en principio, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de ampliar el ámbito de aplicación del RCDE a los buques con pabellón de terceros países y a trayectos con origen y destino en puertos de terceros países, también llama la atención sobre el trabajo que se está realizando en la OMI para alcanzar una solución global con respecto a las emisiones procedentes del transporte marítimo e insta a la UE a trabajar activamente en aras de la consecución de una solución en el marco de la OMI.

Ampliación a los edificios y al transporte por carretera en un sistema paralelo

3.14. La solución escogida consistente en un sistema paralelo con distribuidores de combustible como sujetos del comercio implica que el principal impacto en los responsables de los edificios, los transportistas o los propietarios de vehículos de pasajeros será una señal de precios, en la medida en que el distribuidor de combustible permita que los costes del comercio influyan en el precio del combustible. Si eso sucede, las repercusiones pueden ser considerables tanto para los hogares y consumidores como para las empresas.

3.15. En relación con la ampliación al transporte por carretera, el CESE observa que esta medida fue decidida pese al escepticismo manifestado por el sector privado, los sindicatos y las ONG. Estas opiniones parecen haber tenido poco peso en comparación con las de los particulares y el mundo académico. Dado que la legislación es un proceso político con repercusiones sociales, el CESE estima que una consideración amplia de los impactos en la sociedad, incluidos la economía y el empleo, debería ser clave en la toma de estas decisiones.

3.16. Las consecuencias pueden sentirse con especial intensidad en los hogares que, por motivos económicos o de otra índole, no pueden escoger un vehículo eléctrico o de combustible alternativo, o en el transporte pesado, para el cual, en particular en el caso del transporte de larga distancia, hasta el momento no se dispone de alternativas reales a los combustibles fósiles.

3.17. Si aumenta la demanda, probablemente los precios de los combustibles alternativos también se incrementen, en especial teniendo en cuenta la estricta legislación en materia de combustibles renovables, que limita la disponibilidad y provoca costes más elevados.

3.18. Una característica fundamental, y un valor añadido esencial del RCDE, parece ser que alienta a los agentes de los sectores afectados a actuar para reducir las cargas impuestas por el sistema cambiando su comportamiento o evolucionando de diferentes formas. Dado que, en este caso, los agentes sujetos al RCDE no son los agentes reales de los sectores afectados, es decir, el transporte por carretera o la gestión de los edificios, sino los distribuidores de combustible, las posibilidades que tienen los agentes de los sectores afectados de influir en su situación son muy limitadas y, en muchos casos, inexistentes. Lo que se introduce es una señal de precios, con efectos similares, por ejemplo, a un aumento de los impuestos. Así pues, el valor añadido habitual del RCDE está en buena parte ausente.

La interfaz entre el RCDE en el transporte marítimo, los edificios y el transporte por carretera y el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁶⁾ de reparto del esfuerzo (RRE)

3.19. El CESE toma nota de que la navegación interior dentro de la UE, los edificios y el transporte por carretera seguirán estando sujetos al RRE y que estos sectores se verán afectados también por otras nuevas disposiciones establecidas en el paquete de medidas «Objetivo 55», incluidos el Reglamento sobre eficiencia energética ⁽⁷⁾, la Directiva sobre fuentes de energía renovables ⁽⁸⁾ o los requisitos en materia de emisiones para los vehículos de motor. Esto parece significar que los niveles de emisiones resultantes del RCDE en estos sectores se contabilizarán como esfuerzos de los Estados miembros para cumplir las obligaciones del RRE. También parece dar a entender que los Estados miembros conservan su capacidad regulatoria para imponer nuevas obligaciones a estos sectores a fin de que contribuyan a cumplir sus obligaciones en el

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) 2015/757 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono generadas por el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (DO L 123 de 19.5.2015, p. 55).

⁽⁶⁾ Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (DO L 156 de 19.6.2018, p. 26).

⁽⁷⁾ COM(2021) 558 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 557 final.

marco del RRE, al mismo tiempo que se aplican las disposiciones de este Reglamento sobre flexibilidad y equidad. Por ello, el CESE llama la atención sobre la importancia de que la Comisión y los Estados miembros traten la interfaz entre los diversos sistemas de manera fluida y transparente.

La propuesta sobre la estabilidad del mercado

3.20. El CESE toma nota del ajuste del cálculo del número total de derechos de emisión para permitir que la reserva de estabilidad del mercado abarque también a los sectores de la aviación y marítimo, así como la modificación de la denominada tasa de incorporación para introducir un elemento de flexibilidad creando una reserva de estabilidad del mercado.

3.21. De igual modo, el CESE celebra en principio la creación de una reserva de estabilidad del mercado, en particular con respecto al comercio de emisiones para el transporte por carretera y los edificios.

3.22. El CESE observa con satisfacción las modificaciones de la Decisión (UE) 2015/1814 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁹⁾ relativa a la reserva de estabilidad del mercado y la intención de tener en cuenta las necesidades del transporte aéreo y marítimo así como los sectores de los edificios y el transporte por carretera. El CESE valora positivamente el objetivo de mejorar la previsibilidad y la estabilidad en relación con la disponibilidad de derechos de emisión. El CESE observa asimismo con satisfacción la propuesta de ampliar la duplicación de porcentajes y derechos de emisión para permitir incorporar un número suficiente de derechos de emisión a la reserva de estabilidad del mercado.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ Decisión (UE) 2015/1814 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2015, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE (DO L 264 de 9.10.2015, p. 1).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono

[COM(2021) 564 final — 2021/0214 (COD)]

(2022/C 152/30)

Ponente: **Andrés BARCELÓ DELGADO**Coponente: **John COMER**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo, 21.9.2021
Fundamento jurídico	Artículos 192, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	25.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	179/3/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de establecer un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) con el objetivo de sensibilizar sobre la ambición climática de la UE y establecer unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único.

1.2. El CESE pide que la evaluación de impacto se amplíe a las actividades de exportación de los sectores incluidos en el ámbito de aplicación del MAFC. La UE debe seguir persiguiendo su ambición climática pero, al mismo tiempo, tiene que garantizar a la industria europea unas condiciones de competencia equitativas en la escena internacional permitiéndole competir en el mercado único y exportar a los mercados internacionales.

1.3. El CESE anima a los legisladores de la UE a que examinen cómo gestionar las exportaciones para permitir que la industria de la UE siga siendo competitiva en los mercados internacionales. El CESE recomienda que se realice una evaluación de impacto para averiguar cómo deben interpretarse o adaptarse las normas de la OMC de manera que respalden los objetivos y la eficiencia del MAFC con el fin de contribuir a evitar las emisiones industriales de CO₂ en todo el mundo.

1.4. Muchas cuestiones importantes requerirán un desarrollo ulterior a través de actos delegados para llevarlas a la práctica. Por lo tanto, habida cuenta de esta circunstancia y la observación anterior, es casi imposible determinar cuáles serán las consecuencias de la aplicación para cada sector manufacturero. Las dudas sobre diversos pormenores esenciales de la propuesta de Reglamento hacen difícil su evaluación hasta que el proceso legislativo esté más avanzado. Sin embargo, debe evitarse toda incertidumbre en las condiciones marco, especialmente a la hora de evaluar el CO₂ para las importaciones, a fin de no socavar las medidas proactivas y anticipatorias adoptadas por las empresas europeas con el fin de proteger el clima.

1.5. El CESE pide a los legisladores europeos que asignen directamente los ingresos procedentes del MAFC para apoyar la transición industrial de los sectores afectados. Algunos sectores económicos que sufren una competencia climática desleal podrían necesitar apoyo adicional, en reconocimiento de sus esfuerzos, ya que podrían ser menos competitivas que las que no internalizan la huella climática o medioambiental.

1.6. El CESE insta a la Unión Europea a que ayude a los países menos desarrollados a mejorar sus capacidades tecnológicas al objeto de evitar el riesgo de elusión del MAFC.

1.7. Una verificación sólida de las emisiones reales implícitas en los productos importados será fundamental para un despliegue equitativo del MAFC. El CESE recomienda a la Comisión que establezca requisitos específicos para los organismos de verificación acreditados.

1.8. El Comité señala que es necesario que haya una fuerte huella industrial en Europa, que sea plenamente competitiva y responsable desde el punto de vista del clima.

1.9. Se pide a la Comisión que, simultáneamente con el procedimiento legislativo, realice un estudio de impacto sobre los posibles efectos del MAFC a lo largo de la cadena de valor, como consecuencia de su aplicación.

1.10. La introducción del MAFC provocará un cambio importante en el régimen de comercio mundial. La UE debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que el MAFC no dé lugar a un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero en otras partes del mundo, que podrían producir emisiones mundiales adicionales. El MAFC no debe conducir en modo alguno a la desindustrialización de la UE. La UE debe equilibrar su ambición climática con la patente realidad de que la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es un problema mundial.

1.11. No se ha hecho suficiente hincapié en la dimensión política del MAFC. Las decisiones finales relativas al MAFC se basarán en gran medida no solo en los debates dentro de la UE, sino también en las negociaciones que serán necesarias con los socios comerciales para llegar a un acuerdo sobre un resultado y evitar un conflicto comercial.

1.12. El CESE alberga la expectativa razonable de que un MAFC que funcione haga más sólido el empleo en las antiguas empresas y sectores intensivos en CO₂ transformados y respetuosos con el clima. No obstante, también advierte del riesgo de fracaso del MAFC, en combinación con el RCDE. La supresión total de la asignación gratuita con la introducción del MAFC podría dar lugar a importantes pérdidas de puestos de trabajo en la UE.

1.13. El MAFC apoyará tanto la ambición climática de la UE como una futura huella industrial más fuerte en Europa. Los riesgos obvios, como las dificultades para verificar la información facilitada sobre las emisiones de CO₂ procedentes de terceros países y la posible elusión del sistema, deben tenerse en cuenta al poner en marcha el MAFC durante el período transitorio y posteriormente.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El 14 de julio, la Comisión publicó la Comunicación «Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática»⁽¹⁾, que incluye un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC)⁽²⁾, estrechamente vinculado a la revisión de la Directiva sobre el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE)⁽³⁾. El propio paquete de medidas «Objetivo 55» surgió para dar seguimiento a la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo⁽⁴⁾, que se presentó el 15 de diciembre de 2019.

2.2. La propuesta prevé la aplicación de un «RCDE virtual» a las importaciones de diferentes productos industriales y electricidad. Los sectores cubiertos en la primera fase son el cemento, el acero, los fertilizantes, el aluminio y la electricidad.

2.3. Por lo que respecta a los materiales con una transformación posterior más intensiva, la propuesta ya incluye muchos productos transformados. No obstante, se hace referencia a «mercancías complejas» que podrían ampliar el ámbito de aplicación de la propuesta.

2.4. La carga administrativa del MAFC sigue recayendo en la Comisión, los Estados miembros y los importadores del mercado de la UE.

⁽¹⁾ COM(2021) 550 final.

⁽²⁾ COM(2021) 564 final.

⁽³⁾ COM(2021) 551 final.

⁽⁴⁾ COM(2019) 640 final.

2.5. El «RCDE virtual» reproduce el RCDE actual, pero con algunas diferencias clave: los certificados de emisión no serán negociables y los importadores deberán entregar estos certificados al precio actual del CO₂ en la UE, basándose en las emisiones implícitas de los productos que vayan a ser importados a la Unión.

2.6. La lista de sectores y mercancías cubiertos por el MAFC se especifica en el anexo I de la propuesta. La Comisión ampliaría el ámbito de aplicación del MAFC a nuevas mercancías si detectase un riesgo grave de elusión. Cualquier propuesta de la Comisión para incluir nuevos sectores o productos deberá someterse al proceso legislativo completo.

2.7. El sistema propuesto solo tiene en cuenta las emisiones directas (alcance 1) y no las emisiones indirectas relacionadas con la energía (electricidad o calefacción) (alcance 2) o las emisiones indirectas de productos en las fases posteriores de la cadena de valor, pero incluiría emisiones limitadas de productos situados en fases anteriores de la cadena de valor (sin incluir el transporte ni la cadena de valor de las empresas) (alcance 3) a través del concepto de «mercancías complejas». En la propuesta no se detalla bien la manera en que funcionará este sistema y la Comisión resolverá este asunto mediante actos de ejecución.

2.8. El ámbito geográfico abarca todos los terceros países situados fuera del territorio aduanero de la Unión, excepto los incluidos en el actual RCDE UE o los países «acoplados» al RCDE UE. Se incluyen medidas específicas para tener en cuenta el precio del carbono abonado en diversos terceros países.

2.9. El MAFC difiere del RCDE en que se centrará en las mercancías (con códigos específicos de la nomenclatura combinada (NC)), mientras que el RCDE se centra en las instalaciones.

2.10. El objetivo final del MAFC es la sustitución gradual del actual sistema de derechos gratuitos en los sectores cubiertos. Tras el «período transitorio de tres años», las asignaciones gratuitas de derechos se irán eliminando gradualmente a partir de 2026 a un ritmo de diez puntos porcentuales cada año durante diez años, tal como se prevé actualmente en la propuesta de la Comisión. Los detalles sobre cómo avanzará la eliminación gradual de las asignaciones gratuitas para los sectores afectados no se incluyen en la propuesta del MAFC, sino en la revisión de la Directiva RCDE.

2.11. El MAFC tendrá en cuenta las asignaciones gratuitas concedidas a la industria de la UE para evitar la doble protección. Los actos de ejecución de la Comisión establecerán el método de cálculo del nivel del MAFC para cada mercancía.

2.12. Las normas para determinar las emisiones implícitas de las mercancías son generales, e incluyen un enfoque específico y simplificado para las importaciones de electricidad.

2.13. La Comisión considera que será necesaria una fase transitoria de tres años para perfeccionar el cálculo de las emisiones implícitas y determinar quiénes serán los verificadores acreditados de estas emisiones. En 2025 deberá llevarse a cabo una revisión global del sistema, antes de pasar a la segunda fase del MAFC.

2.14. Los ingresos procedentes del MAFC serán recaudados por las autoridades nacionales, que, en principio, los ingresarán en el presupuesto de la Unión, una vez deducidos los costes administrativos derivados de la gestión de los procedimientos.

2.15. La propuesta prevé una fase de prueba administrativa de tres años (2023-2025) sin consecuencias económicas. Los importadores tendrán que llevar a cabo algunos procedimientos de notificación, pero sin tener que verificar las emisiones implícitas, necesitar una autorización previa o tener que pagar los certificados por los productos importados.

3. Observaciones generales

3.1. La Comisión, dirigida por la DG TAXUD, ha realizado un buen trabajo para elaborar esta propuesta, en la que se ha tenido en cuenta la necesidad tanto de combinar una mayor ambición climática de la UE como de evitar el riesgo de fuga de carbono.

3.2. En la propuesta presentada no se fijan determinados aspectos técnicos que decidirá la Comisión durante la primera fase (período de prueba). Tanto el Consejo como el Parlamento se han comprometido a poner en marcha el MAFC en 2023, lo que constituye un plazo muy ajustado.

3.3. Muchas cuestiones importantes requerirán un desarrollo ulterior a través de actos delegados para llevarlas a la práctica. Por lo tanto, habida cuenta de esta circunstancia y la observación anterior, es casi imposible determinar cuáles serán las consecuencias de la aplicación para cada sector manufacturero. Las dudas sobre diversos pormenores esenciales de la propuesta de Reglamento hacen difícil su evaluación hasta que el proceso legislativo esté más avanzado. Sin embargo, debe evitarse toda incertidumbre en las condiciones marco, especialmente a la hora de evaluar el CO₂ para las importaciones, a fin de no socavar las medidas proactivas y anticipatorias adoptadas por las empresas europeas con el fin de proteger el clima.

3.4. En el caso de las importaciones de electricidad, no está claro si la Comisión ha evaluado correctamente el impacto en el precio de la electricidad en el mercado de la electricidad de la UE ni si podría generar costes más elevados para los consumidores y, por lo tanto, aumentar el riesgo de fuga de carbono entre los sectores con un alto consumo eléctrico. No debe olvidarse que el consumo de electricidad no se tiene en cuenta en el cálculo de la huella de carbono de los productos importados ⁽⁵⁾.

3.5. La industria europea está orientada a la exportación y si, como consecuencia del MAFC, goza de cierta protección contra las importaciones pero no puede competir en los mercados internacionales, la falta de competitividad será considerable y Europa ya no podrá atraer inversiones industriales.

3.6. Una sustitución muy rápida de las medidas existentes relativas a la fuga de CO₂ mediante la implantación del MAFC podría dar lugar a una incertidumbre significativa, lo que perturbaría las decisiones de inversión a largo plazo ya adoptadas sobre la base de los objetivos revisados recientemente para 2030. También podría reducir la capacidad de la industria para invertir en tecnologías hipocarbónicas y convertirse en un obstáculo a la competencia para acceder a los mercados de terceros países. Por consiguiente, cuando sea necesario, debería mantenerse en principio el porcentaje actual de derechos gratuitos, a fin de permitir que las industrias cubiertas por el MAFC aumenten su eficiencia en carbono; posteriormente, podría introducirse una reducción gradual de las asignaciones gratuitas, según se considere apropiado, para seguir facilitando la descarbonización.

3.7. Deberían evaluarse en detalle los efectos sobre la competitividad y los precios en la cadena de valor a fin de limitar el impacto, en especial en sectores exportadores como el agroalimentario, entre otros, que dependen en gran medida de los productos del sector ya cubierto por la propuesta del MAFC.

3.8. El MAFC solo podría alcanzar plenamente sus objetivos si el requisito de evitar el CO₂ en las importaciones a la UE se compensa con las ventajas de una producción respetuosa con el medio ambiente para las exportaciones de los productores europeos. Podría darse el caso de que haya unas condiciones de competencia razonablemente equitativas entre las empresas de terceros países y las empresas de la UE en el mercado único, pero de que ninguna empresa de la UE pudiera competir en el extranjero, ya que los productores de la UE pagarán todos los costes del carbono mientras que los competidores de terceros países pagarán pocos o ninguno.

3.9. El sistema podría abrir la puerta a varios regímenes de elusión, como el cambio de fuentes, los detalles de verificación, las empresas con varias instalaciones en terceros países que afirmen falsamente que los productos fabricados en instalaciones con una elevada huella de carbono se fabrican en instalaciones con una baja huella de carbono, la redistribución de fuentes y la definición de mercancías. Esto podrían obstaculizar los avances en el cumplimiento de los objetivos climáticos más ambiciosos del MAFC. La propuesta debe perfeccionarse cuidadosamente a lo largo de todo el proceso legislativo para evitar comportamientos perniciosos que perjudiquen gravemente el objetivo de la legislación: las mercancías deben llevar su propia huella climática, con independencia de dónde procedan, al objeto de incrementar la eficiencia en la mitigación del cambio climático en todo el mundo en lugar de proceder a una reducción local de las emisiones mediante su externalización.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE ha sido muy activo a la hora de explorar las posibilidades, limitaciones y aspectos importantes que deben desarrollarse en el marco de un régimen de ajuste en frontera o de una alternativa en forma de impuesto, con el fin de reducir la fuga de carbono mediante la equiparación de los costes y esfuerzos climáticos en el caso de productos tanto de la UE como de terceros países. El CESE fue la primera institución de la UE en identificar estas posibilidades como medida complementaria para limitar la fuga de carbono.

⁽⁵⁾ Evaluación de impacto de la Comisión Europea sobre el MAFC, anexo 8.

4.2. La Comisión desea ampliar el MAFC para incluir las «emisiones de alcance 2» (derivadas de la electricidad o la calefacción), que en la actualidad están excluidas. Los legisladores de la UE deben tener en cuenta que la compensación de los costes indirectos derivados de la electricidad dista mucho de ser homogénea, ya que depende de las decisiones tomadas por los Estados miembros. La hipótesis más pesimista es que el MAFC limitaría la compensación que recibe la industria por los costes indirectos, lo que daría lugar a una compensación inferior a la permitida por las directrices de la UE.

4.3. La propuesta del MAFC excluye las ferroaleaciones (NC 7202), pero no está claro si las emisiones implícitas de ferroaleaciones se tendrán en cuenta en los productos pertinentes [por ejemplo, acero inoxidable (NC 7218)], ya que muchos aspectos están a la espera de una reglamentación secundaria que abarque cuestiones técnicas y otras facetas muy importantes.

4.4. La seguridad jurídica es de vital importancia en la UE y la propuesta del MAFC deberá perfeccionarse a lo largo de todo el proceso legislativo para ofrecer seguridad a todos los agentes económicos, ya operen en Europa o en terceros países.

4.5. A escala internacional debe promoverse, en pie de igualdad, una «competitividad climática y medioambiental» equitativa entre la industria eficiente, sea europea o no europea, que también incluya condiciones laborales justas acordadas mediante negociación colectiva entre los interlocutores sociales. Solo el respeto del clima en el marco de unas condiciones laborales y sociales justas puede generar la nueva competitividad socialmente deseable de la industria europea. Esta constatación sobre el mercado único de la UE, así como sobre el mercado internacional, fomentará la competencia leal en materia de clima.

4.6. La conformidad de las importaciones en la UE con los requisitos del MAFC se basa en documentos expedidos fuera de la UE. Esto plantea la cuestión de la extraterritorialidad y de la competencia de la UE para determinar la validez de dichos documentos. Además, el tiempo necesario para llevar a cabo dicha valoración permitiría a las mercancías importadas con una huella de carbono superior a la declarada acceder al mercado de la UE en detrimento de los Reglamentos propuestos y de la industria europea.

4.7. No queda claro cómo calcular las emisiones implícitas en los productos transformados no mencionados en el anexo I pero que contienen materiales enumerados en este anexo.

4.8. La presentación de informes, la verificación, la trazabilidad y el seguimiento son aspectos clave y no deberían basarse únicamente en controles aleatorios, dado que tampoco es así en el caso del seguimiento del RCDE. Debe existir un procedimiento claro y rápido para garantizar que, cuando se produzca una posible elusión o una falta de cumplimiento del MAFC, estas se resuelvan en un plazo breve para evitar tanto la elusión como las perturbaciones en la cadena comercial o de suministro.

4.9. La verificación y el seguimiento deben ser totalmente transparentes y fiables en la Unión Europea y en los Estados miembros. La información debe estar a disposición de los organismos pertinentes autorizados para llevar a cabo la vigilancia, y lógicamente deberá preservarse la confidencialidad.

4.10. La Comisión Europea debería brindar su apoyo a los Estados miembros de la UE con escasa capacidad administrativa en las fronteras, ya que podrían ser objeto de prácticas desleales y convertirse en la puerta de entrada de la elusión del MAFC. También debe incluir la «formación» sobre el MAFC en sus programas de apoyo a los países en desarrollo y vecinos para ayudarles a afrontar los retos de la protección del clima y a evitar el riesgo de elusión.

4.11. Los ingresos procedentes del MAFC deberán destinarse a apoyar una transición europea industrial justa hacia una economía neutra en carbono de los sectores implicados. La UE podría poner en marcha un fondo específico de innovación para el desarrollo tecnológico, a fin de promover la transición industrial sin poner en peligro su competitividad climática.

5. Observaciones relacionadas con la OMC

5.1. La Comisión ha sido muy cuidadosa en lo que respecta a la compatibilidad de las medidas con las normas de la OMC. Por este motivo, las exportaciones se han dejado de lado en la propuesta. Dado que existen opiniones contradictorias en cuanto a la compatibilidad de las medidas con las normas de la OMC, habrá que efectuar un análisis pormenorizado de esta cuestión, además de emprender negociaciones diplomáticas honestas con los socios comerciales para evitar una guerra comercial y permitir que la industria de la UE sea competitiva en los mercados internacionales.

5.2. Es probable que se utilice el artículo XX, letras b) y g), del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT; 1994) para justificar el MAFC como una política de protección del medio ambiente. No se puede saber a ciencia cierta qué decisión adoptaría un grupo especial de solución de diferencias de la OMC o un órgano de apelación sobre esta cuestión.

5.3. En las circunstancias actuales, con la urgencia de luchar contra el cambio climático, es fundamental que la OMC renovada incluya el ámbito de aplicación medioambiental y climático en su agenda. La UE podría aprovechar el MAFC como una oportunidad para iniciar este debate, junto con otros socios comerciales de la OMC. El CESE ya lo propuso en su Dictamen REX/531 ⁽⁶⁾.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE *Mercados del carbono: urgencia, estructuración y retos del sector industrial europeo* (REX/531) (DO C 429 de 11.12.2020, p. 122).

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 43, apartado 2, del Reglamento interno):

ENMIENDA 1

Punto 3.6-

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Una sustitución muy rápida de las medidas existentes relativas a la fuga de CO ₂ mediante la implantación del MAFC podría dar lugar a una incertidumbre significativa, lo que perturbaría las decisiones de inversión a largo plazo ya adoptadas sobre la base de los objetivos revisados recientemente para 2030. También podría reducir la capacidad de la industria para invertir en tecnologías hipocarbónicas y convertirse en un obstáculo a la competencia para acceder a los mercados de terceros países. Por consiguiente, cuando sea necesario, debería mantenerse en principio el porcentaje actual de derechos gratuitos, a fin de permitir que las industrias cubiertas por el MAFC aumenten su eficiencia en carbono; posteriormente, podría introducirse una reducción gradual de las asignaciones gratuitas, según se considere apropiado , para seguir facilitando la descarbonización.	Una sustitución muy rápida de las medidas existentes relativas a la fuga de CO ₂ mediante la implantación del MAFC podría dar lugar a una incertidumbre significativa, lo que perturbaría las decisiones de inversión a largo plazo ya adoptadas sobre la base de los objetivos revisados recientemente para 2030. También podría reducir la capacidad de la industria para invertir en tecnologías hipocarbónicas y convertirse en un obstáculo a la competencia para acceder a los mercados de terceros países. Por consiguiente, cuando sea necesario, debería mantenerse en principio el porcentaje actual de derechos gratuitos, a fin de permitir que las industrias cubiertas por el MAFC aumenten su eficiencia en carbono; posteriormente, podría introducirse una reducción gradual de las asignaciones gratuitas, hasta que la nueva medida haya demostrado su eficacia , para seguir facilitando la descarbonización.

Exposición de motivos

Dado que el punto 3.6 se refiere esencialmente a los derechos gratuitos que deben mantenerse inicialmente para permitir que las industrias cubiertas por el MAFC sean más eficientes en carbono, seguido de una reducción gradual de los derechos gratuitos, esta propuesta también debería trasladarse a las conclusiones y recomendaciones, añadiendo la frase «hasta que la nueva medida haya demostrado su eficacia», lo que refuerza la posición de que el MAFC debe considerarse un instrumento complementario de la asignación gratuita hasta que este sea plenamente operativo, eficaz y no dé lugar a fugas de carbono, garantizando así unas condiciones de competencia verdaderamente equitativas para la industria de la UE.

Resultado de la votación:

A favor: 66

En contra: 90

Abstenciones: 24

ENMIENDA 2**Punto 1.12-**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE alberga la expectativa razonable de que un MAFC que funcione haga más sólido el empleo en las antiguas empresas y sectores intensivos en CO ₂ transformados y respetuosos con el clima. No obstante, también advierte del riesgo de fracaso del MAFC, en combinación con el RCDE. La supresión total de la asignación gratuita con la introducción del MAFC podría dar lugar a importantes pérdidas de puestos de trabajo en la UE.	El CESE alberga la expectativa razonable de que un MAFC que funcione haga más sólido el empleo en las antiguas empresas y sectores intensivos en CO ₂ transformados y respetuosos con el clima. No obstante, también advierte del riesgo de fracaso del MAFC, en combinación con el RCDE. La supresión total de la asignación gratuita con la introducción del MAFC podría dar lugar a importantes pérdidas de puestos de trabajo en la UE. <i>Debería mantenerse en principio el porcentaje actual de derechos gratuitos, a fin de permitir que las industrias cubiertas por el MAFC aumenten su eficiencia en carbono; posteriormente, podría introducirse una reducción gradual de las asignaciones gratuitas, hasta que la nueva medida haya demostrado su eficacia, para seguir facilitando la descarbonización.</i>

Exposición de motivos

Se trata de trasladar a las conclusiones este texto fundamental procedente del punto 3.6 (véase *supra*).

Ha de hacerse hincapié en que los derechos gratuitos relativos al MAFC no deberían prohibirse completamente hasta que se compruebe la eficacia del nuevo mecanismo.

Resultado de la votación:

A favor: 60

En contra: 94

Abstenciones: 26

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París

[COM(2021) 555 final-2021/0200(COD)]

(2022/C 152/31)

Ponente: **Veselin MITOV**

Coponente: **Udo HEMMERLING**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo, 17.9.2021
Fundamento jurídico	Artículos 304 y 192.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	25.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	220/4/8

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE) (Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros) con el fin de adaptar la contribución del RRE a la consecución de una mayor ambición para 2030 prevista por el Pacto Verde Europeo y traducida por el resto del paquete de medidas «Objetivo 55» en acciones concretas.

1.2. Aunque la mayor ambición de los objetivos de reducción de emisiones de la UE es respetable en comparación con el resto del mundo, incluso estos esfuerzos más intensos podrían ser insuficientes para lograr una contribución significativa por parte de una economía próspera y de un importante emisor histórico a una hipótesis de calentamiento máximo de 1,5 °C a finales de siglo, habida cuenta también de las dramáticas previsiones recogidas en el informe AR6 publicado recientemente por el GIECC (2021) ⁽²⁾. Por este motivo, es fundamental que se aplique el objetivo de reducción del 55 % a escala de la UE para 2030, y los esfuerzos de los Estados miembros son esenciales a este respecto. Por consiguiente, el CESE reconoce que es fundamental contar con objetivos ambiciosos y vinculantes de reparto del esfuerzo para los Estados miembros.

1.3. De esta forma, es incuestionable el alto nivel de ambición climática para todo el paquete de medidas «Objetivo 55». Al mismo tiempo, los efectos distributivos de esta necesaria acción por el clima pueden ser significativos (tanto entre los Estados miembros como dentro de ellos) y, por tanto, deben abordarse de forma adecuada.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (DO L 156 de 19.6.2018, p. 26).

⁽²⁾ IPCC (2021): Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press.

1.4. En consecuencia, el CESE se muestra de acuerdo con el punto de vista de que se han de tener en consideración las diferencias entre los Estados miembros para garantizar al máximo la equidad y la eficacia en relación con el coste. Para lograr una verdadera relación coste-eficacia que sea equitativa, los cálculos sobre el reparto del esfuerzo deben abordar idealmente ambos aspectos al mismo tiempo, así como fijar los objetivos de tal manera que los costes relativos de reducción de las emisiones en relación con el PIB sean los mismos para cada país. Para compensar las deficiencias del reparto del esfuerzo, el CESE considera fundamental el papel de los mecanismos de flexibilidad, que merecen especial atención.

1.5. La inclusión debe realizarse de manera que impulse los avances hacia la neutralidad climática a largo plazo, por lo que deben tenerse en cuenta tanto la reducción de las emisiones como la captura de carbono, al igual que los retos de la adaptación y la seguridad alimentaria.

1.6. Con el fin de establecer un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para el transporte por carretera y los edificios, el CESE apoya la propuesta actual de la Comisión de mantener estos sectores en el ámbito de aplicación del RRE incluso después de la creación de un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para dichos sectores, y toma nota de que las reducciones de emisiones resultantes de los regímenes de comercio de derechos de emisión en esos sectores se tendrán en cuenta en los esfuerzos de los Estados miembros por cumplir las obligaciones del RRE. El CESE subraya la necesidad de que la Comisión y los Estados miembros aborden la interfaz entre ambos sistemas de manera fluida y transparente.

2. Observaciones generales

2.1. Como parte del paquete de medidas «Objetivo 55» que la Comisión presentó el 14 de julio de 2021, la propuesta analizada tiene por objeto modificar el Reglamento de reparto del esfuerzo («RRE») con el fin de adaptar su contribución a la consecución del objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55 % para 2030, de conformidad con la Legislación Europea sobre el Clima. Las reducciones globales tendrían que aumentar alrededor de once puntos porcentuales con respecto al objetivo de reducción del RRE del 29 % para 2030 que se fijó en 2018. En el presente Dictamen, el CESE analiza la propuesta de Reglamento sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030.

2.2. La propuesta de RRE forma parte del cumplimiento del compromiso de la Unión de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030 tomando como base los niveles de 1990. Tal como propone la Comisión, el objetivo para 2030 exige reducir las emisiones en un 61 % en los sectores incluidos en el actual régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión (RCDE), en un 43 % dentro del RCDE propuesto por separado para el transporte y los edificios, y en un 40 % en otros sectores (no incluidos en el RCDE), en comparación con los niveles de 2005.

2.3. El Reglamento propuesto se aplica al transporte por carretera y a los edificios, que estarán cubiertos por un régimen de comercio de derechos de emisión separado, como se indica en el paquete de medidas «Objetivo 55», así como a la navegación interior dentro de la UE, y a los sectores y actividades no incluidos en el RCDE, como la agricultura y los residuos. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de mantener el RRE para los sectores mencionados. El valor añadido esperado al respecto es, según la evaluación de impacto de la Comisión, que garantiza que estos sectores lograrán las reducciones de emisiones requeridas y que un régimen (ampliado) de comercio de derechos de emisión debería considerarse un apoyo adicional para alcanzar la mayor ambición de 2030. La evaluación de impacto también señala que el aumento de los objetivos nacionales en el marco del RRE exigirá reconsiderar los principios de equidad y eficacia en relación con el coste. Por lo tanto, pueden ser necesarios instrumentos complementarios (mercado y regulación) para los sectores con rigideces de mercado (falta de acceso a soluciones hipocarbónicas asequibles) en los que la población (en particular, los grupos de renta baja) se vea directamente afectada. Mantener estos sectores dentro de las posibilidades reguladoras de los Estados miembros que actúan en el marco del RRE garantiza la consecución de los resultados deseados y puede ofrecer una mejor protección y equidad. Por esta razón, el CESE apoya la propuesta actual de la Comisión de mantener estos sectores en el ámbito de aplicación del RRE incluso después de la creación de un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para el transporte por carretera y los edificios. El CESE subraya la necesidad de que la Comisión y los Estados miembros aborden la interfaz entre ambos sistemas de manera fluida y transparente.

2.4. La Comisión propone mantener unos objetivos nacionales de reducción de las emisiones diferenciados con el fin de ajustarse a los principios de equidad y solidaridad invocados por el Consejo Europeo. Los objetivos revisados de reducción de las emisiones de GEI de cada Estado miembro en los sectores del RRE para 2030 oscilan entre el 10 % y el 50 % en comparación con los niveles de 2005. El CESE apoya firmemente la idea de que los Estados miembros que estén mejor equipados económicamente para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero deben hacer relativamente más, al tiempo que también debería considerarse un potencial de reducción de emisiones rentable y, con tal fin, los mecanismos de flexibilidad deberían aportar una contribución significativa.

2.5. Por lo que se refiere a estos mecanismos, también debe aplicarse la flexibilidad entre Estados miembros y a lo largo del tiempo, ya sea mediante acumulación o préstamo, teniendo en cuenta las diferentes capacidades y competencias de los Estados miembros, las soluciones rentables y el efecto de los ciclos económicos.

2.6. La Comisión propone mantener un sistema flexible que permita transferir asignaciones de derechos de emisión entre los Estados miembros y a lo largo del tiempo. La Comisión también propone nuevas medidas de flexibilidad que permitan al sector de reparto del esfuerzo alcanzar determinados compromisos con el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) y los sectores UTCUTS.

2.7. El paquete de medidas «Objetivo 55» propuesto también aborda el seguimiento y la notificación de los gases de efecto invernadero, incluidas las normas contables para el uso de la tierra y la silvicultura.

3. Observaciones específicas

3.1. La Comisión tiene en cuenta de forma acertada los principios de equidad y eficacia en relación con el coste en su propuesta. El CESE se muestra de acuerdo en que deben tenerse en consideración las diferencias entre los Estados miembros para garantizar tanto la equidad como la eficacia en relación con el coste. Con ello se reflejan las diferencias relativas a las características específicas y el punto de partida de cada Estado miembro, así como a su potencial económico para reducir las emisiones.

3.2. El CESE subraya que, al tener en cuenta los objetivos nacionales de reducción de emisiones y cómo alcanzarlos de manera justa y rentable, debe considerarse la eliminación progresiva de las subvenciones nacionales existentes a la generación y el consumo de energía de origen fósil.

3.3. No obstante, el CESE advierte de que el enfoque propuesto considera la equidad y la eficacia en relación con el coste de forma separada. Para lograr el mejor resultado posible a escala de la UE con una verdadera relación coste-eficacia que sea equitativa, los cálculos deben abarcar idealmente ambos aspectos de manera global en todos los Estados miembros.

3.4. En cuanto al uso de la tierra y la silvicultura, asunto para una propuesta separada, aunque también es pertinente para otros sectores, la Comisión propone que las emisiones y las absorciones, calculadas con arreglo a normas contables, deben estar equilibradas en cada Estado miembro. Tras la inclusión de los sumideros de carbono en el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE para 2030, la absorción neta de gases de efecto invernadero en el sector UTCUTS se elevaría a 310 millones de toneladas. Si bien el CESE considera necesario aumentar el nivel de ambición, señala que las absorciones de carbono no deben considerarse un mecanismo para compensar las reducciones de emisiones de otros sectores.

3.5. El CESE considera que hay que disponer de un sistema eficiente y transparente para el seguimiento de los resultados de dichos mecanismos. Por consiguiente, debe mejorarse el actual marco de seguimiento, que funciona a través del registro establecido por el Reglamento Delegado (UE) 2019/1124 de la Comisión⁽³⁾ para garantizar que los datos de las transacciones, incluido el uso de los mecanismos de flexibilidad, estén plenamente a disposición del público⁽⁴⁾.

3.6. Por lo que se refiere a los objetivos nacionales de reducción de emisiones, el CESE anima a la Comisión a que examine las características de los Estados miembros —aparte del mero PIB per cápita— que deberían tenerse en cuenta a la hora de fijar estos objetivos (por ejemplo, la intensidad de emisiones de carbono y las regiones vulnerables), con vistas también al apoyo prestado por medio del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽³⁾ Reglamento Delegado (UE) 2019/1124 de la Comisión, de 13 de marzo de 2019, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/1122 en lo que respecta al funcionamiento del Registro de la Unión a efectos del Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 177 de 2.7.2019, p. 66).

⁽⁴⁾ En la actualidad, los datos de las transacciones, incluido el uso de mecanismos de flexibilidad, están a disposición del público (Union Registry). Además, la Comisión informa anualmente sobre el cumplimiento de toda la legislación de la UE en materia de clima, a través del Informe de situación de la Acción por el Clima.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/841 en lo relativo al ámbito de aplicación, la simplificación de las normas de cumplimiento, el establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para 2030 y el compromiso con la consecución colectiva de la neutralidad climática para 2035 en el sector del uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura, y el Reglamento (UE) 2018/1999 en lo que respecta a la mejora del seguimiento, la notificación, el seguimiento de los avances y la revisión

[COM(2021) 554 final]

(2022/C 152/32)

Ponente: **Anastasis YIAPANIS**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo, 17.9.2021
Fundamento jurídico	Artículos 304 y 192.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	25.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	145/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE está muy comprometido con la lucha contra el cambio climático y conviene plenamente en que es necesario adoptar medidas eficaces e inmediatas. Es necesario un esfuerzo concertado de las entidades públicas y privadas para garantizar la participación activa, el apoyo y la asunción de responsabilidades por parte de la ciudadanía y las comunidades locales, así como para generar financiación adicional que respalde la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono.

1.2. Europa se ha visto afectada por incendios forestales e inundaciones sin precedentes, que coincidieron con sequías y olas de calor que tampoco se habían registrado hasta la fecha. La gestión sostenible e inteligente del agua puede mejorar en gran medida la capacidad de la UE para reducir y combatir los incendios y reforzar la resiliencia frente a lluvias intensas, inundaciones y sequías.

1.3. El cambio climático y la pérdida de biodiversidad están interrelacionados y deben abordarse conjuntamente. Ha de afrontarse la pérdida de hábitats, la contaminación, la sobreexplotación y la propagación de especies invasoras a fin de garantizar la preservación de los ecosistemas naturales y el desempeño de la función social y económica vital de los sectores basados en la tierra.

1.4. Los Estados miembros deben diseñar marcos legislativos que incentiven a los agricultores y a los gestores forestales a adoptar nuevos modelos de negocio sostenibles que fomenten la biodiversidad, apliquen normas de economía circular y generen prácticas sostenibles en la producción de biomasa. El CESE aboga por la adopción de programas nacionales de restauración de humedales de alta calidad y considera que las emisiones de este tipo de hábitats deberían tenerse en cuenta lo antes posible, y no solo a partir de 2026.

1.5. Dado que la atenuación del cambio climático constituye un reto mundial, el CESE considera que los esfuerzos de la UE deben complementarse mediante debates externos efectivos y orientados sobre la participación mundial inmediata, el reparto equitativo de las cargas y la competencia leal.

1.6. El CESE aboga asimismo por la promoción y el apoyo generalizados de prácticas agrícolas sostenibles como la rotación de cultivos, la recuperación de residuos orgánicos, la agricultura de precisión, la permacultura, etc. La tierra debe gestionarse con cuidado en todos los Estados miembros, garantizando el equilibrio adecuado entre competitividad y sostenibilidad, y proporcionando las oportunidades de financiación necesarias. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de proponer un marco regulador para las absorciones de carbono en el sector agrario.

1.7. La bioenergía basada en la madera y otros tipos de bioenergía desempeñan un papel muy importante y deben seguir utilizándose siempre y cuando la biomasa se produzca de manera sostenible. Sin embargo, la importación de biomasa conlleva riesgos asociados específicos, que no se abordan en el marco legislativo de la UE. La política comercial de la UE deberá contribuir a evitar las importaciones de biomasa que provoquen deforestación en los países de origen.

1.8. El CESE valora positivamente la propuesta de la Comisión de llevar a cabo una evaluación exhaustiva de los datos de los inventarios nacionales en 2025, ya que el análisis de los datos se basa fundamentalmente en los inventarios forestales nacionales, que no están correlacionados y que, a veces, son incompletos o inexactos.

1.9. Se requieren programas de mejora y actualización de las cualificaciones, tanto para los empresarios como para los trabajadores, a fin de garantizar el acceso a las tecnologías más recientes disponibles y a las competencias digitales que mejoren la sostenibilidad. Los interlocutores sociales y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil desempeñan un papel importante, y deben participar en las fases tanto de planificación como de ejecución del paquete de medidas «Objetivo 55».

1.10. Es necesario apoyar proyectos de I+D para la agricultura sostenible y la producción de biomasa leñosa. El CESE aboga por un marco legislativo de apoyo a medida para las pymes, y pide a los Estados miembros que consideren la posibilidad de crear incentivos fiscales para facilitar la transición.

1.11. Por último, al CESE le preocupa que la dimensión social de la aplicación del Pacto Verde Europeo no se tenga plenamente en cuenta. Debe prestarse especial atención a las regiones, las industrias, los trabajadores y los ciudadanos que se enfrentarán a los mayores retos.

2. Antecedentes e introducción

2.1. El Plan del Objetivo Climático para 2030 ⁽¹⁾ adoptado en septiembre de 2020 establece objetivos nuevos y más ambiciosos respecto a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero —hasta situarlas al menos un 55 % por debajo de los niveles de 1990 de aquí a 2030—, en comparación con el acuerdo anterior en el que se fijaba una reducción neta de al menos el 40 %. En el paquete de medidas «Objetivo 55» ⁽²⁾, publicado en julio de 2021, se formulan trece propuestas legislativas con las que se pretende revisar la legislación vigente sobre el clima, incluido el Reglamento UTCUTS de 2018 ⁽³⁾, y garantizar una transición ecológica justa, competitiva y eficaz de aquí a 2030 y en años posteriores.

2.2. La tierra proporciona a las sociedades alimentos y piensos, pero también materias primas para la economía de base biológica (fibras y madera para papel, textiles, material de construcción y biocombustible), además de hábitats para la biodiversidad, y posee una importante capacidad para capturar carbono de la atmósfera. Al mismo tiempo, las actividades agrícolas y forestales generan emisiones de gases de efecto invernadero. El ámbito de aplicación del Reglamento UTCUTS se ha extendido de los bosques a todos los usos de la tierra (incluido el sector agrícola a partir de 2031), y establece compromisos vinculantes para que todos los Estados miembros cumplan el «compromiso de deuda cero». Esto debería lograrse mediante la puesta en marcha de acciones legislativas en el sector que garanticen que las emisiones contabilizadas derivadas del uso la tierra se compensen plenamente con una absorción contabilizada equivalente de CO₂ de la atmósfera. El Reglamento propone asimismo un nuevo proceso de gobernanza de la UE encaminado a dotar de mayor precisión al seguimiento de los cálculos de emisiones y absorciones de los Estados miembros.

2.3. Básicamente, los Estados miembros deben garantizar que las emisiones de los sectores UTCUTS no superen las absorciones en el período 2021-2025, alcanzar un total de absorciones netas de al menos 310 millones de toneladas de CO₂ de aquí a 2030, lograr la neutralidad climática de aquí a 2035 en todos los sectores de la tierra, y registrar cifras negativas a partir de entonces.

2.4. No obstante, los Estados miembros estarán obligados a presentar planes de mitigación integrados para todos los sectores de la tierra, y se les anima a utilizar tecnologías digitales avanzadas con fines de supervisión, incluidas las observaciones por teledetección, que se encuentren disponibles a través del programa Copernicus (imágenes de satélite de alta resolución y de cobertura completa) y los datos recabados en el marco de la política agrícola común (PAC). Por otra parte, la propuesta de Reglamento introduce una oportunidad para el establecimiento de un proceso de transacción entre Estados miembros, incentivándolos para que procuren aumentar las absorciones de CO₂ incluso más allá de sus objetivos requeridos.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática.

⁽³⁾ Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE (DO L 156 de 19.6.2018, p. 1).

2.5. El sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS) puede contribuir a mitigar el cambio climático mediante el mantenimiento y la mejora de los sumideros y las reservas de carbono. La Comisión propone políticas para ayudar a los gestores forestales a garantizar la consecución de más beneficios climáticos al obtener productos de madera, e incentivar a los agricultores a aplicar prácticas agrícolas sostenibles e inteligentes en relación con el clima.

3. Observaciones generales

3.1. La sociedad civil europea está muy comprometida con la lucha contra el cambio climático y conviene plenamente en que es necesario adoptar medidas eficaces e inmediatas. El CESE considera necesario un esfuerzo concertado por parte de las entidades públicas y privadas para sensibilizar respecto a la urgente necesidad de actuar ya, garantizar la participación activa y la asunción de responsabilidades por parte de la ciudadanía y las comunidades locales, y generar financiación adicional que respalde la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono. La UE no puede seguir perdiendo el tiempo en largos debates.

3.2. El sector UTCUTS ha reducido en una quinta parte sus absorciones netas de CO₂ ⁽⁴⁾, fundamentalmente a causa del aumento del aprovechamiento forestal y a la falta de incentivos. Además, Europa sufrió incendios forestales e inundaciones sin precedentes, que coincidieron con sequías y olas de calor que tampoco se habían registrado hasta la fecha. Los bosques también han sido particularmente vulnerables a las plagas de insectos, y los humedales sufren una continua degradación. Si bien se pueden lograr aumentos significativos en el sumidero de carbono de la tierra a un coste relativamente bajo, las medidas deben intensificarse en todos los usos de la tierra, incluida la mejora de la gestión de bosques y cultivos, y la repoblación forestal.

3.3. El CESE señala que existen varias formas de aumentar la captura de carbono, incluida la gestión del suelo, la regeneración forestal y la restauración de ecosistemas naturales. El cambio climático y la pérdida de biodiversidad están interrelacionados y deben abordarse conjuntamente. Ha de afrontarse la pérdida de hábitats, la contaminación, la sobreexplotación y la propagación de especies invasoras a fin de garantizar la preservación de los ecosistemas naturales y el desempeño de la función social y económica vital de los sectores de la tierra.

3.4. Los Estados miembros deben elaborar estrategias nacionales de conservación y rehumidificación de las turberas de alta calidad, ya que estas brindan una oportunidad importante para proteger y aumentar las reservas de carbono en los suelos orgánicos y garantizar la restauración de la biodiversidad. Por consiguiente, el CESE sugiere que uno de los objetivos más importantes debería consistir en la restauración de las turberas de alta calidad (mediante paludicultura ⁽⁵⁾) y los humedales, y considera que las emisiones de los humedales deben tenerse en cuenta lo antes posible y no solo a partir de 2026, como propone la Comisión Europea.

3.5. Las investigaciones indican que los grandes incendios forestales han contribuido a las emisiones netas de carbono durante décadas y dificultan la regeneración de la vegetación. La gestión del agua, especialmente su retención en el suelo y el almacenamiento de agua en los embalses, puede mejorar enormemente la capacidad para reducir y combatir los incendios. Al mismo tiempo, refuerza la resiliencia frente a las lluvias intensas, las inundaciones y las sequías. Por consiguiente, el CESE recomienda que la Comisión aliente y apoye a los Estados miembros en la mejora de las políticas de gestión del agua para aumentar la productividad agrícola y la capacidad de captura de carbono.

3.6. Es necesario incentivar a los agricultores y gestores forestales para que adopten nuevos modelos de negocio sostenibles que fomenten la biodiversidad y apliquen normas de economía circular. El CESE ha solicitado ya que se adopte un marco legislativo complejo y justo que *«permita a los propietarios y administradores de tierras aplicar medidas UTCUTS eficaces y económicamente razonables que no se limiten a generarles costes»* ⁽⁶⁾. Ahora corresponde a cada Estado miembro diseñar estos importantes marcos de incentivos en función de sus propias circunstancias específicas. El CESE ha animado ya a los Estados miembros a *«elaborar políticas nacionales ambiciosas y ascendentes para el sector UTCUTS en estrecha colaboración con la sociedad civil en un proceso a escala nacional, regional y local»* ⁽⁷⁾.

3.7. Deben continuar los debates sobre la manera de gestionar los bosques y sobre qué partes de los árboles pueden utilizarse para generar energía. Aunque la propuesta de la Comisión Europea relativa a la revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables ⁽⁸⁾ prohíbe la extracción de biomasa de bosques primarios e introduce restricciones a la quema de determinados tipos de madera, no reconoce las buenas prácticas actuales, con arreglo a las que se utilizan diferentes tipos de árboles y diferentes partes de los árboles para atender los fines para los que son más adecuados, generando así un valor añadido global óptimo sin desperdiciar recursos naturales. El CESE aboga por que se establezcan marcos legislativos nacionales en todos los Estados miembros que apoyen e incentiven el uso de prácticas sostenibles en la producción de biomasa.

⁽⁴⁾ SWD(2021) 610 final.

⁽⁵⁾ Cultivo en condiciones de humedad.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema *Uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS)* (DO C 351 de 15.11.2012, p. 85).

⁽⁷⁾ Dictamen sobre el tema *Decisión relativa al reparto del esfuerzo-Marco de actuación en materia de clima y energía para 2030 y las emisiones y absorciones resultantes del uso de la tierra, del cambio de uso de la tierra y de la silvicultura (UTCUTS)* (DO C 75 de 10.3.2017, p. 103).

⁽⁸⁾ Comisión Europea — Revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables.

3.8. Por otra parte, el fomento de las competencias y los conocimientos de los agricultores y los gestores forestales, así como un mayor apoyo, pueden reforzar la aplicación de nuevas prácticas sostenibles y tecnologías innovadoras (por ejemplo, agricultura de precisión, control de rodada, eliminación adecuada de residuos, reducción o evitación del uso de plaguicidas químicos, mantenimiento de la diversidad genética en la tierra, etc.). El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de proponer un marco regulador para las absorciones de carbono en el sector agrario.

3.9. Se requiere una acción global coordinada para garantizar que el cambio climático se aborde de manera rápida y eficaz. Como se indica en el informe del GIECC de 2021 ⁽⁹⁾, existen pruebas científicas de que las recientes catástrofes frecuentes en Europa están claramente relacionadas con un clima más cálido y un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, se especifica que la influencia humana *«ha calentado el clima a una velocidad sin precedentes al menos en los últimos 2 000 años»*. Por consiguiente, el CESE considera que los esfuerzos de la UE deben complementarse con medidas específicas y eficaces a escala internacional para garantizar una participación mundial, una distribución equitativa de las cargas y una competencia leal.

4. Observaciones específicas

4.1. El paquete de medidas «Objetivo 55» constituye un paso excelente y ambicioso y demuestra una vez más que la UE se sitúa a la vanguardia en la lucha contra el cambio climático. También es un excelente tema de debate antes de la 26.^a Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebrará en Glasgow, en la que la Unión debe tratar de convencer al resto del mundo de que es urgente y necesario llevar a cabo acciones similares. El CESE señala que una respuesta mundial coordinada es la única manera eficaz de abordar el cambio climático, y que la cooperación con nuestros socios del G7, el G20 y otros organismos internacionales es el camino a seguir.

4.2. La pérdida de tierras agrícolas debido a la degradación, la urbanización y el abandono del suelo ha constituido un problema complejo en todos los Estados miembros durante muchos años. La planificación del uso del suelo es fundamental para el desarrollo sostenible de la UE y el CESE pide que se preste especial atención al uso eficiente de los recursos naturales, sobre todo teniendo en cuenta la escasez de tierras que se produce a medida que aumenta la población. El CESE ha propuesto ya un marco coherente en la UE para proteger las tierras agrícolas ⁽¹⁰⁾.

4.3. Con el fin de aumentar la productividad y el almacenamiento de carbono en el sector agrícola, el CESE aboga por la promoción y el apoyo generalizados de prácticas agrícolas sostenibles como la rotación de cultivos, la recuperación de residuos orgánicos, la agricultura de precisión, etc. También debe ofrecerse a los agricultores las oportunidades de financiación necesarias e información actualizada sobre las mejores prácticas agrícolas y las posibilidades de mejora de la calidad del suelo. Por último, la tierra debe gestionarse con cuidado en todos los Estados miembros, garantizando el equilibrio adecuado entre competitividad y sostenibilidad.

4.4. En marzo de 2021, la Comisión Europea publicó un Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica ⁽¹¹⁾ a fin de ayudar a los Estados miembros a alcanzar el objetivo de que el 25 % de las tierras agrícolas se cultive de manera ecológica de aquí a 2030. El CESE destaca la importancia de potenciar la agricultura ecológica, lo que supondría un gran salto para el sector agrario en lo que se refiere a la reducción de las emisiones de GEI y la conservación de la biodiversidad. El CESE también destaca otras opciones para reducir el riesgo de artificialización de la tierra, como la agroecología, la agrosilvicultura, la permacultura, la agricultura sin labranza, etc.

4.5. Las cifras muestran que la quema de biomasa se ha duplicado desde 2000 y que la mitad de toda la madera recolectada se quema para obtener energía ⁽¹²⁾. El CESE cree que esta presión adversa sobre los bosques ha dado lugar al reciente descenso de la captura de carbono y considera que, aunque la bioenergía basada en la madera y otros tipos de bioenergía desempeñan un papel muy importante, solo debe recurrirse a ellas cuando la biomasa se produzca de manera sostenible. Además, el CESE ha señalado ya que a fin de *«evitar que se socave la integridad medioambiental, las emisiones fósiles de otros sectores no se deben compensar con los sumideros forestales de modo que se reduzca la disponibilidad de madera para los fines de la bioeconomía»* ⁽¹³⁾.

4.6. El CESE señala que la importación de biomasa conlleva riesgos asociados específicos que no se abordan en el Reglamento de la UE. Por consiguiente, se requieren acuerdos internacionales amplios para garantizar unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único, mientras que la política comercial de la UE deberá ayudar a evitar las importaciones de biomasa que provoquen deforestación en los países de origen.

⁽⁹⁾ GIECC — AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis.

⁽¹⁰⁾ Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos (DO C 81 de 2.3.2018, p. 72).

⁽¹¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica — COM(2021) 141 final.

⁽¹²⁾ Forests sacrificed for EU climate policy.

⁽¹³⁾ Dictamen sobre el tema *Decisión de reparto del esfuerzo-Marco de actuación en materia de clima y energía para 2030 y las emisiones y absorciones resultantes del uso de la tierra, del cambio de uso de la tierra y de la silvicultura* (UTCUTS).

4.7. Los Estados miembros pueden excluir de la contabilidad las emisiones causadas por fenómenos naturales extremos como tormentas, incendios o plagas de insectos. Es urgente mejorar el seguimiento de las perturbaciones naturales en los bosques para garantizar una aplicación correcta y eficaz de la disposición sobre este tipo de perturbaciones, que resulta técnicamente exigente pero extremadamente importante. Las obligaciones de información de cada Estado miembro han de atenerse a un protocolo normalizado que garantice la recogida e interpretación eficientes de los datos y la ejecución y planificación eficaces de las políticas.

4.8. El análisis de los datos se basa fundamentalmente en los inventarios forestales nacionales de cada Estado miembro, que no están correlacionados y que a veces son incompletos o inexactos. Por otra parte, los inventarios forestales nacionales no se realizan con frecuencia en todos los Estados miembros. El CESE valora positivamente la propuesta de la Comisión de llevar a cabo una evaluación exhaustiva de los datos de los inventarios nacionales en 2025, con el fin de establecer objetivos precisos respecto al período 2026-2030.

4.9. Es necesario apoyar la I+D para lograr una producción más sostenible de biomasa leñosa. El CESE ha señalado ya que *«es necesario investigar e innovar de modo intensivo, pero también ofrecer recompensas a los sumideros de CO₂, creados de forma demostrable, para apoyar a estos sectores»* ⁽¹⁴⁾. El CESE considera asimismo que todos los Estados miembros deben diseñar un sistema de incentivos fiscales específico que facilite la transición, y recomienda que se aproveche plenamente la financiación disponible de la PAC.

4.10. También se requieren programas de mejora y actualización de las cualificaciones, tanto para los empresarios como para los trabajadores, a fin de garantizar el acceso a las tecnologías más recientes disponibles y a las competencias digitales que mejoren la sostenibilidad. La agenda del Pacto Verde Europeo solo podrá culminarse con éxito si va acompañada de programas de educación y formación que puedan impulsar las competencias de los trabajadores europeos, garantizando al mismo tiempo la competitividad y la equidad social. Por consiguiente, el CESE aboga por que los interlocutores sociales y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil participen plenamente en las fases de planificación y ejecución del paquete de medidas.

4.11. El CESE considera que las pymes necesitan un marco legislativo de apoyo a medida que les ayude a innovar, aumentar de escala y crecer de manera sostenible. Aunque existen diversas oportunidades para financiar la adaptación, el CESE pide de nuevo *«una mayor claridad sobre las diferentes opciones, así como procedimientos simplificados que permitan acceder de manera oportuna a la financiación a nivel práctico»* ⁽¹⁵⁾.

4.12. Por último, al CESE le preocupa que no se tenga en cuenta la dimensión social de la aplicación del Pacto Verde Europeo (a través del paquete de medidas «Objetivo 55») y que los ciudadanos sean los más afectados, ya que tendrán que cambiar de coche, pagar más por calentar sus hogares, pagar más por los vuelos vacacionales más baratos, etc. Por tanto, el CESE expresa su genuina preocupación por las facturas más elevadas que tendrán que asumir los hogares tras la aplicación del paquete de medidas «Objetivo 55». El CESE también cree firmemente que, durante esta transición, debe prestarse especial atención a las regiones, las industrias y los trabajadores que se enfrentarán a los mayores retos, y que la transición debe *«llevarse a cabo a través de un enfoque competitivo, socialmente justo y multilateral, y que deben crearse las herramientas adecuadas para conseguir la plena participación y aceptación de la sociedad civil, incluidos todos los ciudadanos, las empresas y las organizaciones»* ⁽¹⁶⁾.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema *Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE* (DO C 374 de 16.9.2021, p. 84).

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema *Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema *Un planeta limpio para todos — La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra* (DO C 282 de 20.8.2019, p. 51).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los anexos IV y V del Reglamento (UE) 2019/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre contaminantes orgánicos persistentes

[COM(2021) 656 final — 2021/0340 (COD)]

(2022/C 152/33)

Consulta	Parlamento Europeo, 10.11.2021 Consejo, 12.11.2021
Fundamento jurídico	Artículo 192, apartado 1, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	230/0/3

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 565.º pleno celebrado los días 8 y 9 de diciembre de 2021 (sesión del 8 de diciembre), decidió por 230 votos a favor y 3 abstenciones emitir un Dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

